NOU Norges offentlige utredninger 2018: 15

Kvalifisert, forberedt og motivert

Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring

Norges offentlige utredninger
2018

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

---

1. Markeder for finansielle instrumenter
   Finansdepartementet
2. Fremtidige kompetansebehov I
   Kunnskapsdepartementet
3. Krisehåndtering i forsikrings- og pensjonssektoren
   Finansdepartementet
4. Sjøveien videre
   Samferdselsdepartementet
5. Kapital i omstillingens tid
   Nærings- og fiskeridepartementet
6. Varsling – verdier og vern
   Arbeids- og sosialdepartementet
7. Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå
   Finansdepartementet
8. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2018
   Arbeids- og sosialdepartementet
9. Regnskapsførerloven
   Finansdepartementet
10. Nye prospektregler
    Finansdepartementet
11. Ny fjellov
    Landbruks- og matdepartementet
12. Energiaksjer i Statens pensjonsfond utland
    Finansdepartementet
13. Voksne i grunnskole- og videregående opplæring
    Kunnskapsdepartementet
14. IKT-sikkerhet i alle ledd
    Justis- og beredskapsdepartementet
15. Kvalifisert, forberedt og motivert
    Kunnskapsdepartementet

NOU Norges offentlige utredninger 2018: 15

Kvalifisert, forberedt og motivert

Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 1. september 2017.
Avgitt til Kunnskapsdepartementet 10. desember 2018.

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

Oslo 2018

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1375-2

07 Media AS

Til Kunnskapsdepartementet

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

Oslo 10. desember 2018

Ragnhild Lied
leder

Anders Bakken	Liv Bjørnson	John Arve Eide
Siri Halsan	Vidar Lande	Sylvia Helene Lind
Olav S. Myklebust	Kristine Novak	Tine S. Prøitz
Odd-Inge Strandheim	Anna Hagen Tønder	Gjermund Viste

Trond Fevolden
sekretariatsleder

Eli-Karin Flagtvedt

Karin Hårstad Fonn

Ingrid Giskegjerde

Astri Hildrum

Bodil Nagell Holbæk

Helle Jensen

Innhold

1 Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid 11
1.1 Om utvalget og mandatet 11
1.1.1 Utvalgets sammensetning 11
1.1.2 Utvalgets mandat 11
1.1.3 Utvalgets forståelse av mandatet .. 12
1.2 Kunnskapsgrunnlaget og utvalgets arbeid 13
1.3 Andre utvalg med relevans for Liedutvalgets arbeid 15
1.4 Om innstillingen 15

2 Fakta om videregående opplæring 19
2.1 Videregående opplæring i et helhetlig opplæringssystem 19
2.2 Hva er videregående opplæring? .. 21
2.2.1 Oppbygning av videregående opplæring 21
2.2.2 En fylkeskommunal plikt og et statlig ansvar 21
2.2.3 Overordnet formål 22
2.2.4 Rett til videregående opplæring 22
2.2.5 De fleste gjennomfører videregående opplæring og kommer i arbeid eller fortsetter i utdanning 23
2.2.6 De som ikke har fullført videregående opplæring er utsatt for å havne varig utenfor utdanning og arbeid 24
2.3 Fylkeskommunenes oppgaveløsning 25
2.4 Friskoler/privatskoler på videregående nivå 26

3 Veien fram mot videregående opplæring for alle 29
3.1 Ulike tradisjoner fram til 1900-tallet 29
3.1.1 Fra presteskole til studieforberedende utdanning 29
3.1.2 Fra laugsopplæring til verkstedskoler 30
3.1.3 Andre yrkesutdanninger innenfor handel, landbruk, husstell og sjøfart 30
3.2 1900–1940 – opplæring for flere ... 31
3.2.1 Gymnaset som nasjonsbygger 31
3.2.2 Flere veier til yrkeskompetanse ... 32
3.3 1945–1974 – bygging av felleskolen 32
3.3.1 Tanker om et enhetlig skolesystem 33
3.3.2 Fortsatt egne skoleslag for handel, husstell, landbruk og maritime utdanninger 34
3.4 1974–1994 – videregående opplæring for alle 35
3.4.1 Felles lov og nytt innhold 35
3.4.2 Reformtretthet og kapasitetsutbygging 35
3.5 Reform 94 36
3.5.1 Bakgrunnen 36
3.5.2 Innføring av rett til videregående opplæring 38
3.5.3 Endringer i de studieforberedende utdanningsprogrammene 38
3.5.4 Store konsekvenser for struktur og innhold i fag- og yrkesopplæringen 38
3.6 Ny diskusjon om kvalitet i opplæringen 40
3.7 Kunnskapsløftet 41
3.8 Roller og ansvar – fra mangfoldig rådsstruktur til samordning 44
3.8.1 Forsøksrådet og Rådet for videregående opplæring 44
3.8.2 Nye roller for partene i arbeidslivet 44

4 Et samfunn i utvikling 49
4.1 Hva er nytt? 49
4.1.1 Globalisering og demografiske utviklingstrekk 49
4.1.2 Digitalisering og automatisering tar av 51
4.1.3 Demokrati og tillit under press 53
4.1.4 Bærekraftig utvikling og tilpasning til klimaendringer 53
4.1.5 Økte forventninger til offentlig sektors tilbud og tjenester 54
4.2 Tilbud og etterspørsel etter kompetanse i arbeidsmarkedet 55
4.2.1 Utviklingen i tilbud og etterspørsel etter kompetanse 55
4.2.2 Utviklingen på regionale arbeidsmarkeder 56
4.3 Kjennetegn ved ungdom og voksne i videregående opplæring 57
4.3.1 Ungdom 57
4.3.2 Motivasjon og lærelyst blant ungdom 60
4.3.3 Deltakelse og motivasjon for læring blant voksne 61

4.4 Hva slags kompetanse blir det behov for framover? ... 62
4.4.1 Utviklingstrekk endrer kompetansebehov ... 62
4.4.2 Framover må kompetanse oppdateres gjennom hele livet ... 63

5 Aktører og rammer i opplæringen ... 67
5.1 Skolen og lærebedriften ... 68
5.2 Læreren ... 68
5.2.1 Kompetansekrav ... 68
5.2.2 Læreres kompetanse i videregående opplæring ... 70
5.2.3 Kompetanseutvikling ... 72
5.3 Den faglige lederen og instruktøren ... 73
5.3.1 Kompetanseutvikling ... 74
5.4 Skolelederen ... 75
5.4.1 Kompetansekrav og kompetanse-utvikling ... 75
5.5 Andre aktører ... 76
5.5.1 Utdannings- og yrkesrådgivning ... 76
5.5.2 Sosialpedagogisk rådgivning ... 77
5.5.3 Skolehelsetjenesten ... 78
5.5.4 Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) ... 78
5.5.5 Oppfølgingstjenesten (OT) ... 79
5.5.6 Kommunal koordinator ... 79
5.5.7 Nav ... 80
5.5.8 Minoritetsrådgivere ... 80
5.6 Vurdering ... 80
5.6.1 Sluttvurdering i skole ... 81
5.6.2 Sluttvurdering i bedrift ... 82
5.6.3 Privatistordningen ... 83
5.6.4 Vitnemål ... 84
5.6.5 Fag- og svennebrev ... 85
5.6.6 Praksisbrev og kompetansebevis for lærekandidater ... 85
5.6.7 Fag- og timefordeling og vurderingsordning ... 86
5.6.8 Utvikling av vurderingsfeltet ... 89
5.7 Utstyr ... 90

6 Struktur og innhold i de studieforberedende utdanningsprogrammene ... 95
6.1 Formålet med de studie-forberedende utdannings-programmene ... 95
6.2 Krav til studiekompetanse ... 95
6.2.1 Generell studiekompetanse ... 95
6.2.2 Unntak fra kravene om generell studiekompetanse ... 96
6.2.3 Spesielle opptakskrav ... 96
6.3 Hva betyr det å være studie-forberedt? ... 97
6.3.1 Hvor godt forberedt er elevene når de starter i høyere utdanning? 98
6.3.2 Karakternivå fra videregående opplæring og gjennomføring i høyere utdanning ... 98
6.4 Tilbudsstrukturen i de studie-forberedende utdannings-programmene ... 99
6.4.1 Studiespesialisering ... 100
6.4.2 Idrettsfag ... 101
6.4.3 Musikk, dans og drama ... 101
6.4.4 Medier og kommunikasjon ... 103
6.4.5 Kunst, design og arkitektur ... 103
6.5 Innholdet i de studieforberedende utdanningsprogrammene ... 103
6.5.1 Fag- og timefordeling ... 104
6.5.2 Fellesfagene ... 106
6.5.3 Programfagene ... 112
6.6 Muligheter for utveksling til utlandet i opplæringsløpet ... 114
6.7 Andre lands studieforberedende opplæring ... 115
6.7.1 Hvordan sammenlikne studie-kompetanse mellom land? ... 115
6.7.2 Krav til studiekompetanse og opptak til studier ... 116
6.8 Kvalitet i de studieforberedende utdanningsprogrammene ... 120
6.8.1 Karakterer og gjennomføring i de studieforberedende utdanningsprogrammene ... 120
6.9 Utvalgets vurderinger ... 123
6.9.1 Generell studiekompetanse ... 123
6.9.2 Tilbudsstrukturen ... 125
6.9.3 Fag og fordypning ... 126

7 Struktur og innhold i de yrkesfaglige utdannings-programmene ... 129
7.1 Formålet med de yrkesfaglige utdanningsprogrammene ... 129
7.2 Krav til yrkeskompetanse ... 129
7.3 Hva betyr det å ha yrkes-kompetanse? ... 130
7.4 Tilbudsstrukturen i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene ... 132
7.4.1 Ny tilbudsstruktur fra skoleåret 2020–2021 ... 133
7.4.2 2+2-modellen og særløp ... 134
7.4.3 Kryssløp ... 135
7.4.4 0+4-modellen og 1+3-modellen ... 136
7.4.5 Vekslingsmodeller ... 136
7.4.6 Bedriftsopplæring i skole ... 137

7.4.7 Flere veier fra yrkesfaglige utdanningsløp til studiekompetanse ... 137
7.4.8 Utdanningsprogram for bygg- og anleggsteknikk ... 140
7.4.9 Utdanningsprogram for design og håndverk / medieproduksjon ... 142
7.4.10 Utdanningsprogram for elektrofag ... 144
7.4.11 Utdanningsprogram for helse- og oppvekstfag ... 145
7.4.12 Utdanningsprogram for naturbruk 147
7.4.13 Utdanningsprogram for restaurant- og matfag ... 148
7.4.14 Utdanningsprogram for service og samferdsel ... 149
7.4.15 Utdanningsprogram for teknikk og industriell produksjon ... 151
7.5 Innholdet i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene ... 152
7.5.1 Fag- og timefordeling ... 153
7.5.2 Fellesfagene ... 153
7.5.3 Programfagene ... 155
7.5.4 Yrkesfaglig fordypning ... 156
7.5.5 Opplæring i bedrift / læretid ... 157
7.6 Muligheter for utveksling til utlandet i opplæringsløpet ... 157
7.7 Overgang fra yrkesfag til høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning ... 157
7.7.1 Fagskoleutdanning ... 158
7.7.2 Y-veien ... 159
7.8 Andre lands yrkesfaglige opplæring ... 159
7.8.1 Ulike modeller for yrkesopplæring ... 159
7.8.2 Yrkesopplæring i de nordiske landene ... 160
7.8.3 Yrkesopplæring i Tyskland, Nederland og Sveits ... 162
7.8.4 Fagskoleutdanninger i andre land 165
7.9 Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen ... 165
7.10 Utvalgets vurdering av struktur og innhold i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene ... 167
7.10.1 Tilbudsstrukturen ... 167
7.10.2 Fag og fordypning ... 169
7.10.3 Hvordan kan yrkesfagene styrkes? 169

8 Gjennomføring i videregående opplæring ... 173
8.1 Definisjoner og begreper ... 173
8.2 Ungdomsretten og inntak til videregående opplæring ... 173
8.3 Gjennomføring – status og utvikling fram til i dag ... 174
8.3.1 Gjennomføringen øker hvis vi flytter måletidspunktet ... 177
8.4 De som ikke gjennomfører innen fem år – hvor langt i opplæringsløpet kommer de? ... 178
8.5 Mulige forklaringer på manglende gjennomføring ... 181
8.5.1 Forklaringer på manglende gjennomføring fra et elevperspektiv ... 181
8.5.2 Tidligere skoleprestasjoner ... 181
8.5.3 Unge innvandrere ... 183
8.5.4 Om elever som ikke består alle fag det første året ... 184
8.5.5 Overgangen mellom trinnene ... 185
8.5.6 Søkere som ikke får læreplass ... 185
8.6 Tiltak for å øke gjennomføringen 186
8.6.1 Elever med svake norskferdigheter ... 186
8.6.2 Elever med funksjonsnedsettelser 187
8.6.3 Lokale tilbud og tiltak for å øke gjennomføringen ... 188
8.6.4 Nasjonale satsinger for å øke gjennomføringen og kunnskap om hva som virker ... 188
8.6.5 Hva vet vi om hva som virker? ... 190
8.6.6 Oppstart og overgang i andre land 191
8.7 Grunnkompetanse ... 191
8.7.1 Lærekandidatordningen ... 194
8.7.2 Praksisbrevordningen ... 195
8.8 Utvalgets vurderinger ... 197

9 Videregående opplæring for voksne ... 201
9.1 Endring i befolkningens utdanningsnivå ... 201
9.2 Rett til videregående opplæring for voksne ... 202
9.3 Utvikling av rettighetene ... 204
9.4 Voksnes behov for opplæring ... 204
9.5 Hvordan kan voksne oppnå studie- eller yrkeskompetanse? ... 206
9.5.1 Veier til studiekompetanse ... 206
9.5.2 Veier til yrkeskompetanse ... 207
9.5.3 Fagbrev på jobb ... 209
9.5.4 Forsøk med modulstrukturert opplæring ... 210
9.6 Tilbud i regi av Nav ... 210
9.7 Realkompetansevurdering ... 211
9.8 Etterspørsel etter og tilbud om videregående opplæring i fylkeskommunene ... 212
9.8.1 Søkerstatistikk ... 212

9.8.2 Deltakelse 214
9.8.3 Utfordringer ved dagens tilbud 215
9.9 Utvalgets vurderinger 216

10 Roller og ansvar 219
10.1 Styring og ansvarsfordeling mellom staten og fylkeskommunen i videregående opplæring 219
10.1.1 Innledning 219
10.1.2 Statlig utdanningspolitikk og fylkeskommunalt ansvar 220
10.1.3 Statlige styringsinstrumenter i et lokalt selvstyre 224
10.1.4 Forskning som del av kunnskapsgrunnlaget 230
10.2 Roller og ansvar i videregående opplæring 232
10.2.1 Forankring av roller 232
10.2.2 Aktører på nasjonalt nivå 233
10.2.3 Regionale aktører 235
10.3 Regionreformen 238
10.4 Utvalgets vurderinger 239
10.4.1 Styring og ansvarsfordeling 239
10.4.2 Regionreformen 241

11 Norsk videregående opplæring anno 2018 – overordnede vurderinger 243
11.1 Har retten til videregående opplæring for trange vilkår? 244
11.2 Tilrettelegger vi for at elevene er kvalifisert for neste nivå? 244
11.3 Gir videregående opplæring rom for faglig fordypning? 245
11.4 Har vi to klart definerte løp gjennom videregående opplæring? 245
11.5 Er fellesfagene egentlig felles – og skal de være det? 246
11.6 Generell studiekompetanse – for generell? 247
11.7 Økt gjennomføring – kan vi bli enda bedre? 247
11.8 Samfunnets behov for voksnes kompetanse øker – tas dette på tilstrekkelig alvor? 248

Referanseliste 249

Digitale vedlegg:
NOKUT (2018) Videregående opplæring og opptakskrav til høyere utdanning i utvalgte land
Rambøll (2018) Kartlegging. Videregående opplæring i utvalgte land
Ny tilbudsstruktur for yrkesfaglige utdanningsprogrammer fra skoleåret 2020–2021
Datainnsamling om voksne i videregående opplæring

Figur 1.1

Kapittel 1
Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

Videregående opplæring er en sentral del av et helhetlig utdanningsløp. Videregående opplæring bygger på grunnskolen og skal danne og utdanne for videre studier, et krevende arbeidsliv og for aktiv deltakelse i et trygt, åpent, demokratisk og inkluderende samfunn.

Videregående opplæring har mange formål, men felles for dem er at de er tuftet på et felles verdisett som er forankret i opplæringens formålsparagraf, og som kommer til uttrykk gjennom opplæringens ulike målformuleringer – gjennom opplæringsloven, læreplanverkets generelle del og læreplanene i fagene.

Tiden i videregående opplæring er en viktig fase i ungdommens liv. Fra å være ungdom utvikles de til unge voksne med stemmerett, større frihet og selvstendighet, men også med større ansvar for sitt eget liv og sine egne handlinger. Videregående opplæring skal hjelpe ungdommen i denne utviklingen.

For voksne er videregående opplæring en viktig mulighet til å heve kompetansen sin og få mulighet til å delta i arbeids- og samfunnslivet. Godt kjente og tilrettelagte tilbud til voksne er en forutsetning for å skape et samfunn der alle får delta og bidra. Videregående opplæring har et stort ansvar for å tilrettelegge for dette.

1.1 Om utvalget og mandatet

1.1.1 Utvalgets sammensetning

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

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

1.1.2 Utvalgets mandat

Bakgrunn

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

Dagens modell

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

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

- Frafallet etter fem år har helt siden Reform 94 ligget på rundt 30 prosent av hvert kull, på

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

Mandat

Videregående opplæring skal gi elevene en opplæring som fremmer lærelyst, motivasjon og trivsel. De studieforberedende utdanningsprogrammene skal legge til rette for at elevene har et best mulig grunnlag for å starte i høyere utdanning, og de yrkesfaglige utdanningsprogrammene skal ruste elevene slik at de kan møte arbeidslivet med relevant fag- eller yrkeskompetanse.
Utvalget skal blant annet vurdere
- om videregående opplæring har en struktur og et innhold som legger til rette for at flest mulig fullfører videregående opplæring
- om dagens modell for videregående opplæring tilfredsstiller arbeidslivets- og samfunnets behov for kompetanse
- om dagens modell i tilstrekkelig grad fremmer lærelyst og motivasjon
- behovet for endringer i ansvarsfordelingen mellom nasjonale myndigheter, skoleeier og arbeidsliv
- behovet for å utvide ordninger for kompetanse på lavere nivå
- hvordan man kan legge best mulig til rette for at voksne skal kunne oppnå studiekompetanse/fag-/svennebrev/yrkeskompetanse

På bakgrunn av dette skal utvalget avgi:
1. en *delinnstilling* der utvalget beskriver utviklingen av dagens tilbud, organisering og ansvarsforhold, og gir en vurdering av styrker og svakheter ved dagens videregående opplæring. Utvalget skal bygge sine vurderinger på eksisterende kunnskapsgrunnlag, og innhente ny kunnskap der dette er nødvendig. Utvalget skal også vurdere styrker og svakheter ved dagens videregående opplæring sett opp mot land det er naturlig å sammenlikne med.
2. en *hovedinnstilling* som foreslår og vurderer ulike modeller for videregående opplæring. Dette innebærer innretningen på studiespesialiserende og andre studieforberedende utdanningsprogrammer, hovedmodellen og ansvarsforholdene i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene, overganger mellom yrkesfag og studieforberedende utdanningsprogrammer, herunder påbygg til generell studiekompetanse. Utvalget skal komme med forslag til konkrete endringer i strukturen/organiseringen og fagsammensetning. Fellesfagenes plass og omfang i de ulike løpene skal vurderes.

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

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

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

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

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

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

1.1.3 Utvalgets forståelse av mandatet

Denne innstillingen tar utgangspunkt i punkt 1 i utvalgets mandat. Utvalget presenterer her en

Figur 1.2

bred framstilling av videregående opplæring i 2018, med et tilbakeblikk på hvordan opplæringen har utviklet seg fram til i dag. Vi har et særlig blikk på utviklingen fra Reform 94, og vi ser den norske opplæringen i lys av tilsvarende opplæring i andre land.

Vi vil særlig peke på følgende mandatpunkter:
- prinsippene som ligger til grunn i den pågående fagfornyelsen, skal videreføres.
- utvalget skal bygge videre på arbeidet som er gjort i forbindelse med gjennomgangen av tilbudsstrukturen på yrkesfag.

Arbeidet med fagfornyelsen pågår parallelt med utvalgets arbeid. At prinsippene som ligger til grunn for fagfornyelsen skal videreføres, forstår vi som:
- definisjonen av kompetansebegrepet og kompetansebaserte læreplaner skal videreføres
- definisjonen av grunnleggende ferdigheter i fagfornyelsen skal videreføres
- forståelsen av dybdelæring uttrykt som kjerneelementer i fagene skal videreføres
- forståelsen av de tverrgående temaene i fagfornyelsen skal videreføres

I arbeidet med denne delinnstillingen har vi sett på ulike forståelser av hvilke kompetanser som trengs i framtiden, og vi omtaler disse i flere av kapitlene. Vi legger til grunn en bred forståelse av kompetanser, når vi i hovedinnstillingen skal vurdere om dagens modell for videregående opplæring tilfredsstiller arbeidslivets og samfunnets behov for kompetanse. Det innebærer en forståelse av kompetansebegrepet som både rommer faglig kompetanse og mer fagovergripende kompetanser.

Når utvalget i neste innstilling skal vurdere fellesfagenes plass og omfang, vil dette derfor ikke omfatte endring av læreplanenes struktur eller sentrale begreper som nevnt i fagfornyelsen. Utvalget definerer i utgangpunktet ikke det konkrete og detaljerte faglige innholdet i den enkelte læreplan som en del av sitt mandat. Men i vår vurdering av hvilke kompetanser som er viktige i framtidens videregående opplæring, vil vi vurdere om dagens innhold i tilstrekkelig grad ivaretar dette.

Utvalget registrerer at fag- og timefordelingen ikke er en del av fagfornyelsen. Vi definerer fag- og timefordelingen som en del av tilbudsstrukturen og innholdet som utvalget skal vurdere nærmere. Når vi skal vurdere om videregående opplæring har et innhold som bidrar til at flest mulig gjennomfører videregående opplæring, vil vi knytte det opp mot fagenes plassering og omfang. Med innhold forstår vi fellesfag og programfag i studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer. I utvalgets forståelse av innhold inngår også vurderingsordningene.

At utvalget skal bygge videre på det arbeidet som er gjort i forbindelse med gjennomgangen av tilbudsstrukturen på yrkesfag, innebærer at vi tar utgangspunkt i det kunnskapsgrunnlaget som er framskaffet gjennom arbeidet med tilbudsstrukturen.

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

1.2 Kunnskapsgrunnlaget og utvalgets arbeid

I vårt arbeid med denne innstillingen har vi brukt tilgjengelig statistikk, forskning, evalueringer og kartlegginger for å belyse videregående opplæring så godt som mulig. Utvalget ser at det finnes mer forskning på noen områder enn andre. Blant annet vil vi peke på at de studieforberedende utdanningsprogrammene i liten grad har vært gjenstand for kartlegging og forskning. Ikke minst må vi peke på et svakt kunnskapsgrunnlag når det gjelder videregående opplæring for voksne.

I våre beskrivelser av andelen som fullfører og består videregående opplæring, har vi valgt å gå detaljert inn i et bestemt ungdomskull. Ungdomskullet vi ser på er de 15- og 16-åringene som gikk ut av 10. trinn våren 2012. Vi bestilte data fra Statistisk sentralbyrå (SSB) som viser hvilke karakterer disse ungdommene har med seg fra grunnsko-

Figur 1.3

len og hva som er deres høyeste registrerte trinn i videregående opplæring. På denne måten får vi detaljert informasjon om hvor langt i opplæringsløpet disse ungdommene kom i løpet av fem år, ikke bare hvorvidt de har fullført og bestått eller ikke. Vi bestilte også data som viser hvor mange som er i arbeid eller utdanning fem år etter at de startet i videregående opplæring.

I den ordinære gjennomføringsstatistikken som publiseres av Statistisk sentralbyrå (SSB) inkluderes *alle* som startet i videregående opplæring for første gang i 2012. Ved at vi i vårt datamateriale ser på et bestemt grunnskolekull, er eldre elever herunder voksne trukket ut. Disse utgjør 3 250 personer av de som startet i videregående opplæring for første gang høsten 2012.

Elever som følger et løp mot planlagt grunnkompetanse har ikke som mål å fullføre med full studie- eller yrkeskompetanse. Vi har derfor valgt å holde denne gruppen utenfor tallgrunnlaget når vi skal analysere antall som fullfører og består videregående opplæring. Dette utgjør 1 189 personer. Denne gruppen blir nærmere omtalt i kapittel 8.6.

Avgrensningene i elevkullet gjør dermed at tallene våre vil avvike noe fra de offisielle tallene fra SSB og Utdanningsdirektoratet.

For å få bedre oversikt over omfanget av voksne som søker videregående opplæring og fylkeskommunens tilbud, sendte vi ut et spørreskjema til samtlige fylkeskommuner. Vi ba bl.a. fylkeskommunene om å oppgi søkernes rettsstatus og i hvilken grad tilbudet går til voksne med og uten en individuell rett til videregående opplæring. Antallet som var realkompetansevurdert ble også kartlagt. Samtlige fylkeskommuner svarte på undersøkelsen. På grunn av tidspunktet for undersøkelsen hadde ikke fylkeskommunene rukket å ferdigbehandle alle søknadene. Fylkeskommunene har også noe ulike registreringsrutiner. Dataene tolkes derfor med visse forbehold.

På oppdrag fra utvalget har Rambøll utarbeidet en gjennomgang av andre lands opplæringssystemer, og NOKUT har foretatt en kartlegging av studieforberedende løp i andre land.

I tillegg til statistikk, forskning og kartlegginger har vi vært opptatt av å samle inn erfaringsbasert kunnskap, fra både elever og lærlinger, lærere, skoleledere, fylkeskommuner, universitets- og høyskolesektoren og arbeidslivet. For å få til dette har enten hele eller deler av utvalget, eller utvalgslederen

- hatt fire møter med referansegruppen som består av arbeidslivets parter og lærerorganisasjonene i tillegg til representanter fra universitets- og høyskolesektoren
- gjennomført en innspillskonferanse
- besøkt en skole i Trondheim og truffet elever på studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer, lærere, ledelsen og andre ansatte
- besøkt Kongsberg teknologipark for å lære om hvordan samarbeidet mellom skole og bedrift i fag- og yrkesopplæringen kan organiseres
- arrangert en workshop med elever og lærlinger fra hele landet. Vi arrangerte workshopen i samarbeid med Elevorganisasjonen
- arrangert et seminar om digitalisering i opplæringen. Referansegruppen deltok
- besøkt Alta videregående skole for å lære mer om videregående opplæring for samiske elever og elever i Finnmark. På møtet var representanter fra opplæringsavdelingen i Sametinget, Sametingets representant i styret for de samiske videregående skolene og representanter fra ledelsen på de samiske skolene i Kautokeino og Karasjok. Foruten rektor var også flere fra ledelsen, lærere og en elev fra studiespesialiserende utdanningsprogram på Alta videregående skole med på møtet
- hatt møter med Forum for fylkesutdanningssjefer for å drøfte muligheter og utfordringer i videregående opplæring.
- hatt tre møter med Samarbeidsrådet for yrkesopplæring. (SRY)

I tillegg til dette har både utvalgsleder, enkeltmedlemmer og sekretariatsleder presentert utvalget, dets mandat og arbeid for ulike organisasjoner og grupper. Også disse foraene har gitt verdifulle bidrag til utvalgets arbeid.

På utvalgets nettside (www.liedutvalget.no) ligger det en rekke innspill som er kommet i løpet av det første året, fra både enkeltpersoner og organisasjoner.

Utvalget har hatt ti møter i 2017 og 2018. Temaer for møtene og korte oppsummeringer fra møtene ligger på utvalgets nettside.

1.3 Andre utvalg med relevans for Liedutvalgets arbeid

Liedutvalget er et av flere regjeringsoppnevnte utvalg som skal levere innstillinger i 2018 og 2019. Av særlig relevans for vårt arbeid nevner vi følgende

- Kompetansebehovsutvalget, som leverte sin første årlige rapport 1. februar 2018. De to neste kommer innen 1. februar i 2019 og 2020. Utvalget skal frembringe best mulig faglig vurdering av Norges framtidige kompetansebehov som grunnlag for nasjonal og regional planlegging og for den enkeltes studie- og yrkesvalg.
- Raaumutvalget leverte sin innstilling 1. desember 2018. Utvalget har utredet modeller og løsninger for finansiering av livsopphold med sikte på at flere voksne skal ta opplæring på grunnskolens og videregående opplærings nivå. Utvalget har blant annet vurdert om strukturelle forhold kan være til hinder for gode løsninger for målgruppen.
- Ekspertutvalg om kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner som skal levere sin innstilling 1. februar 2019. Utvalget skal utvikle et kunnskapsgrunnlag om hvorfor kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner oppstår og eventuelt hva som kan gjøres for å motvirke dem. Utvalget skal identifisere årsaker og effektive tiltak.
- Sysselsettingsutvalget (en ekspertgruppe) er første del av et utvalg i to faser som skal levere sin første innstilling i mars 2019. Ekspertgruppen skal analysere utviklingen i sysselsettingen i Norge, samt analysere utviklingen i mottak av inntektssikringsytelser. Ekspertgruppen skal foreslå tiltak som kan bidra til at flere kommer i arbeid, at flere får utnyttet sin arbeidsevne, og at færre får unødig langvarige stønadsforløp eller faller utenfor arbeidslivet med en varig stønad. Ekspertgruppens rapport er ventet i mars 2019. I fase to vil arbeidet bli fulgt opp med deltakelse av eksperter og partene i arbeidslivet.
- Ekspertutvalget for etter- og videreutdanning som skal levere sin innstilling 1. juni 2019. Utvalget skal vurdere behovet for etter- og videreutdanning og om utdanningssystemet er i stand til å imøtekomme behovene. I tillegg skal utvalget vurdere om rammebetingelsene for investering i ny kompetanse er tilstrekkelig gode. Utvalget skal foreslå tiltak for å komplettere et system for å lære hele livet.
- Opplæringsutvalget, som skal levere sin innstilling 1. desember 2019. Utvalget skal foreslå ny opplæringslov, forskriftshjemler og føringer for innholdet i forskriftsreguleringen. I tillegg skal utvalget foreslå overordnede prinsipper for regelstyring av grunnopplæringens område.
- Universitets- og høyskolelovutvalget, som skal levere sin innstilling 1. februar 2020. Utvalget skal gjennomgå og vurdere endringer i regelverket for universiteter, høyskoler og studentsamskipnader.

1.4 Om innstillingen

Kapittel 2 gir en oversikt over videregående opplæring slik tilbudet er i dag – som del av grunnopplæringen i Norge. Vi gir en kort beskrivelse av hvem som går i videregående opplæring, hvor de går, og hvordan det går med dem. Kapitlet omtaler også fylkeskommunens oppdrag som skolemyndighet og de private skolene/friskolene i videregående opplæring.

Kapittel 3 er en historisk gjennomgang av videregående opplæring fra de tidligste sporene av presteutdanning og laugsopplæring til dagens videregående opplæring, med hovedvekt på utviklingen fra Reform 94 til Kunnskapsløftet. Vi gir også en kort historisk omtale av rådsstrukturen i videregående opplæring.

Kapittel 4 gjør rede for utviklingstendenser som kan få betydning for videregående opplæring framover. Det gis også en beskrivelse av utviklingstrekk knyttet til unge og voksne deltakerne i videregående opplæring, og noen betraktninger rundt framtidige kompetansebehov.

Kapittel 5 beskriver sentrale aktører i videregående opplæring. Lærere og instruktører møter elevene og lærlingene daglig. I tillegg er det en rekke andre aktører som er involvert i opplæringen, både innad i videregående opplæring og utenfor. I kapitlet beskriver vi kompetanse og kompetansebehov. Kapitlet omhandler også enkelte sentrale strukturerende elementer som støtter opp under og påvirker opplæringen – vurdering og dokumentasjon av kompetanse, og bruk av og tilgang til nødvendig og oppdatert utstyr.

Kapittel 6 beskriver og vurderer de studieforberedende utdanningsprogrammenes struktur og innhold. Kapitlet omtaler kort regler for opptak til høyere utdanning, og drøfter hva det vil si å være studieforberedt. Kapitlet har en kort omtale av de

fem studieforberedende utdanningsprogrammenes struktur, og belyser gjennomføring og kompetanseoppnåelse ved å følge ett årskull gjennom videregående opplæring. Videre omtaler kapitlet fellesfagene og programfagene. Kapitlet har også en kort gjennomgang av andre lands studieforberedende opplæring, før utvalgets vurderinger.

Kapittel 7 beskriver og vurderer de yrkesfaglige utdanningsprogrammenes struktur og innhold. Kapitlet omtaler kort formålet med fag- og yrkesopplæringen, og hva det vil si å nå en yrkeskompetanse. Kapitlet omtaler strukturen i fag- og yrkesopplæringen, samt hva som særpreger hvert av de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Her ligger også en beskrivelse av den nye tilbudsstrukturen. Videre omtaler kapitlet fellesfagene, programfagene og yrkesfaglig fordypning. Overgang til fagskoler og høyere utdanning, og andre lands yrkesfaglige opplæring, omtales til slutt i kapitlet, før utvalgets vurderinger.

Kapittel 8 handler i hovedsak om den gruppen som ikke gjennomfører et videregående løp med full kompetanse i løpet av fem år etter at de startet i Vg1. Vi ser på utviklingen over tid og hvordan gjennomføringen øker når vi flytter måletidspunktet utover fem år. Kapitlet ser på hvilken betydning karakterer fra grunnskolen har for sjansen til å lykkes i videregående opplæring, men peker også på en rekke andre forklaringer på hvorfor ungdom ikke gjennomfører videregående opplæring. Det gis en kort oversikt over hvilke tiltak som er satt i verk for å øke gjennomføringen. Til slutt omhandles grunnkompetanse, lærekandidatordningen og praksisbrevordningen.

Kapittel 9 beskriver voksnes rettigheter til videregående opplæring og hva som er særskilt for tilbudet til voksne. Kapitlet beskriver hvordan gruppens behov har endret seg som følge av økt innvandring og økte krav til kompetanse. Kapitlet peker på noen utfordringer med dagens tilbud på et overordnet nivå.

Kapittel 10 omtaler aktører, roller og ansvar i videregående opplæring. Ansvaret for videregående opplæring er lagt til fylkeskommunene, men det er en rekke aktører som på ulik måte påvirker hvordan videregående opplæring er organisert og drives. Kapitlet omhandler den statlige styringen av videregående opplæring og utviklingen av denne over tid. Videre omtaler kapitlet de rollene og det ansvar de ulike aktørene har, på både nasjonalt og regionalt nivå.

Kapittel 11 oppsummerer utvalgets overordnede vurderinger av sterke og svake sider ved videregående opplæring. Vi stiller i kapitlet noen spørsmål ved struktur og innhold i dagens opplæring, som vi vil komme tilbake til i hovedinnstillingen:

- Har retten til videregående opplæring for trange vilkår?
- Tilrettelegger vi for at elevene er kvalifisert for neste nivå?
- Gir videregående opplæring rom for faglig fordypning?
- Har vi to klart definerte løp gjennom videregående opplæring?
- Er fellesfagene egentlig felles – og skal de være det?
- Generell studiekompetanse – for generell?
- Økt gjennomføring – kan vi bli enda bedre?
- Samfunnets behov for voksnes kompetanse øker – tas dette på tilstrekkelig alvor?

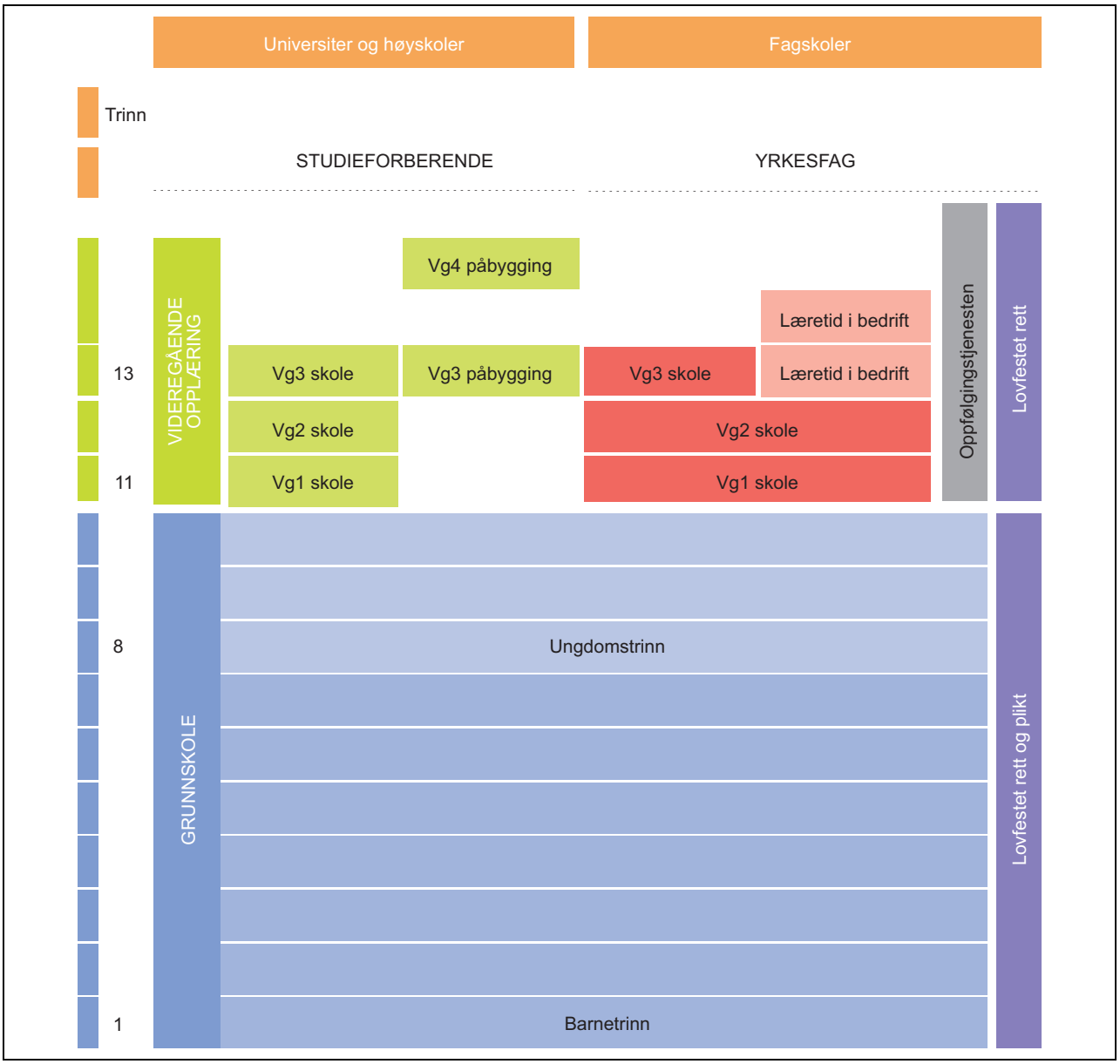
You must not stay here longer,
your dismission
Is come from Caesar; there-
fore hear it, Antony.
Where's Fulvia's process? Cae-
sar's I would say? both?
Call in the messengers. As I
am Egypt's queen,
Thou blushest, Antony; and
that blood of thine
CH2OH
OH
OH
OH
OH

Figur 2.1

Kapittel 2
Fakta om videregående opplæring

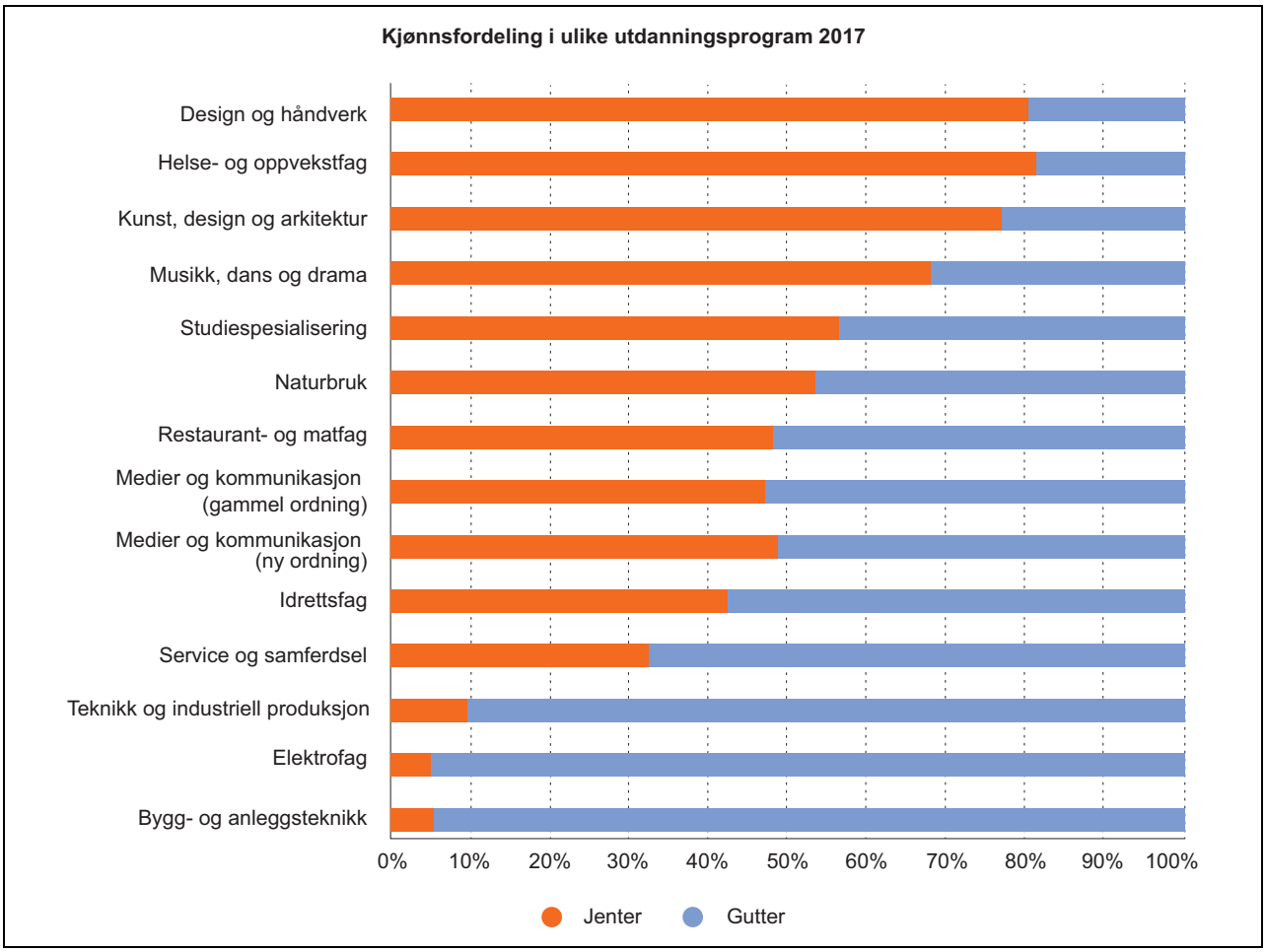
2.1 Videregående opplæring i et helhetlig opplæringssystem

Videregående opplæring bygger på den 10-årige grunnskolen. Alle som har fullført grunnskolen har rett til tre års videregående opplæring. Selv om videregående opplæring ofte omtales som del av et 13-årig opplæringsløp, er den ikke en del av den obligatoriske opplæringen med plikt til deltakelse. På den annen side er retten til videregå-



Figur 2.2 Videregående opplæring i utdanningssystemet

Kilde: Utdanningsdirektoratet. Utdanningsspeilet 2017.



Figur 2.3 Utdanningsvalg i videregående opplæring i 2017. Jenter og gutter.

Kilde: SSB.

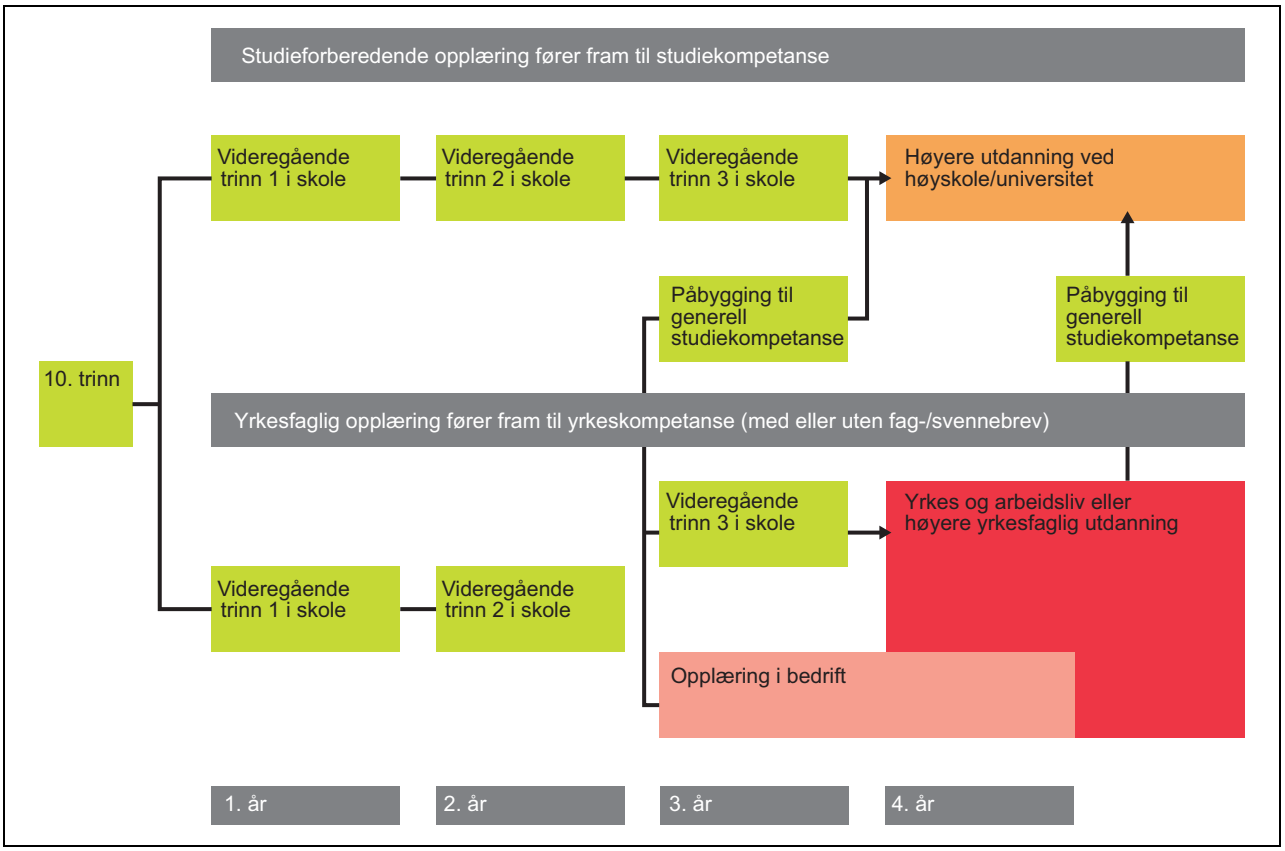
ende opplæring allmenn; det er ingen opptakskrav knyttet til retten. Så lenge de formelle kravene er oppfylt, har alle krav på et tilbud.

Det er 415 videregående skoler i Norge, 322 offentlige og 93 private. De offentlige har 174 300 elever mens de private har 15 300 elever. Offentlige videregående skoler har i gjennomsnitt 540 elever, mens de private har 162 elever. Det er to statlige samiske videregående skoler. Begge ligger i Finnmark.

Ved skolestart skoleåret 2017–2018 var det 189 700 elever i videregående skole. 123 100 elever gikk på et studieforberedende program og 66 600 elever på et yrkesfaglig utdanningsprogram når vi ser alle trinnene under ett. I tillegg var det 43 400 lærlinger og lærekandidater.

Omtrent alle som går ut av grunnskolen fortsetter direkte over i videregående opplæring. Tilbøyeligheten til å søke videregående opplæring er ganske lik mellom kjønnene. Når en ser alle opplæringsprogrammene under ett utgjør guttene 49,4 prosent og jentene 50,6 prosent av elevene i videregående opplæring. Det er med andre ord ikke særlige kjønnsforskjeller å spore. Elevens utdanningsvalg viser imidlertid et kjønnstradisjonelt mønster. Figur 2.3 viser hvordan gutter og jenter fordelte seg på de ulike programmene i 2017.

Mens jentene utgjorde over 80 prosent av elevene i utdanningsprogrammene 'design og håndverk' og 'helse og oppvekstfag', utgjør guttene 95 prosent av dem som tar elektrofag og bygg- og anleggsteknikk. Det er også en tendens til at jentene i større grad enn guttene søker seg mot utdanningsprogrammer som gir studiekompetanse. På det største av disse utdanningsløpene, studiespesialisering, utgjør jentene 56,4 prosent av elevene.



Figur 2.4 Oppbygning av videregående opplæring

Kilde: vilbli.no

2.2 Hva er videregående opplæring?

2.2.1 Oppbygning av videregående opplæring

Videregående opplæring skal ifølge opplæringslovens § 3-3 føre til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse. Grunnkompetanse er en samlebetegnelse på et hvert løp som ikke gir full kompetanse i form av et vitnemål eller fag- eller svennebrev. Dette tilsier at det er to hovedspor for dem som skal inn i videregående opplæring: et studieforberedende og et yrkesfaglig løp.

Figur 2.4 gir en oversikt over hvordan videregående opplæring er bygd opp i Norge.

Den øverste linjen viser det studieforberedende opplæringsløpet. Dette skal vanligvis gjennomføres på tre år i skole, men med mulighet for kortere eller lengre praksisperioder i arbeidslivet. Den nederste linjen viser et yrkesfaglig opplæringsløp. Opplæringen de to første årene skjer som hovedregel i skole. Etter dette kan et yrkesfaglig løp fortsettes gjennom opplæring i bedrift eller gjennom et tredje år i skole. En elev som har startet på yrkesfag, kan etter to år også velge å ta tredje år som et påbyggingsår til generell studiekompetanse. I tillegg har de som har fullført og bestått fag- og yrkesopplæring fra og med 2014, rett til et års påbygging til generell studiekompetanse. Retten kan tas ut når som helst innen utgangen av det året vedkommende fyller 24 år.[1] Denne utvidelsen av retten ble innført i 2014.

2.2.2 En fylkeskommunal plikt og et statlig ansvar

Gjennom opplæringsloven § 13-3 er ansvaret for videregående opplæring lagt til fylkeskommunen: «Fylkeskommunen skal oppfylle retten til vidaregåande opplæring etter denne lova for alle som er busette i fylkeskommunen.» Loven fastslår at fylkeskommunene skal planlegge og bygge ut opplæringstilbudet med hensyn til nasjonale mål, søkernes ønsker og behov i samfunnet. Fag- og yrkesopplæring er en integrert del av videregående opplæring, og det er et tett samarbeid med partene i arbeidslivet om innhold og opplæringstilbud.

I 2014 ble statens ansvar for å sikre videregående opplæring grunnlovsfestet. I begrunnelsen,

[1] Opplæringsloven § 3-1.

som gjaldt både grunnskole og videregående opplæring, la Stortinget vekt på utdanningens betydning for demokrati og deltakelse. Utdanning blir sett på som en forutsetning for individets frihet og som et utgangspunkt for å skaffe seg arbeid. «Bestemmelsen skal leses som et vern mot forsømmelse av statens ansvar for å gi sine borgere skoletilbud uavhengig av geografi, økonomi eller andre trekk ved den enkelte. Retten vil være krenket dersom enkeltpersoner eller grupper av personer utestenges av undervisning.»[2]

Grunnlovsbestemmelsen endrer ikke formålet med videregående opplæring. Den knytter isteden opplæring på videregående nivå til menneskerettighetene og underbygger betydningen av videregående opplæring både som demokratisk arena og som utgangspunkt for arbeid. Som vi skal se under, var grunnlovsfestingen i full overensstemmelse med opplæringens formål slik dette var uttrykt i lov og læreplaner.

2.2.3 Overordnet formål

Skolen har historisk sett hatt i oppgave å bidra til dannelse og å utdanne ungdom. Helt siden annen verdenskrig har vi vært opptatt av at skolen skal bidra til å gi elevene demokratisk oppdragelse. Da Stortinget i 1974 vedtok en ny felles lov om videregående opplæring, fikk all opplæring på videregående skoles nivå felles formålsparagraf. Loven sa blant annet at opplæringen skulle «ta sikte på å utvikle dyktighet, forståelse og ansvar for fag, yrke og samfunn, legge grunnlag for videre utdanning og hjelpe elevene i deres personlige utvikling».[3] Med ny felles lov fikk vi altså yrkesperspektivet med som del av formålet for hele den videregående opplæringen.

Da lov om grunnskolen og lov om videregående opplæring ble til en felles ny opplæringslov i 1998, ble bestemmelsen om tilpasset opplæring tatt inn i formålet for videregående nivå. Det samme gjaldt betegnelsen livslang læring og ansvaret for å utvikle gode samarbeidsformer mellom lærer og elever, mellom skole og hjem og mellom skole og arbeidsliv. I 2008 ble det fastsatt ny formålsparagraf som legger vekt på enkeltmenneskets rett til en likeverdig og inkluderende opplæring. Det er et mål at alle elever og lærlinger skal utvikle kompetanse som gjør dem best mulig i stand til å være aktive deltakere i samfunnet og arbeidslivet.[4] I følge formålsparagrafen skal videregående opplæring bidra til at hver elev og lærling kan ivareta og utvikle sin identitet i et inkluderende og mangfoldig fellesskap.

I 2017 ble ny overordnet del av læreplanverket, *Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen*, fastsatt av regjeringen. Den skal gjelde fra skoleåret 2020–2021, og erstatter fra det tidspunktet dagens generelle del. Målet med ny overordnet del er å gjøre læreplanverket mer helhetlig, ved at det blir bedre sammenheng mellom formålsparagrafen og de andre delene av læreplanen.[5] Overordnet del gjelder all den opplæringen elever, lærlinger, lærekandidater, praksisbrevkandidater og voksne deltakere får. Her er det tydelig beskrevet at skolen og lærebedriften har et likeverdig ansvar både for danning og for opplæring i enkeltfag.

Ny overordnet del av læreplanen inneholder et eget kapittel som utdyper hvordan vi skal forstå skolens samfunnsoppdrag.[6] Her står det at videregående opplæring blant annet skal bidra til at elevene utvikler seg faglig og sosialt. Det ligger en særlig forpliktelse for skolen og lærebedriften om å skape et godt og trygt læringsmiljø – for alle.

2.2.4 Rett til videregående opplæring

Ungdom og voksne har rett til videregående opplæring. Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, har etter søknad rett til tre års heltids videregående opplæring. Ungdomsretten gjelder ut det skoleåret som begynner det året eleven fyller 24 år. Ungdom har rett til å komme inn på ett av tre prioriterte utdanningsprogrammer.

Det finnes ingen plikt for ungdom til å delta i videregående opplæring slik som på grunnskolen. I dag begynner likevel så å si alle (98 prosent) av elevene direkte fra tiende klasse i videregående opplæring uten opphold. For den som har takket ja til plass, følger det med en plikt til å være aktivt med i opplæringen. Tilbudet skal være gratis for elevene og lærlingene.

Rett til videregående opplæring har også voksne fra og med det året de fyller 25 år, dersom de har fullført grunnskolen, men ikke fullført videregående opplæring. Det er stadig flere voksne som deltar i videregående opplæring som

---

2 Innst. 187 S (2013–2014) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen*.

3 Lov om videregående opplæring fra 21. juni 1974 nr. 55.

4 Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei. Kvalitet og mangfold i fellesskolen*.

5 Meld. St. 28 (2016–2017) *Fag – Fordypning – Forståelse – En fornying av kunnskapsløftet*.

6 Kunnskapsdepartementet (2017) *Overordnet del – verdier og prinsipper*.

Figur 2.5

lærlinger, lærekandidater, deltakere i fagopplæring i skole, praksiskandidater eller deltakere i skole. Antallet økte fra 20 000 i 2010 til 27 000 i 2017. 70 prosent av deltakerne er under 40 år og 35 prosent er under 30 år, det vil si en klar overvekt av relativt unge voksne. I 2017 er andelen innvandrere blant de voksne deltakerne, 36 prosent, mot 20 prosent i 2010.

Retten til videregående opplæring er ikke knyttet til kvalifikasjoner. Selv om det i loven heter at retten er knyttet til fullført grunnskole, vil en kunne finne alt fra elever som har ti års grunnskole med høyt poengsnitt til elever som mangler dokumentasjon, eller i noen tilfeller elever født i utlandet som knapt har hatt forutgående skolegang. Det må derfor legges til grunn at elevene som kommer inn har svært ulike forutsetninger.

2.2.5 De fleste gjennomfører videregående opplæring og kommer i arbeid eller fortsetter i utdanning

I offisiell statistikk måles gjennomføring fem år etter påbegynt videregående opplæring. I mange år lå gjennomføringsprosenten etter fem år på rundt 70 prosent. Det har ført til at mange har hevdet at 30 prosent av et ungdomskull har gått ut av videregående uten å fullføre. Man har snakket om 30 prosent frafall. Det er et behov for å nyansere – eller snarere korrigere – dette bildet. For det første har gjennomføringen målt etter fem år vist en positiv utvikling de siste årene. I kullet som startet høsten 2012 hadde 74,5 prosent fullført og bestått i løpet av fem år. For det andre er det nødvendig å se resultatene over lengre tid enn fem år. Dette kan illustreres ved å ta utgangspunkt i alderskohorten født i 1983 og som gikk ut av grunnskolen i 1999. Dette er en alderskohort som var 34 år i 2017, og som følgelig hadde hatt ytterligere åtte år til å fullføre etter at ungdomsretten gikk ut. Dette gir oss også et bilde på bruken av voksenretten i de første årene etter at retten inntrer. Tabell 2.1 viser tallene for kullet som startet på videregående opplæring høsten 1999.

Tabell 2.1 viser at i 2004 – fem år etter at kullet hadde startet – hadde 71,7 prosent fullført og bestått. Det året denne aldersgruppen fylte 25, hadde 77,6 prosent oppnådd studie- eller yrkeskompetanse. Det er altså en økning av gjennomføringen på 5,9 prosentpoeng på fire år, hvorav økningen på yrkesfag alene utgjorde 4 prosentpoeng. Ytterligere åtte år senere har 80,6 prosent av kullet oppnådd formell kompetanse. Vi ser at av de som oppnår kompetanse som voksne, er det først og fremst yrkesfaglig kompetanse det er snakk om.

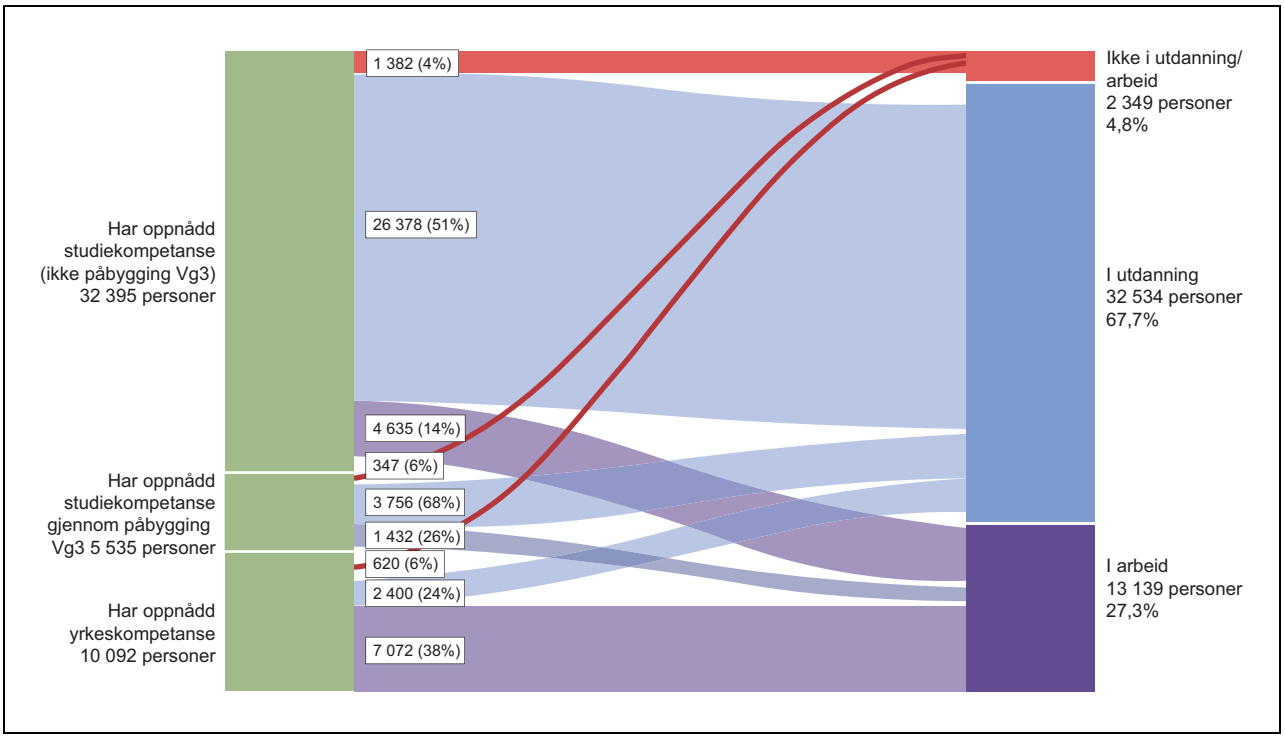
Dette viser at en del bruker lengre tid på å fullføre enn fem år etter påbegynt videregående opplæring. Spesielt gjelder dette yrkesfag. Det er likevel slik at et stort antall klarer å sluttføre innen ungdomsretten går ut. Det er dessuten et karaktertrekk ved det norske systemet at det over tid er mange som oppnår kompetanse som voksne. I sum fører dette til at andelen av befolkningen som står med grunnskole som høyeste utdanning, er klart lavere enn gjennomsnittet for EU eller OECD-landene.[7]

[7] OECD (2015): *Education at a Glance.*

Tabell 2.1 Prosent av et årskull som har oppnådd studie eller yrkeskompetanse. Oppstartsår 1999

År etter oppstart i Vgo	Sum inkludert praksiskandidat	Studiekompetanse	Yrkeskompetanse inkludert praksiskandidat
etter 5 år	71,7	52,5	19,2
etter 9 år	77,6	54,4	23,2
etter 17 år	80,6	54,9	25,7

Kilde: SSB, 2018



Figur 2.6 Status for 2012-kullet høsten 2017: Hva gjør de som har fullført og bestått videregående opplæring? N= 48 022.

Kilde: SSB 2018.

De fleste som fullfører og består videregående opplæring, går enten til videre utdanning eller til arbeidslivet. Figur 2.6 viser hva de av 2012-kullet som hadde fullført videregående opplæring drev med høsten 2017. Av de som hadde fullført og bestått i løpet av fem år, var 95 prosent i arbeid eller i videre utdanning. 67,7 prosent var i gang med annen utdanning og 27,3 prosent var i arbeid. Bare 4,8 prosent var verken i arbeid eller i utdanning.

2.2.6 De som ikke har fullført videregående opplæring er utsatt for å havne varig utenfor utdanning og arbeid

Det er vanligere å bevege seg mellom utdanning og arbeid i Norge enn i en del andre land. Mulighetene på arbeidsmarkedet for dem mellom 15 og 29 år er blant de gunstigste i OECD området. Samtidig er også vårt arbeidsmarked i endring.[8] Det er en gruppe det er grunn til å ha spesiell oppmerksomhet på, og det er den gruppen ungdom som har forlatt videregående opplæring uten å fullføre, og som verken er under annen utdanning eller i arbeid. NEET (Not in Education, Employment or Training) er en internasjonal betegnelse på ungdom som regnes som særlig utsatt for å havne varig utenfor arbeidslivet. I følge OECD utgjorde denne gruppen 9 prosent av alle 15–29-åringer i Norge i 2016. Dette var lavere enn gjennomsnittet for de andre OECD-landene (14 prosent).[9]

Unge som ikke har gjennomført videregående opplæring, er sterkt representert i denne gruppen. Over halvparten (56 prosent) av ungdom utenfor utdanning og arbeid har ikke gjennomført videregående opplæring. Unge som er født i et annet land, har dobbelt så stor risiko for å havne i kategorien NEET som norskfødte ungdommer. Siden så å si hele årskull starter i videregående opplæring, vil en stor andel av denne gruppen ha vært innom videregående opplæring før de har falt fra. Et spørsmål er følgelig hva slags tilbud disse mottar og om det gjøres nok for å fange disse opp i den tiden de befinner seg i videregående opplæring. Vi kommer tilbake til denne problemstillingen i kapittel 8.

8 OECD (2018): *Investing in Youth: Norway.*

9 OECD (2018): *Investing in Youth: Norway.*

2.3 Fylkeskommunenes oppgaveløsning

Opplæringsloven legger ansvaret for videregående opplæring til fylkeskommunen.

Fylkeskommunen kan sies å være det eneste forvaltningsorganet på regionalt nivå som har ansvar for å ivareta fylkets samlede interesser. På området kompetansetilgang til regionale arbeidsmarkeder har fylkeskommunen åpenbart viktige roller:

- beslutningstaker om dimensjonering av tilbudet innenfor videregående skole
- produsent av undervisningstjenester
- eier og iverksetter av strategiske planprosesser med tilhørende handlingsprogrammer
- initiativtaker og/eller iverksetter av prosjekter i nært samarbeid med eksterne aktører.

Norge er et land der både næringsstruktur, sysselsetting og arbeidsmarked har klare regionale forskjeller. Ser vi på bosettingsmønsteret er Norge det landet i Norden der færrest innbyggere bor i storbyer.

Det er stor forskjell mellom fylkene når det gjelder andelen som bor på tettsteder. I Oslo bor nær 100 prosent i tettbygde strøk, mens mellom 57 og 60 prosent av befolkningen i fylkene Hedmark, Oppland og Nord-Trøndelag, gjør det samme.

Det er stor variasjon i størrelse og innbyggertall. Finnmark er f.eks. like stort som Aust-Agder, Buskerud, Oslo, Akershus, Telemark og Østfold til sammen, men har lavest antall innbyggere.

Noen av disse forskjellene kan en finne igjen i måten de enkelte fylkeskommuner løser oppgaven knyttet til videregående opplæring på.

Selv om alle elever i utgangspunktet har lik rett til utdanning, ligger det en begrensning i hva som faktisk tilbys på hjemstedet. Alle fylkeskom-

Tabell 2.2 Elever og skoler (private og offentlige) etter fylkeskommune. Skoleåret 2017-2018. Alle trinn.

	Antall elever	Andel studieforberedende programmer	Andel yrkesfaglige progammer	Antall skoler	Gj.snittlig elevtall per skole
Akershus	21 991	72 %	28 %	36	611
Aust-Agder	4 535	63 %	37 %	9	503
Buskerud	9 645	65 %	35 %	19	507
Finnmark	2 901	53 %	47 %	11	264
Hedmark	7 265	59 %	41 %	19	382
Hordaland	18 926	63 %	37 %	46	411
Møre og Romsdal	10 103	60 %	40 %	28	360
Nordland	9 029	56 %	44 %	18	501
Oppland	6 665	57 %	43 %	16	416
Oslo	19 183	83 %	17 %	40	480
Rogaland	18 699	61 %	39 %	39	479
Sogn og Fjordane	4 229	58 %	42 %	13	325
Telemark	6 422	64 %	36 %	13	494
Troms	6 057	62 %	38 %	16	379
Trøndelag	16 966	61 %	39 %	41	413
Vest-Agder	7 366	65 %	35 %	17	433
Vestfold	9 140	66 %	34 %	15	609
Østfold	10 535	62 %	38 %	20	526
Totalt	189 657	65 %	35 %	419	452

Kilde: Utdanningsdirektoratet 2018.

Figur 2.7

muner tilbyr samtlige utdanningsprogram på Vg1. Det er derimot store variasjoner i hvor bredt tilbud den enkelte fylkeskommune har på Vg2.

I tillegg til skolestrukturen har geografiske avstander og kommunikasjonsforholdene betydning for hvilket reelt tilbud den enkelte står overfor når han eller hun skal søke videregående opplæring. I fylker med spredt bosetting vil relativt mange elever velge å bo på hybel for å få den opplæringen de ønsker, eventuelt fordi de ikke kommer inn på den skolen som ligger nærmest hjemstedet. Dette gjelder f.eks. Finnmark og Sogn- og Fjordane. Siden innslaget av private skoler varierer mellom fylkeskommunene, har vi funnet det riktig å inkludere disse i tallene.

La oss se litt nærmere på hvordan tilbudet ser ut i ulike deler av landet. Vi benytter Utdanningsdirektoratets statistikk, noe som innebærer at vi benytter betegnelsen elev på hele gruppen – også for Vg3 yrkesfag.. Som tabell 2.2 viser er det betydelige forskjeller i antallet skoler og den gjennomsnittlige størrelsen på disse. Mens en gjennomsnittlig skole i Akershus er på 611 elever, er gjennomsnittet i Finnmark på 264 elever. Det generelle bildet på tvers av fylkeskommunene er likevel at det er liten variasjon i den gjennomsnittlige skolestørrelsen. Bak disse tallene skjuler det seg imidlertid store variasjoner innad i den enkelte fylkeskommune. De fleste fylkeskommuner har en eller flere skoler som har mer enn 1000 elever.

Vi finner 65 prosent av elevene på landsbasis på et studieforberedende program og 35 prosent på et yrkesforberedende program. Tabellen viser ellers til dels store forskjeller fylkeskommunene imellom. Mens kun 17 prosent av elevene i Oslo befinner seg på et yrkesfaglig program, finner vi 47 prosent av elevene i Finnmark på et yrkesfaglig program. Relativt mange fylkeskommuner har en fordeling av elevene som ligger nær landsgjennomsnittet.

2.4 Friskoler/privatskoler på videregående nivå

Det er to typer private videregående skoler: skoler som er offentlig godkjent med lovfestet krav til innhold og kvalitet og videregående skoler som er opprettet i medhold til den frie etableringsretten.[10] Det er den første typen som er mest direkte sammenlignbare med de offentlige skolene, og vi vil konsentrere oss om disse.

De offentlig godkjente friskolene er underlagt regler for driften som innebærer at eierne ikke har anledning til å ta ut noen former for utbytte, åpent eller skjult. Disse skolene mottar en offentlig støtte som utgjør 85 prosent av driftskostnadene i de offentlige skolene. Det er klare begrensninger på hva de kan ta av skolepenger. Skolepenger kan maksimalt utgjøre 15 prosent av tilskuddsgrunnlaget til friskolen, med et tillegg på inntil 4500 pr år for å dekke utgifter til husleie eller kapitalkostnader. Alle offentlige tilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode.

Argumentene for offentlig finansierte friskoler er knyttet til at disse bidrar til økt mangfold i utdanningstilbudet og større valgmuligheter for den enkelte.[11] Utdannings- og forskningskomiteen sier i forbindelse med budsjettframlegget høsten 2017:

> Komiteen mener private skoler kan utgjøre et viktig supplement til det offentlige skoletilbudet, og at de bidrar til å oppfylle foreldrenes rett til å velge en oppdragelse og utdannelse for sine barn som er i tråd med egen religiøs, moralsk og filosofisk overbevisning. Dette er en rettighet som er forankret i internasjonale konvensjoner, som FNs barnekonvensjon, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og Den europeiske menneskerettskonvensjonen.[12]

En godkjent friskole må oppfylle en rekke krav til forvaltning, innhold og kvalitet. Det er en forutsetning at skolenes læreplaner skal være jevngode med de en finner i den offentlige skolen.

Grunnlaget for godkjenning av private skoler har vært endret over tid. I en kort periode var det

[10] Prop. 84 L (2014–2015) *Endringer i privatskolelova mv.*

[11] Prop. 84 L (2014–2015) *Endringer i privatskolelova mv.*

[12] Innst. nr. 12 S (2017–2018) *Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2018.*

Tabell 2.3 Friskoler innenfor videregående opplæring. Antall skoler og godkjent elevtall etter viktigste godkjenningsgrunnlag. Skoleåret 2017–2018.

	Antall skoler	Godkjent elevtall
Livssyn	34	9 017
Pedagogisk retning	11	1 405
Toppidrett	17	4 346
Uten særskilt grunnlag	27	7 505

Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2018

ikke knyttet særlige krav til å kunne bli godkjent utover at skolen kunne dokumentere at den oppfylte kvalitetskravene hva både innhold og forvaltning angikk.[13] Ordningen i nåværende lov er at en skole må oppfylle en del særskilte kriterier for å bli godkjent. Disse står i § 2-1 i friskoleloven:

- livssyn
- anerkjent pedagogisk retning (for eksempel montessori- eller steinerpedagogikk)
- internasjonalt (etter internasjonale læreplaner)
- særskilt tilrettelagt videregående opplæring i kombinasjon med toppidrett
- norsk grunnskoleopplæring i utlandet (etter læreplan for Kunnskapsløftet)
- særskilt tilrettelagt opplæring for funksjonshemmede
- videregående opplæring i små og verneverdige håndverksfag (etter læreplan for Kunnskapsløftet)
- videregående opplæring i yrkesfaglige utdanningsprogram (etter læreplan for Kunnskapsløftet)
- særskilt profil

I tillegg var det som nevnt en periode da skolene kunne bli godkjent på basis av en kvalitetsvurdering, uten at de behøvde å ha et særlig grunnlag som skilte dem fra de offentlige skolene. Skolene som var i drift ved utgangen av 2007, men som ikke oppfylte et av grunnlagene i friskoleloven, kan drive videre uten krav til grunnlag. Tabell 2.3 viser de fire mest brukte godkjenningskriteriene for dagens skoler innenfor videregående opplæring.

Det er flest skoler som er godkjent etter bestemmelsen om livssyn og disse har også det høyeste godkjente elevtallet. Det er nest flest av skoler som ikke kan tilbakeføres til et særskilt grunnlag. Dette er skoler som ble godkjent i 2005, eller godkjent etter tidligere lovverk på et kvantitativt grunnlag. Dette er en åpning for godkjenning som ikke lenger finnes i loven. Det er 17 skoler som er godkjent for å være spesielt tilrettelagt for kombinasjonen med toppidrett. Elleve skoler har en alternativ pedagogisk retning.

En skole kan ikke få godkjenning dersom etableringen vil medføre negative konsekvenser for det offentlige skoletilbudet, eller om det er andre særlige grunner som tilsier at skolen ikke bør godkjennes. Dette kan være at det vurderes ikke å være behov for skolen, eller at personene som står bak søknaden til skolen, ikke anses som seriøse. Fylkeskommunen skal ha anledning til å uttale seg før en søknad om en ny skole blir behandlet. Fylkeskommunen har også klagerett.

Det er per i dag 96 private videregående friskoler i drift etter nåværende lovverk. Av disse ligger tre videregående skoler i utlandet. I Norge er det i alt 93 skoler på videregående nivå. Til sammen har disse fått godkjenning for et maksimalt elevtall på rundt 21 300. Et faktisk elevtall på rundt 15 300 indikerer at noen av skolene driver et stykke unna full kapasitetsutnytting. Dette kan ha forskjellige grunner, blant annet at de kan være under oppbygging

[13] Ot.prp. nr. 33 (2002–2003) *Om lov om frittståande skolar (friskolelova.)*

You must not stay here longer,
your dismission
Is come from Caesar; there-
fore hear it, Antony.
Where's Fulvia's process? Cae-
sar's I would say? both?
Call in the messengers. As I
am Egypt's queen,
Thou blushest, Antony; and
that blood of thine
Is Caesar's homager: else so
thy cheek pays shame
14 15 16
Å være eller ikke være: dét
er spørsmålet. For hva er edel ferd?
Å tåle dette regn av stein og piler
en bitter skjebne sender mot oss? Eller
å trekke sverdet mot et hav av sorger,
og gjøre slutt på dem? Å dø, å sove
ja, bare dét, – og se at søvnen slukker
all hjertekval, de tusen plager kjødet
er arving til. Hvor inderlig man higer
mot denne slutt: Å dø, å sove. Sove,
og kanskje drømme? Ja, se der er låsen
Hva vil vi drømme
når vi har kastet disse støvets lenker?
som gjør elendighetens liv så langt.
som
langmodig ånd vil få av åndløsheten,
– hvem orket dette: hvis han selv form
å fri seg fra det med en liten dolk?

Figur 3.1

Kapittel 3
Veien fram mot videregående opplæring for alle

Videregående opplæring, kan spores mange hundre år tilbake i tid. Fra å være to atskilte tradisjoner – en presteutdanning for de svært få og en fagutdanning basert på at svenn lærte av mester – har vi nå et felles system for videregående opplæring der ungdom skal kunne velge ut fra interesser og ferdigheter. På veien dit har det oppstått mange diskusjoner, og noen av dem kan fortsatt sies å prege debatten om videregående opplæring.

3.1 Ulike tradisjoner fram til 1900-tallet

Både fagopplæring og studieforberedende opplæring har røtter tilbake til middelalderen. Da var opplæringen drevet av kirker og laug. Det fantes et mangfold av ordninger og lite eller ingen nasjonal styring. Med framveksten av nasjonalstaten ble utdanning etter hvert sett på som et verktøy for nasjonsbygging og økonomisk vekst. Utdanning ble derfor i økende grad en del av offentlige myndigheters ansvar.

3.1.1 Fra presteskole til studieforberedende utdanning

De studieforberedende utdanningsprogrammenes historie kan spores tilbake til 1100-tallet. Katedralskolene var de første skolene i Norge og hadde først og fremst i oppgave å utdanne prester. Med reformasjonen på 1500-tallet oppsto et behov for å opplyse en større del av befolkningen, og staten overtok ansvaret for katedralskolene. Etter som flere fikk mulighet til å gå på skole, ble også flere kvalifisert til høyere utdanning. For å sikre at elevene var forberedt på å begynne på Universitetet i København, ble examen artium innført omkring 1630.[1]

Med opplysningstiden på 1700- tallet startet en konflikt om innholdet i skolen som skulle vare til langt inn på 1800-tallet. Konflikten gikk mellom to dannelsesidealer der den ene siden la vekt på klassiske fag. Den andre siden var mer preget av opplysningstidens ideer om vitenskap og samfunnsforhold, og ville ha inn nye fag som var mer praktiske og nytteorienterte. Mens forsvarerne av de klassiske fagene mente at skolens formål først og fremst var å utvikle ungdoms personlighet, holdninger og verdier, mente kritikerne at ungdom ikke fikk nok kunnskap om virkeligheten.[2]

Den første skoleloven i Danmark–Norge kom i 1739. Loven innebar en sentralisering og reduksjon av antall skoler. Hovedregelen var at elevene begynte når de var ni år, og avsluttet når de var 17 år. For å kunne begynne på en latinskole måtte eleven kunne lese og skrive og ha noe kjennskap til latin. Fordi det ikke fantes et offentlig tilbud om skolegang før latinskolene, var kravet i praksis en utestengelse av fattige elever som ikke hadde mulighet til å betale for private lærere. Grunnen til å innføre kravet var sannsynligvis at fattige elever hadde svakere gjennomføring, og at det derfor ble antatt at de kunne skremme bort mer velstående elever.[3] Loven av 1739 gjenspeiler til en viss grad ideene fra opplysningstiden, ved at morsmål (dansk), geografi og historie, som ikke ble sett på som klassiske fag, fikk plass blant de obligatoriske fagene.[4] Matematikk var også en del av fagtilbudet, men ikke som det realfaget det regnes som i dag. Elevene skulle lære logikk og ren matematikk, ikke bruke matematikken som et verktøy.[5]

Til tross for disse endringene fortsatte debatten om skolens innhold. Sterke stemmer mente at elevene trengte en mer mangesidig kunnskap enn fagene på timeplanen representerte. Skolens hovedoppgave var ikke lenger å utdanne prester,

1 Høigård, E. og H. Ruge (1971).

2 Bjørndal, I. (2005).

3 *Forordning Angaaende Fattige Børns Antagelse i de publique Latinske Skoler* (1756).

4 *Forordning Angaaende Hvor mange Latinske skoler i Danmark og Norge skal vedblive* (1739).

5 Skarpenes, O. (2007).

men å gi en høyere allmennutdanning og forberede for studier.

I 1869 fikk Norge sin første egne lov om offentlige skoler. Loven etablerte en seksårig middelskole og et treårig gymnas. Gymnaset fikk for første gang to linjer: en latinlinje og en reallinje. Reallinjen ble et endelig gjennomslag for dem som ønsket at elevene skulle få opplæring i realfag. Både anvendt matematikk og naturvitenskap fikk plass blant skolens fag.[6] Studieforberedende utdanninger var fortsatt forbeholdt de få, noe som kan illustreres ved at det i 1883 for første gang var mer enn 300 kandidater til examen artium.[7]

3.1.2 Fra laugsopplæring til verkstedskoler

Fagopplæringen i Norge har lange tradisjoner tilbake til laugstradisjonene fra middelalderen, og 1600- og 1700-tallet regnes som laugenes storhetstid i Norge. Svenne- og mesterordninger var i hovedsak knyttet til håndverksyrker som smeder, skomakere, snekkere og gullsmeder, men med industrialiseringen kom også en rekke industrifag inn under lærlingordningen. Laugene hadde stor innflytelse på hvilke krav som skulle stilles til utøverne av yrkene. De hadde også lenge makt til å legge begrensninger på antallet utøvere av de ulike yrkene i de store byene. Den yrkesfaglige opplæringen foregikk i verksteder, og kompetansen i faget ble overført fra mesteren til lærlingen. Læretiden var fra tre til seks år, og det var mesteren som avgjorde når lærlingen hadde oppnådd en kompetanse som gjorde ham til svenn. Lærlingen avla ingen prøve i faget, men fikk et lærebrev. Fra midten av 1700-tallet ble det mer og mer vanlig at lærlingene gjennomførte en svenneprøve etter endt læretid.

Industrialiseringen og liberaliseringen på 1800-tallet satte sitt preg på både de gamle håndverkene og industrifagene, og mot slutten av 1800-tallet var laugsvesenet i all hovedsak borte. Den første norske håndverksloven som kom i 1839 fjernet bestemmelsene om læretid og svenneprøve, og de strenge kravene til håndverkere som laugsvesenet hadde stått for, ble borte. Dette medførte at lærlingordningen ble svekket.

Først mot slutten av 1800-tallet ble det tatt initiativ til å endre håndverksloven, noe som førte til at Stortinget i 1881 vedtok å gjeninnføre ordningen med svenneprøver. Ordningen var riktignok frivillig, og det var i starten få som meldte seg opp til svenneprøven.[8] Da *Den norske fællesforening for Haandverk og Industri* ble etablert i 1886, jobbet den hardt for å endringer som førte til en bedre lærlingordning, og i 1894 vedtok Stortinget at det skulle stilles krav om bestått svenneprøve for å få næringsbrev.[9]

De første sporene til skolebasert opplæring for lærlinger kom med tegneskoler på 1800-tallet. Fagene var praktisk regning, geometri og tegneøvelser. Økende industrialisering stilte nye krav til tegneskolene, som fra slutten av 1800-tallet ble omorganisert til tekniske aftenskoler. Disse fikk en anerkjent plass i fagopplæringen, og fra disse går det en direkte linje til den loven som i 1940 skilte mellom verkstedskoler, lærlingskoler og kurs etter endt fagprøve.

3.1.3 Andre yrkesutdanninger innenfor handel, landbruk, husstell og sjøfart

Fra 1800-tallet vokste flere andre skoleslag fram. Framveksten av handelsskoler ble begrunnet i behovet for opplæring i regnskap, handelskorrespondanse og etter hvert bokføring. De første handelsskolene var private og ble hovedsakelig opprettet i de større byene. I begynnelsen var de toårige, men etter hvert ble de treårige med adgang til høyere utdanning.

Overgangen fra naturalhusholdning til pengehusholdning på 1800-tallet førte til behov for en skolebasert yrkesopplæring i landbruksnæringen. I oppstarten fikk sønner av embetsmenn og godseiere opplæring i å lede og administrere store gårder, mens bondesønner fikk opplæring i praktisk gårdsarbeid. Fra midten av 1800-tallet fikk skolene statlig støtte, og de økte i omfang. I 1875 ble det utarbeidet en normalplan for skolene som ble omgjort til toårige agronomutdanninger med fagene jordbrukslære, husdyrlære, skogbrukslære og hagebrukslære.

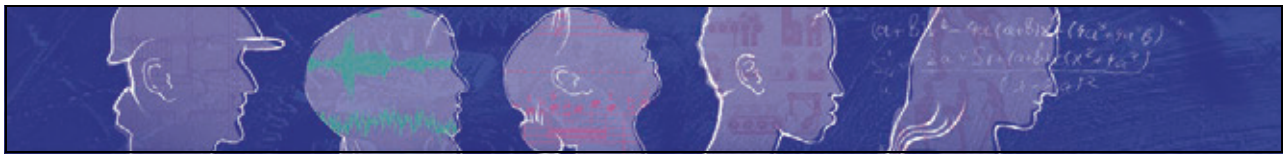
Tanken om en praktisk opplæring i husstell for kvinner tok form tidlig på 1800-tallet, men den første husstellskolen kom ikke i gang før i 1865 i privat regi. Denne skolen ble en modell for flere andre liknende fagskoler for husmødre som ble opprettet i hele landet. Fra 1870-årene dukket det også opp såkalte vandrelærerinner i husstell, som gikk rundt på gårdene og opplyste om matlaging, orden og renslighet. Den første offentlige husmorskolen ble opprettet i 1877, der jenter fikk opplæring i allmennfag og husholdningsfag. Fra

6 Lov om offentlige skoler for den høiere almendannelse (1869).

7 Bjørndal, I. (2005).

8 Kvikstad, J. (1998).

9 Nyen, T. og A.H. Tønder (2014).



Figur 3.2

1890-årene ble det mer vanlig at husmorskolene ble offentlige.

De maritime utdanningene har lange tradisjoner i Norge og kan spores tilbake til navigasjonskurs på 1600-tallet. Økt handel med trelast, tørrfisk og sild førte til at Norge tidlig ble en stor sjøfartsnasjon med behov for skippere og styrmenn. Denne etterspørselen skjøt fart på 1800-tallet, og den første navigasjonsloven som krevde en styrmannseksamen, kom i 1840. Senere på 1800-tallet kom det kvalifikasjonskrav for maskinister, noe som medførte en ny lov i 1889 om maskinistskoler. Senere ble det opprettet skoler for kokker og stuerter innenfor handelsflåten. En annen del av den maritime utdanningen, knyttet til fiskerinæringen, kom ikke i gang før i mellomkrigstiden. Den første fiskerifagskolen startet i 1939.[10]

3.2 1900 – 1940 – opplæring for flere

Folkeskoleloven av 1889 la grunnlaget for at alle barn i Norge skulle få lik rett til skolegang. Rekrutteringsgrunnlaget til videre skolegang ble dermed større, noe som medførte endringer for resten av utdanningssystemet. Industrialiseringen førte også til at samfunnet måtte sørge for at mange flere enn tidligere fikk en utdanning. Med en større andel av befolkningen i opplæringen ble skolen også et viktig verktøy for samfunnsutvikling, og det kom krav om at skolen i større grad skulle være i takt med samfunnet og arbeidslivet. Skolen skulle blant annet være med på å støtte den demokratiske utviklingen og styrke det nasjonale fellesskapet.

3.2.1 Gymnaset som nasjonsbygger

Kritikken mot gymnaset stilnet ikke med de endringene som ble gjort mot slutten av 1800-tallet. Skoleslaget ble av mange fortsatt sett på som fremmed og lite nasjonalt i sin tilnærming til hva elevene skulle lære. Latin hadde for stor plass, og skolen var ikke i takt med utviklingen i samfunns- og arbeidslivet. En kommisjon nedsatt av Stortinget i 1890 kom fram til at landet trengte en skole som ga et bredere tilbud av fag, og som var bedre tilpasset både behovene i samfunnet og til den enkelte elev. I tillegg skulle gymnaset være et verktøy for å støtte den demokratiske utviklingen og styrke norsk kultur og identitet.[11]

Kommisjonens anbefaling om at samfunnets behov skulle ha mer å si for skolens innhold, førte til en lovendring som for første gang ga adgang til universiteter og høyskoler uten krav om latin. Reallinjen besto, men latinlinjen forsvant til fordel for en språklig-historisk linje, med eller uten latin. Samtidig skjedde det en viktig endring med formålet til gymnaset. Det skulle ikke lenger bare forberede for høyere utdanning, men også gi en avsluttende allmennutdanning for dem som hadde andre planer for videre utdanning og arbeid. Dette var et steg mot å åpne gymnaset for en bredere gruppe av folket enn dem som hadde råd til å gå gjennom en universitetsutdanning.[12]

Opprettelsen av landsgymnasene var et annet steg mot å åpne gymnasene for flere. Land og by hadde fortsatt ulike skolesystemer, og elever som bodde i distriktene hadde vanskeligere tilgang til middelskoler. Siden middelskolene var en vei til videre utdanning, hadde elever på landet dermed dårligere muligheter til å begynne på gymnaset. Noregs ungdomslag tok initiativet til et eget gymnas tilpasset bygdeungdommen, og fra 1916 ble det opprettet fireårige landsgymnas som ledet fram mot artium og universitetsstudier.[13] Formålet var ikke bare å skaffe en utdanningsvei for ungdom, men å bidra til den norske nasjonsbyggingsprosessen. Landsgymnasene bygde sin danningsoppgave på norske erfaringer og norsk levemåte, og de kunne dermed sies å representere en motkultur til latinskolene som var bygd på den danske tradisjonen.[14]

Selv om det ble tatt mange grep på 1800-tallet for å skape et felles skolesystem der skoleslagene bygde på hverandre, var det fortsatt mange ulike veier fram mot avsluttende eksamen. Stortinget

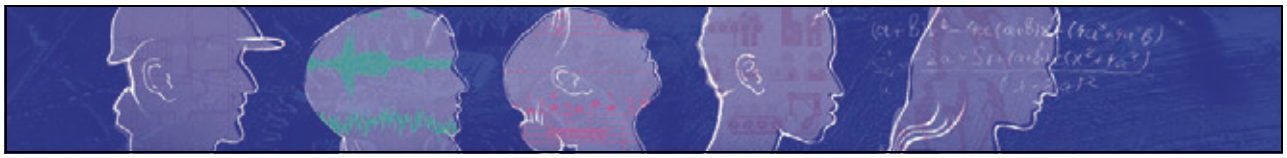
[10] Bjørndal, I. (2005).

[11] Høigård, E. og H. Ruge (1971).

[12] Bjørndal, I. (2005).

[13] Høigård, E. og H. Ruge (1971).

[14] Høydahl, R. (2003).



Figur 3.3

mente det var behov for en enklere og rimeligere skoleordning, og en bedre kobling mellom folkeskolen, middelskolene og gymnasene. I 1935 ble middelskolen erstattet av realskolen, og lengden på opplæringsnivået ble kuttet fra tre til to år. Kuttet førte til debatt om det faglige nivået i gymnasene, da mange mente at elevene nå ble dårligere kvalifisert.[15]

Elevene på det nye gymnaset fikk fem linjer å velge blant: reallinje, engelsklinje, naturfaglinje, latinlinje og norrønlinje. De to første ble dominerende, med 95 prosent av elevene. Rundt halvparten av dem som tok eksamen fortsatte i høyere utdanning, mens den andre halvparten tok kortere yrkesrettede utdanninger eller begynte i arbeid. Gymnaset fungerte altså i tråd med formålet om å være en bred utdanning, også for dem som ikke ville studere videre.[16]

Århundreskiftet ble starten på en periode da antallet søkere til gymnaset økte på grunn av industrialiseringen, og flere fikk tilgang til opplæring. Rundt 1900 hadde gymnaset 1 330 elever; cirka én av ti var jenter. 25 år senere hadde elevtallet økt til 5 890 og én av tre var jenter. Andelen av et årskull som søkte til gymnaset, holdt seg deretter stabil fram til krigen.[17]

3.2.2 Flere veier til yrkeskompetanse

Fra begynnelsen av 1900-tallet ble ideen om dagskoler for lærlinger lansert gjennom Fagskolekomiteen som avga sin innstilling i 1906. Stortingets oppfølging av forslagene i Fagskolekomiteen førte etter hvert til opprettelsen av verkstedskoler. I begynnelsen spilte staten ingen aktiv rolle i etableringen av verkstedskolene. Det var først og fremst arbeidsgiverne på håndverks- og industrisiden som tok initiativet til dagskolene.[18]

Det var flere veier fram mot et yrke i mellomkrigstiden. Man kunne gå i skole først og få opplæring i bedrift senere, man kunne få opplæring i bedrift samtidig med skolegang, eller ta skolen etter opplæring i bedrift. Verkstedskoler var tilbud om skoleopplæring før opplæring i bedrift, og disse skulle gi elevene grunnleggende teoretiske og praktiske ferdigheter før læretiden. Det grunnleggende kurset ved verkstedskolene var ettårig, men kunne utvides til toårig videregående eller treårig verkstedskole.[19] Skolene i læretiden kaltes lærlingskoler, og de var som regel treårige. Lærlingskolene ga teoretisk og praktisk opplæring på kveldstid. Alle som inngikk lærekontrakt med en bedrift forpliktet seg til å søke lærlingskole såframt det ikke var for lang avstand mellom hjemmet, arbeidsplassen og skolen.

I mellomkrigstiden ble det opprettet flere verkstedskoler i tillegg til en mengde fag- og forskolekurs, men etterhvert kom man til en erkjennelse av at de mange ulike veiene til yrkeskompetanse varierte for mye i innhold, kvalitet, lengde, organisering og ikke minst økonomi. Både finansiering og statstilskudd varierte mellom kommuner og skoleslag. Noen skoler var private og finansiert av skolepenger fra elevene. I 1933 ble Yrkesopplæringsrådet opprettet. Det fikk blant annet i oppgave å rydde i mengden av ulike kurs og skoler innenfor fagopplæringen. Yrkesopplæringsrådets viktigste oppgaver var å bistå departementet i spørsmål som gjaldt yrkesskoler og yrkesopplæring i håndverk og industri. Det dreide seg blant annet om råd om oppretting av nye skoler, utarbeidelse av undervisningsplaner, avvikling av eksamener, inspeksjons- og kursvirksomhet og godkjenning av lærebøker.

3.3 1945 – 1974 – bygging av fellesskolen

Etter krigen var både Stortinget og landet for øvrig preget av tanker om nasjonalt samhold, fellesskap og solidaritet. Det fikk også konsekvenser for utdanningspolitikken. Flere ønsket å se skolen i et bilde der alt var bundet sammen – fra framhaldsskoler og yrkesskoler til gymnasene.[20]

15 Høigård, E. og H. Ruge (1971).
16 Bjørndal, I. (2005).
17 Ibid.
18 Nyen, T. og A.H. Tønder (2014).
19 Dokka, H.J. (1986).
20 Høigård, E. og H. Ruge (1971).

3.3.1 Tanker om et enhetlig skolesystem

I fellesprogrammet fra 1945 het det at «hele skolesystemet må samordnes så alle de enkelte ledd fra grunnskolen til den høyeste undervisning går naturlig over i hverandre enten det gjelder praktiske eller boklige skoleformer».[21] Bak ideene om samordning lå også politiske visjoner om et mer rettferdig utdanningssystem, som ga all ungdom like vilkår uavhengig av bosted og foreldrenes økonomiske situasjon.[22]

> «Det må vera eit krav til skuleskipnaden at alle utan omsyn til kvar dei bur i landet eller kva økonomisk evne foreldra har, skal kunne få den utdaning dei har evner og interesse for. Skal ein koma dette demokratiske grunnkravet i møte, må først og fremst skuleverket byggast ut jamverdig i alle delar av landet, og det må gjevast stipend og annan stønad som set all ungdom i stand til å søkje til skolane.»[23]

Tankene om et enhetlig skolesystem fra etterkrigstiden ble tatt videre i Steen-komiteen, som ble oppnevnt i 1965. Komiteen hadde som mandat å utvikle et skolesystem som kunne tilby all ungdom i alderen 16–19 år likeverdige muligheter for utdanning og personlig vekst. Komiteen definerte i begynnelsen enhetsskole som «felles skole for all ungdom innenfor et bestemt geografisk område», i betydningen felles bygninger der elever fra teoretiske og praktiske retninger møttes.[24]

Sosial utjevning og likhet sto sentralt i komiteens arbeid; alle skulle få mulighet til opplæring innenfor enhetsskolens felleskap, uavhengig av sosial bakgrunn, bosted og kjønn. Komiteen pekte også på utfordringen med det fragmenterte skolesystemet som hadde vanntette skott mellom skoleslagene, ulike opptakskrav, ulikt pensum, ulik kvalitet og ulike muligheter til å bygge kompetansen sin videre. Komiteen argumenterte også for å gjøre yrkesutdanningen bredere og med økt innslag av allmennfag, noe felles skolebygg ville gjøre mulig. Steen-komiteen anbefalte at den nye skolen skulle være en fellesskole for yrkesfag og allmennutdanning. Alle som ønsket det, skulle få plass, og det skulle gis anledning til å kombinere allmennutdanning og yrkesutdanning. En av komiteens forutsetninger var at alle skulle ha lik rett til en treårig videregående opplæring. Dette ble ikke fulgt opp før mange år senere.

Søkningen til videregående opplæring økte betraktelig etter krigen. Antall søkere til gymnaset økte fra 11 000 i 1950 til 50 000 i 1970, mens elevtallet på fag- og yrkesskoler økte fra 30 000 til 90 000. Antall studenter på universitetene økte samtidig fra 7 000 til 30 000. Det skyldtes blant annet store fødselskull, bedre økonomi og bedre muligheter for bygdeungdom til å skaffe seg en høyere utdanning.[25]

Det var enighet om at loven fra 1935 om høyere allmennskoler måtte endres, og i 1964 kom lov om realskoler og gymnas.[26] Med denne loven forsvant begrepet «høyere» om skoleslagene etter folkeskolen, og begrepet «videregående» ble fra nå av brukt om realskoler og gymnas.[27]

Et bredt reformarbeid startet som følge av Steen-komiteens innstillinger. De første forsøkene begrenset seg til gymnasene, som for første gang fikk opprette egne samfunnsfaglinjer. Det gikk imidlertid ikke lang tid før Forsøksrådet satte i gang forsøk med kombinerte grunnkurs som ga opplæring i både gymnas- og yrkesfag. Tredje fase i forsøkene startet i 1971. Denne gangen ble det opprettet regioner hvor alle de videregående skolene ble samlet. Ulike skoleslag ble enten samlet under ett tak (kombinerte skoler), eller alle skolene i regionen samarbeidet om opptak, timeplanlegging, lokaler og lærere.

Forsøkene med egne samfunnsfaglinjer hadde sin bakgrunn i både lokale forsøk og Gymnasutvalget, som jobbet parallelt med Steen-komiteen. Utvalget foreslo blant annet at gymnaset skulle ha en egen linje med hovedvekt på samfunnsfaglige emner, i tillegg til en realfaglinje og en språklinje. Opprettelsen av linjen må også ses i sammenheng med en tid da flere unge hadde et sterkt politisk engasjement, der flere søkte til samfunnsfaglige utdanninger ved universitetene. På innholdssiden foreslo utvalget en ny inndeling av fagene med obligatoriske fag, fordypningsfag/tilvalgsfag og fritt valgte fag. Målet var at elevene skulle få flere valgmuligheter mellom bredde og dybde, og at den faste strukturen med bestemte fag skulle mykes opp.

---

21 Fellesprogrammet var et felles politisk program som ble utarbeidet av de politiske partiene sommeren 1945. Grunntanken bak Fellesprogrammet var at det samarbeidet over partigrensene som hadde eksistert under krigen, skulle fortsette i den gjenoppbyggingsperioden som fulgte freden.

22 Fellesprogrammet (1945).

23 St.meld. nr. 9 (1954) *Om tiltak til styrking av skoleverket.*

24 Telhaug, A.O. (1994).

25 Bjørndal, I. (2005).

26 Lov av 12. juni 1964 om realskoler og gymnas.

27 Dokka, H.J. (1986).

For utviklingen av de videregående skolene var det særlig én reform i folkeskolen som fikk stor betydning, og det var innføring av niårig grunnskole.[28] Ønsket om samordning av skoleslagene førte til opprettelsen av Samordningsnemnda, som gikk i gang med en omfattende vurdering av norsk skole. Nemndas tilrådinger fikk stor betydning for utviklingen av norsk skole, og en av tilrådingene som ble avgitt i 1952, var «en felles ungdomsskole for all norsk ungdom».[29] Det skulle riktignok gå 13 år før det ble lagt fram en innstilling om det nye skoleslaget, men da hadde allerede flere kommuner startet forsøk med niårig grunnskole. Gjennom hele 1960-tallet økte antallet kommuner som innførte niårig grunnskole, så da lov om grunnskolen i 1969 påla alle kommuner å innføre niårig skole innen skoleåret 1974–75, hadde 80 prosent av landets kommuner innført det nye skoleslaget.

Allerede da innføring av niårig grunnskole var på planleggingsstadiet, ble den sett på som et stort steg i retning av en enhetsskole for alle. Det var åpenbart at dette ville få konsekvenser for både realskolene og gymnasene, blant annet fordi niårig grunnskole ga hele elevmassen en bredere teoretisk grunnutdanning og dermed et nytt grunnlag for veien videre i utdanningssystemet. En annen begrunnelse for behovet for endring i videregående opplæring var at det videregående utdanningssystemet var uoversiktlig, delvis overlappende, og at de mange ulike lærlingordningene og veiene til yrkesutdanning gjorde at kvaliteten og nivået på utdanningen varierte.

3.3.2 Fortsatt egne skoleslag for handel, husstell, landbruk og maritime utdanninger

Elevtallet på handelsskolene økte sterkt etter krigen. En egen lov fra 1957 slo fast at yrkesskolen for handels- og kontorarbeid enten skulle være en ettårig dagskole eller to-treårig kveldsskole. Det ble også opprettet en egen lærlingordning for denne utdanningen. Flere av de gamle handelsskolene gikk over til å bli yrkesskoler for handels- og kontorarbeid under denne loven.

For ungdom som ønsket seg kortere yrkesutdanning i stedet for lengre studier, var det toårige handelsgymnaset et alternativ. Dette skoleslaget bygde på realskolen og kvalifiserte for studier ved Handelshøyskolen i Bergen og sosialøkonomistudier i Oslo. Fra 1950 ble de toårige skolene bygd ut til en treårig merkantil artiumslinje kalt økonomisk gymnas.

Til tross for relativt lange tradisjoner for landbruksopplæring var ikke disse skolene regulert i egen lov før i 1965, da lov om fagskoler i landbruket trådte i kraft. Loven skulle samordne kurslengder, tilskudd og personalregler, og det ble utviklet en normalplan for skolene som gjaldt fra 1970. Selv om dette var egne skoler med eget regelverk, var det ikke uvanlig at ungdom kombinerte opplæring på landbruksskolene med andre yrkesfaglige kurs. Rekrutteringen til skolene ble etter hvert svekket som en følge av nedgangen i antall gårdsbruk.

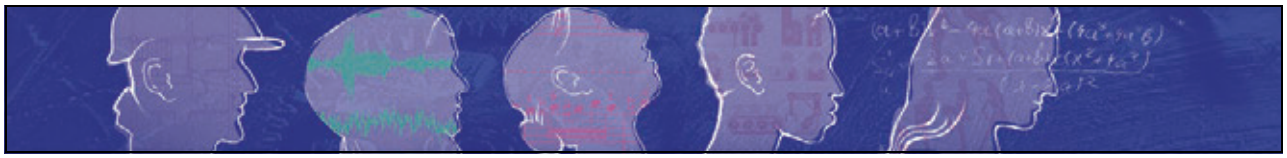
Husmorskolene, som hadde sortert under Landbruksdepartementet, ble i 1959 overført til Kirke- og undervisningsdepartementet. Fra da av nærmet husmorskolene seg andre videregående skoler. To ulike syn på skolene hadde rådet fra de ble opprettet. Noen mente skolene skulle utdanne jenter til arbeid hjemme, mens andre tok til orde for at opplæringen skulle gi jentene bedre muligheter til å skaffe seg arbeid utenfor hjemmet. Med endringene som skjedde på 1960-tallet og utover, vant det siste synspunktet fram. Antallet elevplasser ble utvidet og skulle bygge på den niårige grunnskolen. Skolene ble lokalisert sammen med både yrkesskoler i husstell og ungdomsskoler. Husdyrhold og hagestell, som hadde vært viktige fag de første hundre årene, ble nå valgfag, mens andre fag, som for eksempel forbrukerkunnskap, kom inn.

Fram til 1965 sorterte de to maritime utdanningene, sjøfart og fiskeri, under hvert sitt departement. Maskinistskolene var en viktig del av den maritime utdanningen, men skolene var relativt små og spredt, og etter hvert ble det klart at de ikke hadde kapasitet til å ta imot søkningen. Da de ble lagt under Kirke- og undervisningsdepartementet, ønsket departementet derfor å samle opplæringen i litt større skoler. Departementet så også behov for å endre innholdet i opplæringen og samordne opplæringen med andre typer opplæring både på videregående nivå og i høyere utdanning.[30]

[28] Den obligatoriske sjuårige folkeskolen skiftet betegnelse fra *folkeskole* til *grunnskole* da lov om grunnskolen kom i 1969.

[29] St.meld. nr. 9 (1954) *Om tiltak til styrking av skoleverket.*

[30] Bjørndal, I. (2005).



Figur 3.4

3.4 1974–1994 – videregående opplæring for alle

3.4.1 Felles lov og nytt innhold

I 1974 sluttet Stortinget seg til opprettelsen av en felles videregående skole, med en felles lov.[31] Alle som hadde gjennomgått niårig grunnskole, skulle få mulighet til å ta treårig videregående skole. En viktig intensjon med de nye videregående skolene var å gjøre alle utdanningsveiene så likeverdige som mulig.[32]

Loven ble ikke satt ut i livet før 1. januar 1976. Årsaken til dette var at Stortinget ønsket å få utarbeidet en bredere melding om læreplaner og viktige prinsipper for opplæringen. St.meld. nr. 44 (1974–75) *Om videregående opplæring* inneholdt fyldige beskrivelser av innholdet i de fleste fagene i den allmennfaglige videregående skolen.

Fagplaner for de praktiske studieretningsfagene ble utarbeidet av Schønbergutvalget i perioden 1972–1976. Utvalget la blant annet fram forslag om innføring av ti bransjefamilier som skulle samle beslektede linjer/yrker det første året.

Loven av 1976 førte til at alle elever skulle ha tre typer fag: felles allmennfag, studieretningsfag og valgfag. Denne inndelingen ga elever som hadde tatt et toårig grunnkurs med en kombinasjon av yrkesfag og allmenne fag, mulighet til å ta et ettårig påbyggingskurs som ga studiekompetanse. I praksis var det få som tok i bruk denne muligheten. Populariteten sank særlig fordi det var et teoretisk krevende år, og mange måtte bruke et ekstra år på å gjøre seg ferdig. Et unntak var studieretningen for idrettsfag, som da var en yrkesfaglig retning. Nesten alle elevene på denne studieretningen valgte det toårige kombinerte grunnkurset med overgang til allmenne fag.[33]

I den nye videregående skolen hadde elever som valgte allmenne fag, ett felles grunnkurs, deretter valgte de mellom tre linjer: naturfaglinje, samfunnsfag og språklinje. I tillegg til felles allmenne fag, nesten identiske med dagens, skulle elevene ha studieretningsfag tilknyttet sin linje, og de skulle ha valgfag.[34] Selv om det var lagt opp til en del frihet for elevene, kunne de ikke velge fritt blant fagkombinasjoner. For at elevene skulle få en viss faglig tyngde, ble det lagt inn krav om at elevene skulle velge minst 15 timer linjefag innenfor sin linje i andre og tredje år. For å sikre fordypning og hindre stor faglig spredning måtte elevene lese minst ett linjefag over to år. I valgfagene sto elevene forholdsvis fritt i valgene sine, men det var krav om to timer estetiske eller praktiske fag det første året.[35]

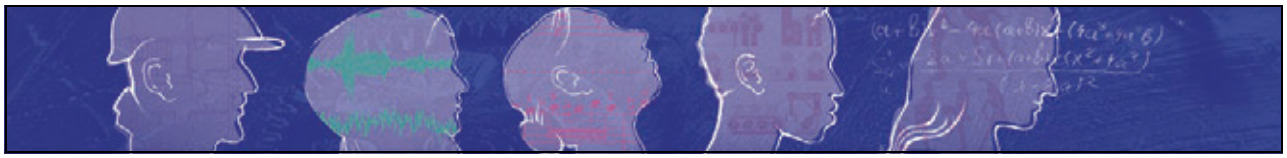
3.4.2 Reformtretthet og kapasitetsutbygging

1980-tallet var preget av en kraftig utbygging av videregående skoletilbud til ungdom. En vesentlig begrunnelse for dette var den høye arbeidsledigheten blant ungdom. Arbeidsledig ungdom søkte tilbake til videregående skole, men ble avvist på grunn av mangel på skoleplasser. For å stimulere fylkeskommunene til å øke antallet plasser og få på plass nødvendig utstyr, ble det gitt ekstra statstilskudd. Ved hjelp av disse ekstraordinære statstilskuddene ble det opprettet 35 000 nye elevplasser fra 1982 til 1985, og av disse var 77 prosent på yrkesfaglige studieretninger.[36]

Den største bølgen av reformer og forsøk var over mot slutten av 1970-tallet.[37] Forsøksrådet for skoleverket ble avviklet i 1985, og i stedet skulle det satses på lokalt FoU-arbeid (forsknings-, forsøks- og utviklingsarbeid). Siste halvdel av 1970-tallet og deler av 1980-tallet var derfor preget av lokalt utviklingsarbeid og «ro i skolen».[38]

I 1988 skjedde nok en strukturendring i den videregående skolen. Naturfaglinjen og samfunnsfaglinjen hadde god søkning, mens bare en av fem elever søkte seg til språklinjen. De tre lin-

[31] Lov av 21. juni 1974 om videregående opplæring.
[32] Dokka, H.J. (1986).
[33] Telhaug, A.O. (1977).
[34] Kirke- og undervisningsdepartementet (1976).
[35] Læreplan for den videregående skole. 3a: studieretning for allmenne fag.
[36] Bjørndal, I. (2005).
[37] Telhaug, A.O. (1994).
[38] St.meld. nr. 79 (1983–84) *Om det pedagogiske utviklingsarbeidet og om forsøksvirksomheten i skoleverket skoleårene 1981–82 og 1982–83.*



Figur 3.5

jene forsvant, og det ble innført en struktur som skulle gi muligheter for større valgfrihet enn det linjestrukturen ga (Veierødmodellen). Kravet til fordypning ble ikke mindre; alle måtte fordype seg i minst ett studieretningsfag over to år, men det ble større frihet til å velge fordypningsfag på tvers av linjer og studieretninger. Det skulle vise seg at de fleste elevene likevel valgte tradisjonelle fagkombinasjoner og fordypning framfor små valgfag.[39]

3.5 Reform 94

3.5.1 Bakgrunnen

Reform 94 betegnes som den største enkeltstående endringen som har funnet sted i videregående opplæring. Til tross for mange små og store justeringer siden reformen ble innført består videregående opplæring i store trekk av de samme prinsippene og strukturene i dag som da reformen ble innført.

En av de sterkeste driverne for en reform i videregående opplæring ved inngangen til 1990-tallet var at Norge var et samfunn i rask endring. Flere offentlige utredninger og stortingsmeldinger pekte på økende internasjonalisering, i form av både økt innvandring, økte muligheter for å reise og studere i utlandet, økt samarbeid og samhandling om globale utfordringer, men også i form av økt handel og internasjonal konkurranse. Norge, ble det hevdet, måtte i en konkurransesituasjon konkurrere på kvalitet og ikke på lønn, og dette stilte krav til arbeidsstyrkens kompetanse. De offentlige utredningene fokuserte på at for få gjennomførte videregående opplæring, og at de som gjennomførte, oppnådde en for smal kompetanse som ikke rustet dem til de økte kravene til kompetanse eller til et arbeidsliv i stadig endring. *«Utfordringen for norsk kunnskapspolitikk er at landet ikke får nok kompetanse ut av befolkningens talent.»*[40]

Inngangen til 1990-tallet var preget av økende arbeidsledighet, også blant ungdom, og det ble anslått at rundt 10–12 prosent av ungdommen ikke var i opplæring eller arbeid. Dette var ungdom som ikke hadde søkt videregående opplæring, hadde søkt, men ikke kommet inn, hadde takket nei eller avbrutt opplæringen, eller som var arbeidsledige.[41] Dette var selvsagt en uholdbar situasjon for de det gjaldt, men det var også en dårlig utnyttelse av befolkningens talent. Humankapitalen ble ansett som den viktigste for landet vårt, og vi hadde ikke råd til «å sløse med den menneskelige kapital».[42]

Den teknologiske utviklingen var også et uttrykk for et samfunn i rask endring. Nye arbeidsplasser ville komme til, gamle ville forsvinne, og det nye kunnskapssamfunnet krevde et utdanningssystem som kunne tilby et bredt kunnskapsgrunnlag for senere spesialisering og stadig fornyelse av kompetansen (livslang læring). En langt bedre balanse mellom breddekompetanse og spisskompetanse var derfor nødvendig.

Økende internasjonalisering krevde at ungdommen økte sin språklige og kulturelle kompetanse. Økt demokratisk forståelse og samkvem internasjonalt ble ansett som avgjørende for å redde verden fra et stadig økende miljøproblem.

En annen viktig faktor som skapte behov for endringer i videregående opplæring, var den lave gjennomstrømningen blant elevene. Utfordringene var spesielt store i yrkesfagene. Mange elever avbrøt skolegangen før de hadde fullført, og mange tok flere grunnkurs uten at de kom seg videre i systemet. I tillegg ble samarbeidet mellom yrkesopplæringen i skole og fagopplæringen sett på som for svakt.

Disse forholdene var bakteppet for Blegen-utvalget. Utvalget fikk i mandat å anbefale en ny innretning på strukturen i videregående opplæring slik at norsk videregående opplæring kunne møte disse utfordringene. Utvalget pekte på en del grunnleggende utfordringer med videregående opplæring på begynnelsen av 1990-tallet:

[39] NOU 1991: 4 *Veien videre til studie- og yrkeskompetanse for alle.*

[40] NOU 1988: 28 *Med viten og vilje.*

[41] St.meld. nr. 33 (1991–92) *Kunnskap og kyndighet – om visse sider ved videregående opplæring.*

[42] NOU 1991: 4 *Veien videre til studie- og yrkeskompetanse for alle.*

- Mange 16-åringer søkte seg til videregående opplæring, men mulighetene til å fullføre opplæringen utover grunnkursnivå var begrenset, særlig innenfor de yrkesfaglige utdanningsområdene. Hovedårsaken var mangel på påbyggingsmuligheter. Ifølge Blegen-utvalgets analyser beveget store deler av et elevkull seg horisontalt i opplæringen fra grunnkurs til grunnkurs i stedet for å kunne bygge videre på oppnådd kompetanse.
- Koblingene mellom fagopplæringen i skole og i arbeidslivet var svake og dårlig koordinert.
- For sterk spesialisering på grunnkursnivå ga ikke nødvendig bredde i kompetansen. Dette var problematisk ikke bare for et arbeidsliv i stadig endring, men også for distriktenes mulighet til å tilby et variert opplæringstilbud til elevene.
- Tilbudsstrukturen bar preg av overlapping og var vanskelig å orientere seg i.
- Det var en svak sammenheng mellom videregående opplæring og de andre opplæringsnivåene, inkludert voksenopplæringen.
- Innholdet i opplæringen var ikke tilpasset framtidige behov og raske omskiftinger.
- Det var begrensede muligheter til å tilpasse opplæringen til ulike elever.
- Det var få muligheter til å rekruttere fra yrkesfagene til høyere utdanning.
- Ansvaret for ungdom utenfor utdanningssystemet var plassert flere steder, uten god koordinering mellom instansene.

Blegen-utvalget illustrerte utfordringene med svak gjennomføring med en gjennomstrømningsmodell for 1988-kullet som viste at nesten alle 16-åringene søkte opptak til videregående opplæring. Modellen viste at bare 4 prosent av kullet hadde lærekontrakt to år etter oppstart, mens 26 prosent vandret på tvers i systemet og befant seg på sitt første, andre eller tredje grunnkurs, eller sitt første eller andre videregående kurs. 23 prosent av kullet var utenfor videregående opplæring. De som søkte allmenne fag, var i størst grad sikret et treårig løp. For elever som valgte handels- og kontorfag, var også mulighetene for å fullføre et treårig løp bedre enn for yrkesfagelevene; rundt to tredeler av elevene på denne studieretningen nådde VK II-nivå. Da reformen ble innført, ble følgende prinsipper lagt til grunn for den nye tilbudsstrukturen:

- Den skal ivareta samfunnets og arbeidslivet behov for kompetanse.
- Den skal sikre god gjennomstrømning av ungdomskullene fram til kompetanse med best mulig ressursutnyttelse, færrest mulige unødige omvalg og uten blindveier.
- Den skal bygges opp slik at flest mulig i årskullene kan nyttiggjøre seg de ordinære tilbudene selv om de har forskjellige evner og forutsetninger.
- Den skal ha innebygd gode alternative opplæringstilbud for de delene av ungdomskullet som ikke kan gjøre seg nytte av de ordinære tilbudene på en tilfredsstillende måte.
- Strukturen må ivareta tilstrekkelig bredde i opplæringen samtidig som behovet for den nødvendige spesialiseringen ivaretas.
- For å ivareta den nødvendige bredden, skal grunnkursene være få og brede. På VK I skal det være mulighet for spesialisering i ulike retninger med videre spesialisering på VK II eller i bedrift.
- For fag under lov om fagopplæring i arbeidslivet skal det være god organisatorisk sammenheng mellom opplæring i skole og bedrift. Opplæringen i bedrift skal normalt bygge på opplæring i skole.
- Tilbudsstrukturen skal bidra til å opprettholde det desentraliserte opplæringstilbudet vi har i Norge, og til at flest mulig ungdommer får et utdanningstilbud på eller i nærheten av hjemstedet.
- Tilbudsstrukturen skal være oversiktlig og ryddig for brukerne.
- Målet om større likestilling mellom kjønnene må ivaretas.
- Hensynet til voksne utdanningssøkende og behovet for tilbakevendende utdanning skal sikres.

Begrunnelsen for disse prinsippene var blant annet arbeidsmarkedets behov for stor faglig bredde og den enkeltes mulighet til å kunne bygge videre på oppnådd kompetanse når arbeidsmarkedet endret seg. Brede innganger til videregående opplæring ville dessuten bidra til at fylkeskommunene kunne ha et bredere tilbud til elevene, som på sin side ville unngå feilvalg som en smal inngang kunne medføre. Mulighetene for ungdommen til å bo hjemme så lenge som mulig ble også vektlagt.

Da reformen ble innført, førte den til viktige endringer på særlig tre områder: retten til videregående opplæring, nye studieforberedende retninger og store struktur- og innholdsendringer i fag- og yrkesopplæringen.

3.5.2 Innføring av rett til videregående opplæring

Videregående opplæring for hele ungdomskullet ble et mål med ny lov om videregående skole fra 1974, basert blant annet på Steen-komiteens innstilling. Målsettingen ble imidlertid ikke en realitet før Reform 94, da ungdom mellom 16 og 19 år fikk en lovfestet rett til tre års videregående opplæring.

Retten måtte normalt tas ut i løpet av fire år (fem år for dem som fulgte hovedmodellen i fagopplæringen) etter at grunnskolen var fullført. I St.meld. nr. 32 (1998–99) *Videregående opplæring,* som oppsummerte evalueringen av reformen, pekte departementet på at pålegget om å ta ut retten til videregående opplæring innen fire år syntes noe streng.[43] Uttaksrammen ble derfor utvidet til fem år, og seks år for elever som fulgte hovedmodellen i fagopplæringen, se avsnitt 2.2.4 om retten til videregående opplæring.

Før Reform 94 var det ingen klar avgrensning mellom ungdoms- og voksenutdanningen, og videregående opplæring hadde mange voksne elever. Lærlingordningen var i all hovedsak en ordning for voksne, og mange søkte seg til yrkesfaglige utdanningsprogrammer etter å ha gjennomført en allmennfaglig studieretning.

Med reformen fikk de unge fortrinnsrett framfor voksne til videregående opplæring. Selv om de voksne ikke fikk en tilsvarende rett som ungdom, ble fylkeskommunen pålagt gjennom omfangsforskriften å planlegge med et antall plasser som tilsvarte 375 prosent av et gjennomsnittlig årskull 16–18-åringer. Dette skulle både sikre ungdomskullet tre års opplæring og gi rom for plass til de voksne. I ettertid viste det seg at dette bare i begrenset grad ble fulgt fra fylkeskommunenes side, og nesten ingen fylkeskommuner hadde et omfang tilsvarende 375 prosent av et årskull.[44]

Det finnes flere mulige forklaringer på nedgangen, blant annet de voksnes manglende rettigheter til videregående opplæring og at det var få tilrettelagte tilbud for voksne. I tillegg var sannsynligheten for å få innfridd førsteønsket relativt lav, noe som kan ha ført til at mange ikke søkte om plass. Voksne hadde heller ikke rett til å få fullført hele opplæringen sin slik som rettselevene.[45]

Voksne har senere fått rett til opplæring; dette omtales nærmere i kapittel 9.

3.5.3 Endringer i de studieforberedende utdanningsprogrammene

For de allmennfaglige studieretningene innebar Reform 94 blant annet at studieretningene for allmenne fag og handels- og kontorfag ble slått sammen til et nytt grunnkurs. Dette ble begrunnet med at utviklingen i arbeidslivet viste at det var behov for en bredere kompetanse enn det handels- og kontorfag inntil da hadde gitt. Forslaget møtte sterk motstand i berørte miljøer, men opprettelsen av studieretningen allmenne, økonomiske og administrative fag ble vedtatt av Stortinget.

Før Reform 94 var studieretning for idrettsfag en yrkesfaglig retning, med mulighet for overgang til allmenne fag gjennom et toårig kombinert grunnkurs.[46] Denne studieretningen og musikk, dans og drama ble ikke forslått som en del av tilbudsstrukturen i Reform 94, men da Stortinget behandlet saken, ble studieretningene opprettet. Komiteen på Stortinget begrunnet ikke hvorfor det var behov for disse retningene, men den var opptatt av at en for kraftig reduksjon i antall grunnkurs kunne ha uheldige faglige og pedagogiske konsekvenser fordi læreplanene ble for generelle og teoretiske.[47] Dette var første gang studieretninger med store innslag av praktiske/utøvende fag ble regnet som studieforberedende. I tillegg kunne elever som valgte formgivingsfag og naturbruk, oppnå studiekompetanse ved å ta bestemte VK I og VK II. Innholdet var fortsatt delt inn i felles allmenne fag, valgfag og studieretningsfag.[48]

Ved innføringen av Reform 94 ble timetallet i kroppsøving redusert fra tre til to.

3.5.4 Store konsekvenser for struktur og innhold i fag- og yrkesopplæringen

Reform 94 innebar en radikal endring av de yrkesfaglige tilbudene, først og fremst ved en betydelig reduksjon i antallet kurs fra 113 til 13. Et viktig prinsipp ved den nye strukturen var at alle innganger til og veier gjennom videregående opplæring skulle føre fram til en formell kompetanse. Til-

[43] Til grunn for vurderingene lå et stort forskningsprosjekt som hadde fulgt reformens intensjoner og vurdert måloppnåelse i lys av de prinsipper og mål som ble lagt til grunn ved innføringen.

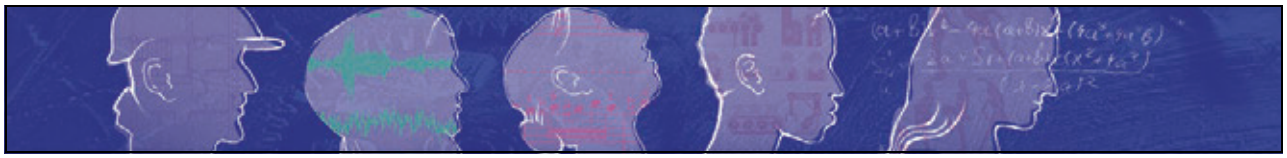
[44] St.meld. nr. 32 (1998–99) *Videregående opplæring.*

[45] Ibid.

[46] Telhaug (1975).

[47] Innst. S. nr. 200 (1991–92) *Innstilling fra kirke- og undervisningskomiteen om kunnskap og kyndighet. Om visse sider ved videregående opplæring.*

[48] St.meld nr. 32 (1998–99) *Videregående opplæring.*



Figur 3.6

budsstrukturen skulle bli langt mer oversiktlig og lettere å orientere seg i. For det andre fikk fag- og yrkesopplæringen en hovedmodell med to års opplæring i skole etterfulgt av to års opplæring i bedrift. Det første året i bedrift skulle primært være opplæring, mens det andre året skulle være verdiskaping. For det tredje medførte retten til videregående opplæring at fagopplæringen i bedrift endret seg fra å være en opplæringsarena for voksne til å bli en ungdomsarena. I 1994 var mer enn 50 prosent av alle lærlinger mellom 20 og 24 år, og nesten 25 prosent var mer enn 25 år. Bare én av fem var jenter.[49] For det fjerde innebar Reform 94 at ungdom som søkte seg til yrkesfagene, fikk langt bedre muligheter til å oppnå studiekompetanse. Før Reform 94 hadde elever som valgte kombinerte grunnkurs felles allmenne fag, men etter Reform 94 skulle alle elever, uansett hvilket utdanningsprogram de gikk på, ha en kjerne av felles allmenne fag. Med en kjerne av felles allmenne fag for alle kunne elever på yrkesfag velge et påbyggingsår som førte til studiekompetanse.

Innføringen av felles allmenne fag hadde flere begrunnelser. For det første var det begrunnet i kravene til framtidig kompetanse, ikke minst med tanke på økt bruk av teknologi, internasjonalisering og stadige endringer i arbeidslivet. For det andre var det begrunnet i at fagenes allmenndannende karakter var like viktig for elever på yrkesfagene som i de studieforberedende studieretningene. For det tredje var det begrunnet i behovet for å bryte ned skillet mellom yrkesfagene og de studieforberedende løpene, slik at elever på yrkesfag skulle få lettere tilgang på studiekompetanse. Det var imidlertid ikke aktuelt å bryte ned skillet slik at elever på de studieforberedende utdanningsprogrammene skulle få lettere tilgang til yrkeskompetanse.

Før Reform 94 fantes det flere læreplaner for samme type fagopplæring; blant annet fantes det egne læreplaner for voksne. Dette innebar at det for samme utdanning i fagopplæringen kunne eksistere tre ulike typer planer bygd over ulike «lester».[50] I Reform 94 ble det utviklet én læreplan for hvert fag i allmenne fag og én læreplan for hvert kurs i yrkesfagene. Det brede kunnskapssynet skullet gjenspeiles i opplæringsmålene, og de enkelte læreplanene skulle være så presise at de kunne ivareta nasjonale krav, samtidig som det skulle være mulig å evaluere om målene var nådd. De fagspesifikke delene av læreplanverket besto av felles mål for det enkelte kurs/fag, samt mål og hovedmomenter, der målene beskrev den kompetansen som skulle nås, mens hovedmomentene inneholdt en nærmere presisering av teknikker, metoder, teorier og holdninger som trengtes for å oppfylle målene.

Med innføringen av Reform 94 ble timetallet for de teoretiske fagene på yrkesfag økt betraktelig fra to uketimer norsk med samfunnsfag og to timer kroppsøving til

- 4 uketimer norsk
- 5 uketimer engelsk
- 2 uketimer samfunnslære
- 2 uketimer natur-/miljølære
- 3 uketimer matematikk
- 2 timer kroppsøving

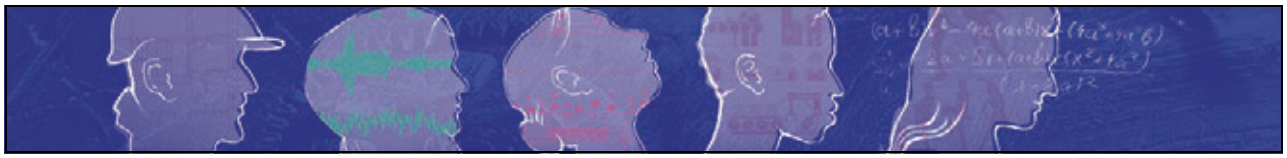
Fagene ble fordelt på de to første årene i skole. Elevene som ønsket det, kunne bygge på med 20 timer, slik at de innfridde kravene til 35 uketimers allmenne fag for å få studiekompetanse.

Ved innføringen av fellesfagene i Reform 94 pågikk det en diskusjon om for mye «teoripress» på yrkesfagene, men dette dreide seg ikke bare om innslaget av fellesfag. Det dreide seg også om økt teoriinnslag innenfor yrkesfagene generelt. Det var imidlertid ikke aktuelt å ta bort kravene eller senke ambisjonene; det ble tvert imot henvist til arbeidslivets økte krav til kompetanse. Løsningen ble derfor å legge til rette pedagogisk, organisatorisk og metodisk.

Det knyttet seg stor spenning til gjennomføringen av reformen. Da reformen ble oppsummert etter fire år, var en hovedkonklusjon at retten til opplæring og den nye tilbudsstrukturen hadde bidratt til at ungdom kom seg raskere gjennom videregående opplæring. Elevenes horisontale vandring gjennom opplæringen ble sterkt redu-

[49] St.meld. nr. 22 (1996–97) *Om lærlingsituasjonen.*

[50] St.meld. nr. 32 (1998–99) *Videregående opplæring.*



Figur 3.7

sert. Særlig på yrkesfag ble det en langt bedre gjennomføring enn tidligere. En årsak til dette var at tilgangen på læreplasser for rettselevene ble betydelig forbedret. De første tallene etter reforminnføringen viste at fagopplæringen raskt ble etablert som en opplæringsordning for ungdom. Andelen unge (18 år eller yngre) lærlinger ble tidoblet fra 711 personer i 1995 til 6 459 i 1997. Det er ingen tvil om at arbeidslivets parter gjorde en betydelig innsats for å skaffe til veie lærebedrifter til ungdommen, og at de således oppfylte den intensjonen de selv beskrev i sin felles erklæring om fag- og yrkesopplæringen i 1990.[51]

Til tross for dette sto en betydelig andel ungdommer hvert år uten læreplass i bedrift. Etter at reformen ble innført, hadde fylkeskommunene fått en lovfestet plikt til å gi ungdommene bedriftsdelen av opplæringen i skole.

Som et resultat av evalueringen av Reform 94 ble det gjort noe få strukturelle endringer i 2000, da to nye yrkesfaglige innganger ble lagt til: media- og kommunikasjonsfag og salg og service.

3.6 Ny diskusjon om kvalitet i opplæringen

Diskusjonen om kvalitet i opplæringen startet for fullt på 1980-tallet, og den ses gjerne i sammenheng med økt fokus på mål- og resultatstyring.[52] Den økende oppmerksomheten på kvalitet i utdanningen gjorde seg mot slutten av 1980-tallet gjeldende i en rekke politiske dokumenter, og det hevdes at en ny politisk retorikk på utdanningsfeltet ble introdusert. Fra utbygging, desentralisering og ønske om like muligheter i enhetsskolen ble den politiske retorikken mer preget av opplæringens verdi for storsamfunnet, for konkurransekraft i en stadig mer globalisert økonomi.[53]

I en OECD-rapport fra 1988 ble det stilt spørsmål ved hvordan nasjonale myndigheter kunne skaffe seg tilstrekkelig informasjon for utforming av utdanningspolitikk i et system som var så desentralisert som det norske utdanningssystemet. Rapporten slo fast at det var behov for en modell for å kunne evaluere ulike sider ved norsk utdanning.[54] Rapporten fikk betydning for utdanningsmyndighetenes stadig økende fokus på behovet for et nasjonalt system for vurdering og kvalitetsutvikling i opplæringen. I den politiske behandlingen som førte til innføringen av Reform 94, ble det tatt til orde for en systematisk vurdering av videregående opplæring, og det ble slått fast at arbeidslivets parter skulle delta som aktører i arbeidet med å vurdere fagopplæringen.[55] Også i senere politiske dokumenter ble dette tatt opp, og da departementet i 1997 nedsatte et utvalg som skulle komme med forslag til et slikt helhetlig vurderingssystem for grunnskolen, foreslo utvalget at systemet burde favne både grunnskolen og videregående opplæring. Bakgrunnen for dette var at grunnskolen og videregående opplæring etter de to store reformene i 1994 og 1997 utgjorde et helhetlig 13-årig opplæringsløp, med felles lov og en felles generell del av læreplanverket.[56]

Da departementet skulle følge opp arbeidet fra utvalget, var imidlertid systembegrepet skiftet ut med et forslag om *ein samla nasjonal strategi for vurdering og kvalitetsutvikling*.[57] Argumentasjonen for dette i meldingen var at det ikke skulle bygges et nasjonalt system, men at man skulle bygge på og videreutvikle lokale tiltak på området, som for eksempel kompetansetiltak og kollegabasert veiledning. Det nasjonale nivåets ansvar var å legge til rette, veilede og utvikle verktøy for lokal vurdering. Det ble dermed lagt stor vekt på at kvalitetsutvikling skulle ta utgangspunkt i det lokale arbeidet på skoler, i bedrifter og hos skoleeiere.

Det var først ved behandlingen av Søgnenutvalgets (Kvalitetsutvalgets) første utredning at det ble besluttet å innføre et nasjonalt kvalitetsvurde-

[51] NOU 1991: 4 *Veien videre til studie- og yrkeskompetanse for alle*, vedlegg 1.

[52] Høst, H. (2012).

[53] Telhaug, A.O. (1992).

[54] OECD-vurdering av norsk utdanningspolitikk. Kirke- og undervisningsdepartementet (1989).

[55] St.meld. nr. 33 (1991–92) *Kunnskap og kyndighet - om visse sider ved videregående opplæring.*

[56] Moe-utvalget (1997).

[57] St.meld. nr. 28 (1998–99) *Mot rikare mål.*

ringssystem som skulle omfatte både det nasjonale, det regionale og det lokale nivået. Utvalget foreslo blant annet et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem som skulle legge vekt på resultatkvaliteten, det vil si elevenes læringsutbytte. Utvalget foreslo innføring av nasjonale prøver i grunnskolen og i 2. trinn i den videregående skolen. Videre foreslo utvalget å utvikle kvalitetsindikatorer som skulle måle læringsmiljøet og mer overordnede strukturelle indikatorer. All informasjon om kvaliteten ved opplæringen skulle samles i en egen portal for å gi skoleeiere og skoler et verktøy til å arbeide systematisk med kvalitetsvurdering av egen virksomhet.[58] Denne portalen ble senere kjent som Skoleporten.

Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem ble innført i 2004. Intensjonen var at systemet skulle bidra til kvalitetsutvikling gjennom tilgang på kunnskap om tilstanden i utdanningssektoren. Fra 2004 besto systemet av nasjonale prøver, tilsyn, internasjonale undersøkelser, forskning og evaluering. Det ble mye uro rundt innføringen av nasjonale prøver i videregående opplæring, og ordningen ble bare videreført i grunnskolen.

Skoleporten skulle formidle tilgjengelig informasjon om kvaliteten i grunnopplæringen og synliggjøre læringsresultater, læringsmiljø, ressurser og skolefakta for den enkelte skole, kommune og fylkeskommune.

Et krav om en årlig tilstandsrapport om læringsresultater, læringsmiljø og gjennomføring ble innført i 2009. Samtidig ble ståstedsanalysen, et verktøy til støtte for skolenes vurderingsarbeid, innlemmet i Skoleporten.[59]

Kapitlene 6.8 og 7.9 omtaler kvalitet i henholdsvis de studieforberedende og de yrkesfaglige utdanningsprogrammene, og kapittel 10.1 omtaler statlige styringsvirkemidler for å påvirke utviklingen og kvaliteten i videregående opplæring.

3.7 Kunnskapsløftet

Et samfunn i rask endring, økende internasjonalisering og digitalisering, en mer mangfoldig elevgruppe og bedre tilrettelegging for å gi alle de beste muligheter til å lykkes, var hovedbegrunnelsene for å se på opplæringen på nytt ved innføringen av Kunnskapsløftet.

Etter et tiår med reformer i både grunnskolen og videregående opplæring, og forskningsbasert kunnskap om hvordan reformene hadde virket, hadde nasjonale myndigheter en kunnskapsbase for å vurdere tilstanden i grunnopplæringen. Ikke minst fikk den nye internasjonale sammenliknende undersøkelsen PISA betydning for arbeidet med innholdet i opplæringen.[60] Resultatene fra den første PISA-undersøkelsen kom omtrent samtidig med den forskningsbaserte evalueringen av reformen i grunnskolen, Reform 97. Reform 97 innebar at grunnskolen ble tiårig da tidspunktet for skolestart ble satt til seks år fra skoleåret 1997–1998. Ordningen med et frivillig tiende år i grunnskolen falt bort fra samme tidspunkt.[61]

Sammen med evalueringen av Reform 94 og Kvalitetsutvalgets to innstillinger ga dette departementet grunnlag for å konkludere med at man ikke i tilstrekkelig grad hadde lyktes med å gi alle barn, unge og voksne en likeverdig opplæring av tilstrekkelig god kvalitet.[62] Fremdeles gikk for mange ut av grunnopplæringen med for dårlige ferdigheter til å klare seg i et stadig mer kompetansekrevende arbeidsliv, og fremdeles avbrøt for mange unge videregående opplæring.

En styringsreform

For å lykkes med ambisjonene om et best mulig utdanningssystem for alle ble det argumentert for en styringsreform, der styring i større grad var basert på klare nasjonale mål, tydelig ansvarsplassering og økt lokal handlefrihet.[63]

I det nye styringssystemet lå det intensjoner om langt mindre detaljstyring fra staten når det gjaldt både innholdet i læreplanene og organisering og arbeidsmåter i skolen. Lærere, skoleledere og skoleeiere skulle vises større tillit når det gjaldt å tilpasse opplæringen til lokale forhold og den enkelte elev. Det nye kvalitetsvurderingssystemet som var i ferd med å bygges opp med Skoleporten, nasjonale prøver og andre typer diagnostiske og læringsstøttende prøver, skulle – sammen med kunnskap gjennom mer statistikk, forskning og internasjonale sammenlikninger – gjøre skoler og skoleeiere i stand til å jobbe mer systematisk med kvaliteten i opplæringen. Forskning har imid-

[58] NOU 2002: 10 *Førsteklasses fra første klasse.*

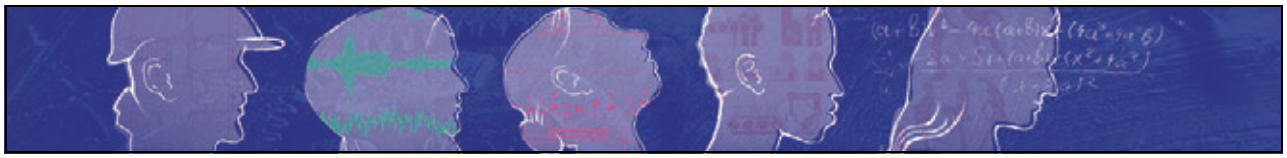
[59] Utdanningsdirektoratet (2018). *Kvalitet i barnehage og opplæring.*

[60] Programme for International Student Assessment.

[61] Ot.prp. nr. 21 (1993–94) *Om lov om endringar i lov 13. juni 1969 nr 24 om grunnskolen.*

[62] NOU 2002: 10 *Førsteklasses fra første klasse. Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnopplæring*, og NOU 2003: 16 *I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle.*

[63] St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring.*



Figur 3.8

lertid vist at kvalitetsvurderingssystemet fikk langt større betydning for utviklingen i grunnskolen enn i videregående opplæring.[64] Nasjonale prøver og store internasjonale undersøkelser rettet seg mot grunnskolen, mens videregående opplæring i langt mindre grad var omfattet av de elementene det nye kvalitetsvurderingssystemet ble bygd på.

Det nye styringssystemet stilte store krav til lokalt nivå, men det viste seg at mange skoleeiere hadde for dårlig kapasitet til å gjennomføre reformen uten veiledning. Derfor presenterte regjeringen allerede i 2007–2008 tiltak for å styrke den nasjonale styringen av sektoren gjennom kompetanseutvikling, tiltak rettet mot tidlig innsats og veiledning for å styrke skoleeiernes kapasitet til å gjennomføre reformens intensjoner. Dette skulle imidlertid ikke forstås som at staten skulle overta ansvar fra lokalt nivå. Intensjonen var at økt statlig styring betydde klarere mål og forventninger og økt støtte gjennom videreutvikling av kvalitetssystemet og veiledninger til læreplanverket.[65] Se nærmere omtale av utviklingen av statlig styring og økt lokalt ansvar i kapittel 10.1.3.

En innholdsreform

I Kunnskapsløftet ble ideen om fellesfag videreført fra Reform 94, og timetallet i fellesfag økte i omfang fra 20 prosent til 30 prosent av timene i Vg1 og Vg2.

Kunnskapsløftet identifiserte fem grunnleggende ferdigheter som særlig viktige for elevers og lærlingers faglige og personlige utvikling: å kunne uttrykke seg muntlig, å kunne lese, å kunne uttrykke seg skriftlig, å kunne regne og å kunne bruke digitale verktøy. Ferdighetene ble integrert i kompetansemål i alle fag, men på det enkelte fags premisser. Med Kunnskapsløftet ble det innført kompetansebaserte læreplaner for fagene, det vil si at de inneholder mål for den kompetansen elevene skal kunne oppnå på angitte årstrinn. Med utgangspunkt i OECDs Definition and Selection of Key Competencies (DeSeCo) ble kompetanse definert som *evnen til å mestre en kompleks utfordring eller utføre en kompleks aktivitet eller oppgave.*[66]

Med Kunnskapsløftet ble sammenhengen i det 13-årige løpet tydeligere, særlig når det gjaldt de gjennomgående fagene som hadde felles læreplaner fra 1. klasse til og med videregående opplæring.[67] Læreplanene i Reform 94 og Reform 97 hadde ulik detaljeringsgrad. Mens grunnskolens læreplaner i større grad la føringer på arbeidsmåter og eksemplifiserte hvilke forfattere elevene burde møte i for eksempel norskfaget, var læreplanene i Reform 94 mindre detaljstyrende. Det var derfor to ulike læreplanverk som skulle omformes til Kunnskapsløftets læreplanverk. Endringene i læreplanene var mer omfattende for grunnskolen enn for videregående opplæring.

Evalueringen av Kunnskapsløftet viste raskt at de nye læreplanene utfordret mange lærere og skoleledere, og veiledningsmateriell og støtte ble etterlyst. De kompetansebaserte læreplanene fikk støtte blant lærere, men forståelsen av grunnleggende ferdigheter varierte. Blant annet ble grunnleggende ferdigheter oppfattet som elementære ferdigheter som elevene skulle tilegne seg i løpet av barnetrinnet.[68] Mange kompetansemål ble oppfattet som utydelige og rommet mange tolkningsmuligheter. De gjennomgående læreplanene gjennomgikk derfor justeringer i årene etter reformen. Blant annet ble de grunnleggende ferdighetene justert og tydeliggjort, med tanke på bedre konsistens mellom læreplaner og tydeligere progresjon i den enkelte læreplan. Læreplanene ble også justert for at de skulle bli enklere å tilpasse til de enkelte utdanningsprogrammene i videregående opplæring.

Etter tilbakemeldinger fra lærere, skoleledere og skoleeiere utviklet myndighetene i årene etter 2006 veiledningsmateriell for skoler og skoleeiere, blant annet veiledere til læreplanene og en veileder for lokalt arbeid med læreplaner.

---

64 Aasen, P. mfl. (2012).

65 St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen.*

66 St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring.*

67 Engelsk, matematikk, naturfag, norsk og samfunnsfag og kroppsøving.

68 Ottesen, E. og J. Møller (2010).

Strukturendringer

I sin innstilling foreslo Søgnenutvalget at de studieforberedende studieretningene skulle slås sammen til ett studiespesialiserende utdanningsprogram. Hensikten var å samordne de tre retningene og gi større rom for faglig fordypning. På Vg1 skulle elevene ha mulighet til å velge mellom sju programområder, som musikk, dans og drama, idrett, samfunns- og økonomifag og IKT-fag.[69]

Resultatet av behandlingen av forslagene i Kunnskapsløftet ble imidlertid at idrettsfag, musikk, dans og drama og allmenne, økonomiske og administrative fag skulle bestå som studieforberedende utdanningsprogrammer. Samtidig brukte departementet Søgnenutvalgets forslag til navn og døpte om allmenne, økonomiske og administrative fag til studiespesialisering. Dermed fikk vi et skille mellom noen utdanningsprogrammer som skulle være studieforberedende og noen som skulle være *spesielt* studieforberedende.

I årene etter innføringen av Reform 94 hadde det ikke lyktes å redusere antallet videregående kurs I (VK I). Den etterlyste reduksjonen i antall VK I kom med innføringen av Kunnskapsløftet. Da ble antallet VK I redusert fra over 100 til drøyt 50, samtidig som betegnelsen VK I ble omgjort til Vg2. Selv om det var enighet om behovet for bredere programfag, var det mange som uttrykte bekymring for at elevene ikke fikk tidlig nok introduksjon til det yrket de ønsket seg. Introduksjonen av Prosjekt til fordypning skulle sørge for dette. Prosjekt til fordypning erstattet valgfagene fra Reform 94 og skulle kunne innrettes som fordypning i et ønsket lærefag på både Vg1 og Vg2.

Bortsett fra reduksjonen i antallet VK I og innføring av prosjekt til fordypning kan det hevdes at Kunnskapsløftet ikke medførte noen vesentlige strukturelle endringer fra Reform 94. En del justeringer ble gjort i de ulike studieretningene, som ble omdøpt til utdanningsprogrammer. Formgivingsfag ble omgjort til et eget programområde på det nye utdanningsprogrammet for studiespesialisering. Byggfag, trearbeidsfag og tekniske byggfag ble omgjort til utdanningsprogram for bygg- og anleggsteknikk. Hotell- og næringsmiddelfag fikk navnet restaurant og matfag, mens mekaniske fag og kjemi- og prosessfag ble innlemmet i et nytt bredt utdanningsprogram kalt teknikk og industriell produksjon. Til slutt ble salg og service omgjort til service og samferdsel. Dette innebar en reduksjon i yrkesfaglige innganger fra ti til ni.

Prinsippene for tilbudsstrukturen fra Reform 94 lå fortsatt til grunn i Kunnskapsløftet. Prinsippene skulle ivareta til dels motstridende hensyn:

- Bredest mulig innganger av hensyn til et desentralisert tilbud og bredest mulig rekruttering til mange yrker, samtidig som opplæringen skulle sikre tilstrekkelig grad av spesialisering i det yrket elevene hadde valgt.
- Elevene skulle slippe å velge utdanningsvei for tidlig og heller få smakebiter av flere fag før de bestemte seg. Samtidig skulle elever som var motivert for et yrke, få mulighet til å praktisere dette allerede fra første året.
- Det skulle utdannes tilstrekkelig antall ungdommer til yrkesfag som trengte kompetanse, samtidig som ungdom som ønsket det, skulle sikres utdanningsløp som kvalifiserte dem for høyere utdanning.

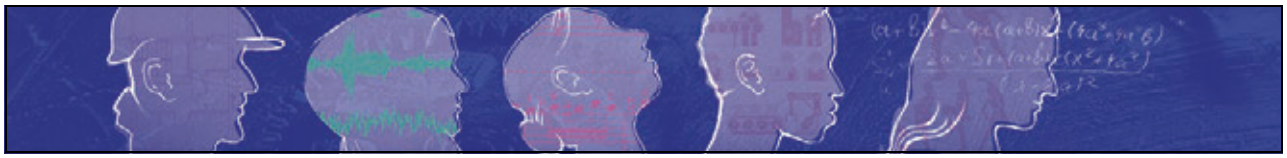
Prosjekt til fordypning skulle også ivareta flere hensyn. Elever som visste hva de ville bli, og som forventet et prosjekt til fordypning som ga dem muligheten til tidlig spesialisering, skulle ivaretas, samtidig som prosjekt til fordypning skulle bidra til bedre yrkesorientering gjennom «smakebiter» fra flere fag for elever som var usikre på hva de skulle velge. Evalueringen av Kunnskapsløftet viste stor lokal variasjon i gjennomføringen av prosjekt til fordypning de første årene, men med noen klare tendenser. På Vg1 ble prosjekt til fordypning stort sett gjennomført på skolen som en form for yrkesorientering, mens faget på Vg2 fikk et klarere preg av fordypning. Prosjekt til fordypning hadde positive effekter når det gjaldt overgangen fra skole til læretid i bedrift. Det gjaldt ikke bare med tanke på å bli kjent med arbeidslivets krav, men også ved at elevene lettere kunne skaffe seg kontakter med tanke på framtidig læreplass. Prosjekt til fordypning ble derfor godt mottatt av aktører i arbeidslivet, lærere og elever.[70] Prosjekt til fordypning ga også elevene mulighet til å ta fellesfag i fremmedspråk eller programfag fra studieforberedende utdanningsprogrammer og fellesfag fra Vg3 påbygging til generell studiekompetanse.

Justeringer i struktur og innhold fra 2006 til 2018

Etter at Kunnskapsløftet ble implementert, har det skjedd to større endringer med strukturen for de studieforberedende utdanningsprogrammene.

[69] NOU 2003: 16 *I første rekke — forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle.*

[70] Nyen, T. og A.H. Tønder (2012).



Figur 3.9

Medier og kommunikasjon, som ble opprettet som en yrkesfaglig studieretning i 1999, hadde et eget Vg3 som førte fram til studiekompetanse. Et stort flertall av elevene valgte studiekompetanse, mens bare et lite mindretall valgte å søke om læreplass. Noe av forklaringen var at det fantes svært få tilgjengelige læreplasser, og at flere av lærefagene konkurrerte med høyere utdanninger innenfor samme område. Siden utdanningsprogrammet i utgangspunktet var yrkesfaglig på Vg1 og Vg2, fikk majoriteten av elevene et tilbud som ga dem et svakere utgangspunkt for å starte i høyere utdanning.[71] Derfor ble medier og kommunikasjon gjort om til et studieforberedende utdanningsprogram i 2016. Endringen medførte at elevene fikk mindre av medier og kommunikasjonsfag og mer fellesfag.

Den andre endringen skjedde i formgiving. Fra og med Kunnskapsløftet ble formgiving et eget programområde på utdanningsprogram for studiespesialisering, og elevene kunne velge mellom studiespesialisering med og uten formgiving. Søkningen til formgiving ble halvert på få år. I følge evalueringen av Kunnskapsløftet kunne dette blant annet skyldes at formgiving ble gjemt blant mer tradisjonelle akademiske fag, og at elevene måtte ha flere timer i uka enn sine medelever. Det var derfor flere begrunnelser som lå bak da studiespesialisering med formgiving ble omgjort til et eget utdanningsprogram for kunst, design og arkitektur fra 2016.[72]

3.8 Roller og ansvar – fra mangfoldig rådsstruktur til samordning

Staten har i hele forrige århundre, men særlig i årene etter 1945, tatt stadig større ansvar for utdanningssektoren. Enhetsskolen var et grunnprinsipp som i økende grad kom til å gjelde for både folkeskolen, gymnasene og fag- og yrkesopplæringen. I årene etter krigen var det stort fokus på utbygging av skoler og på å samordne ulike utdanningsordninger. Dette preget også aktørbildet.

3.8.1 Forsøksrådet og Rådet for videregående opplæring

Forsøksrådet for skoleverket ble opprettet i 1954 for å bistå departementet med råd, initiativ og tilsyn med forsøksvirksomhet i skolen. Rådet gjorde en stor jobb med å utforme strukturen og utvikle læreplaner for den nye videregående skolen i 1970-årene. Rådet ble lagt ned i 1982. Begrunnelsen var at tiden for de store strukturreformene var over, og forsøkene knyttet til disse var avsluttet.

Rådet for videregående opplæring (RVO) ble opprettet i 1975 for å bistå Kirke- og undervisningsdepartementet i saker som angikk skoler som var underlagt lov om videregående opplæring, den første loven som gjaldt for både yrkes- og allmennfag. Rådet besto av representanter for lærerne, elevene, fylkesskolestyrene, grunnskolen, høyere utdanning, arbeidstakerne, arbeidsgiverne og arbeidsmarkedsmyndighetene. Det ble også opprettet sju faste underutvalg i RVO, ett for hver studieretning. Rådets oppgaver besto i å føre tilsyn med de videregående skolene, å gi råd til departementet og å ta initiativ i ulike utdanningsspørsmål. Arbeid med læreplanverk og eksamen ble hovedoppgaver fra første dag.

3.8.2 Nye roller for partene i arbeidslivet

Til tross for lange tradisjoner i Norge var fagopplæringen i liten grad preget av statlig regulering før 1930-tallets nedgangstider. I 1940 kom lov om yrkesskoler, og den første lærlingloven kom i 1950. Etableringen av lærlingloven var begrunnet i et ønske om mer systematisk og ensartet opplæring, i tillegg til et ønske om å øke utbredelsen av lærlingordningen. Etter loven i 1950 fikk partene i arbeidslivet et stort rom for styring og kontroll med fagopplæringen; blant annet hadde de full vetorett når det gjaldt opprettelse og nedleggelse av fag. For fag som skulle godkjennes under loven, måtte det lages opplæringsplaner og fagprøver for hvert fag. I begynnelsen omfattet loven bare seks mindre håndverksfag, men antallet vokste til 50 håndverksfag på 1960-tallet, i tillegg til flere industrirelaterte fag.[73] Denne loven fastla plikter og rettigheter for både lærlingene og

[71] Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei.*
[72] Ibid.

arbeidsgiverne, men den ble kritisert av håndverksfagenes organisasjoner fordi de oppfattet at den påla dem et altfor stort ansvar.[74] Arbeidet med å godkjenne nye fag under loven gikk derfor sent, og motviljen mot loven førte til reduksjon av inntak av lærlinger.[75]

Da lov om fagopplæring i arbeidslivet kom i 1981, var den gamle lærlingloven innført i mindre enn en tredel av landets kommuner. Loven ble gjort gjeldende for hele landet, og nye lærefag ble lagt inn under den. Et av målene med denne loven var at partene i arbeidslivet til enhver tid kunne sørge for at opplæringen var i samsvar med arbeidslivets behov. Partene i arbeidslivet fikk en sentral rolle gjennom Rådet for fagopplæring i arbeidslivet. Rådet for fagopplæring i arbeidslivet skulle fungere som et rådgivende organ for departementet i forbindelse med godkjenning av nye lærefag og overordnet om innholdet i opplæringen.

På statlig nivå ble det under Rådet for fagopplæring i arbeidslivet opprettet egne opplæringsråd for alle fag eller fagområder under loven. Opplæringsrådene var rådgivende organer for departementet når det gjaldt faglige spørsmål, og de skulle sikre at opplæringsplanene var i takt med arbeidslivets behov. Medlemmene i rådene representerte ulike bransjer, og de hadde egne sekretariater som gjerne var lagt til et fagforbund eller en bransjeorganisasjon. På begynnelsen av 1990-tallet fantes det 53 opplæringsråd under Rådet for fagopplæring i arbeidslivet.[76]

Ved inngangen til 1990-tallet ble rådsstrukturen i hele opplæringssystemet gjennomgått.

Som en oppfølging av St.meld. nr. 37 (1991–92) *Organisering og styring i utdanningssektoren* ble flere sentrale råd nedlagt og overført enten til departementet, til et nyopprettet læremiddelsenter eller til et av statens utdanningskontorer. Dette gjaldt blant annet Rådet for videregående opplæring og Grunnskolerådet. Begrunnelsene for nedlegging av rådene var blitt framført i en rekke utredninger, og alle pekte på at rådsstrukturen var blitt stor og uoversiktlig, og at det var uklart hvor grensene mellom departementets og rådenes ansvar og myndighet gikk.[77]

Siden 1992 har det ikke vært nasjonale rådsorganer for de studieforberedende utdanningsprogrammene. Noen av utdanningsprogrammene har egne fagråd, men disse har ingen formell rolle.

I denne situasjonen unngikk Rådet for fagopplæring i arbeidslivet å bli nedlagt. Departementet begrunnet dette med at fagopplæringen var et delt ansvar mellom myndighetene og arbeidslivets parter, og at det var viktig å beholde arbeidslivets innflytelse på opplæringens innhold. Rådet for fagopplæring i arbeidslivet ble imidlertid ikke videreført i samme form som tidligere. Sekretariatet ble blant annet lagt under departementet. Og selv om departementet i St.meld. nr. 37 (1991–92) slo fast at partene i arbeidslivet skulle ha en spesiell innflytelse på innholdet i fagopplæringen, ble Rådet for fagopplæring i arbeidslivets vetorett i læreplanavgjørelser avviklet.[78] Rådet for fagopplæring i arbeidslivet fikk dermed en mindre selvstendig stilling enn tidligere.

Blegen-utvalget hadde foreslått at de 53 opplæringsrådene skulle slås sammen til færre og større enheter som skulle dekke bredere fagområder.[79] Målet for departementet var derfor å etablere ett opplæringsråd for hver studieretning. Dette ble ikke realisert; i stedet ble det etablert 20 opplæringsråd. Opplæringsrådene hadde fortsatt egne sekretariater som var lagt til et fagforbund eller en bransjeorganisasjon.[80]

Opplæringsrådene hadde mange ulike oppgaver. Blant annet skulle de uttale seg om godkjenning av fagutdanning fra andre land, forskrift om teoriopplæring, foreslå medlemmer til læreplangrupper og klagenemnder. De var i tillegg klageinstans for enkeltvedtak som var gjort av Y-nemnda i faglige spørsmål.

I 1998 ble sammensetningen i Rådet for fagopplæring i arbeidslivet justert slik at flere organisasjoner ble representert blant rådets 15 medlemmer. For øvrig oppsummerte departementet i St.meld. nr. 32 (1998–99) V*ideregående opplæring* at Rådet for fagopplæring i arbeidslivet hadde spilt en sentral rolle under innføringen av Reform 94 og hadde virket som et velfungerende talerør for synspunktene til partene i arbeidslivet. Den utvidede representasjonen i 1998 hadde ifølge departementet ført til at rådets sammensetning ble mer tidsriktig.[81]

---

73 Høst, H. (2008).

74 Bjørndal, I. (2005).

75 Olsen, O.J. (2008).

76 St.meld. nr. 37 (1991–92) *Om organisering og styring i utdanningssektoren.*

77 Blant andre NOU 1988: 28 *Med viten og vilje*, St.meld. nr. 43 (1988–89) *Mer kunnskap til flere og OECD-vurdering av norsk utdanningspolitikk* (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Kultur og vitenskapsdepartementet og OECD.

78 Olsen, O.J. (2008).

79 NOU 1991: 4 *Veien videre til studie- og yrkeskompetanse for alle.*

80 Nyen, T. og A.H. Tønder (2016).

Samarbeidsrådet for yrkesopplæring og faglige råd fra 2004

Selv om departementet uttrykte tilfredshet med Rådet for fagopplæring i arbeidslivet og opplæringsrådenes mandat og rolle, var organiseringen av og ansvaret for fagopplæringen omdiskutert. Blant annet pekte departementet på at det var behov for en klargjøring av opplæringsrådenes mange ulike oppgaver, som at de var parter i høringssaker og forvaltningsorganer i klagesaker. Departementet mente også at opplæringsrådene stadig representerte en fagstruktur som i hovedsak omfattet håndverks- og industrifagene. Dette gjorde det vanskeligere å gjennomføre en ønsket utvikling i form av mer overordnet arbeid og tverrsektoriell kompetanseutvikling.

I Ot.prp. nr 7 (2003–2004) foreslo departementet å legge ned Rådet for fagopplæring i arbeidslivet.[82] Komiteen på Stortinget ønsket imidlertid at en gjennomgang av trepartssamarbeidet skulle skje i nært samarbeid med partene, og ba derfor departementet komme tilbake til saken senere. Departementet nedsatte derfor en arbeidsgruppe som skulle vurdere en ny samarbeidsform i fag- og yrkesopplæringen. Arbeidsgruppen besto av medlemmer fra Landsorganisasjonen, Næringslivets hovedorganisasjon, NAVO, Yrkesorganisasjonenes sentralforbund, Kommunenes sentralforbund, Utdanningsforbundet, Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon, Elevorganisasjonen, fylkeskommunene og Utdannings- og forskningsdepartementet.

Arbeidsgruppen foreslo å erstatte Rådet for fagopplæring i arbeidslivet med et samarbeidsorgan der partene i arbeidslivet og departementet møttes og diskuterte saker sammen. Dette innebar at det nye organet ikke fattet beslutninger slik Rådet for fagopplæring i arbeidslivet gjorde. Arbeidsgruppen foreslo også at opplæringsrådene ble erstattet av faglige råd med like mange representanter fra arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene. Disse skulle utgjøre et flertall i rådene. Sammensetningen skulle ivareta både en spisskompetanse og en mulighet til å se større sammenhenger. Som en følge av dette ble Samarbeidsrådet for fag- og yrkesopplæring (SRY) og ett faglig råd per utdanningsprogram opprettet fra 2004.[83]

Nytt for SRY og de faglige rådene var at sekretariatsfunksjonen ble samlet i det nyopprettede Utdanningsdirektoratet. Ifølge departementet ville dette skape et større faglig miljø og styrke den faglige kompetansen. Kommunikasjon og informasjon på tvers av rådene ville også bli styrket ved å ha et samlet, stort sekretariat. Tanken bak dette var at SRY og de faglige rådene skulle ha tilgang til hele direktoratets kompetanse og alle ressurser i saker som angikk fag- og yrkesopplæringen. Et resultat av dette var at direktoratet fikk to ulike og dels motstridende roller i fag- og yrkesopplæringen. På den ene siden skulle direktoratet stille til disposisjon et sekretariat som fulgte opp saker fra partene. På den andre siden var direktoratet et forvaltningsorgan med delegert myndighet fra departementet i saker som angikk fag- og yrkesopplæringen. For å sikre god saksgang og felles forståelse av hva de ulike rollene innebærer, er det blitt utarbeidet retningslinjer for samarbeidet mellom direktoratet, SRY og de faglige rådene. Kapittel 10.2 omtaler roller og ansvar i yrkesopplæringen nærmere.

---

81 St.meld. nr. 32 (1998–99) *Videregående opplæring.*

82 Ot.prp. nr. 7 (2003–2004) *Om lov om endringar i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa.*

83 Ot.prp. nr. 55 (2003–2004) *Om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova.*

Figur 4.1

Kapittel 4
Et samfunn i utvikling

I dette kapitlet beskriver vi utviklingstendenser på globalt, nasjonalt og regionalt nivå som kan komme til å få betydning for utviklingen av videregående opplæring framover. Vi beskriver også utviklingstrekk ved unge og voksne deltakere i videregående opplæring. Utviklingstrekk og -tendenser kan virke både hver for seg og i kombinasjon på måter som gjør det krevende å direkte utlede et helhetlig utfordringsbilde for videregående opplæring. Kapitlet tar ikke mål av seg til dette. Det finnes heller ingen samlet kunnskapsbase om status og framtidige utfordringer om videregående opplæring per i dag som kunne vært et grunnlag for en slik analyse.

4.1 Hva er nytt?

Sosiale, økonomiske, politiske og teknologiske endringer finner sted og virker endringsdrivende over tid. Globalisering, demografiutvikling, teknologiutvikling, klimaendringer, migrasjon og endringer i arbeidsmarkeder er eksempler på kjente drivkrefter for samfunnsutviklingen.[1] Noen utviklingstendenser utvikler seg langsomt, andre går fortere. Nye teknologier utvikles for eksempel stadig raskere og får større utbredelse enn før og virker sammen med andre trender og utviklingstrekk. Det kan derfor følge stor usikkerhet med hensyn til hvilken retning utviklingen vil ta.[2]

I de neste avsnittene har vi valgt å gå nærmere inn på noen sentrale utviklingstendenser. En del av den tematikken som er beskrevet, fanges opp igjen i senere kapitler i denne NOU-en i forbindelse med konkrete områder som utvalget har valgt å gå inn på. Der dette er tilfellet, er det gitt henvisninger til relevante kapitler. Andre temaområder vil det være mer naturlig at utvalget kommer tilbake til i sin hovedutredning. Vi gir også noen overordnede betraktninger rundt framtidige behov for kompetanse og livslang læring i befolkningen.

4.1.1 Globalisering og demografiske utviklingstrekk

Det er forventet at befolkningen fortsetter å vokse i Norge, men at veksten avtar. Om femten år blir det for første gang flere eldre enn barn og unge i Norge. Det blir flere innbyggere i byer og sentrale strøk. I 2040 er det ventet at hver tredje innbygger i distriktskommunene har passert 70 år.[3]

Globalisering skiller seg fra internasjonalisering ved å handle om det enkelte land, og hver sektors og virksomhets evne til å møte endringer. Migrasjon er en viktig side ved globalisering og demografisk utvikling. Siden årtusenskiftet har det blitt langt flere innvandrere i Norge enn før. Innvandrerbefolkningen utgjorde i 2018 17 prosent av totalbefolkningen i Norge, hvis både innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn medregnes. 70 prosent er under 25 år. Det bor klart flest i Oslo; i 2017 utgjorde innvandringsbefolkningen 33 prosent av folketallet.

Figur 4.2. visualiserer opprinnelsesland for innvandrere i Norge. De fleste kommer fra Europa. Av de om lag 725 000 innvandrerne i Norge, har rundt halvparten bakgrunn fra Europa. 30 prosent har bakgrunn fra Asia, og 12 prosent har bakgrunn fra Afrika. Resten er fra Amerika og Oseania. Innvandrere fra Polen er den klart største gruppen i Norge, etterfulgt av innvandrere fra Litauen og Sverige.

Norge er med i et felles europeisk arbeidsmarked med om lag 500 millioner mennesker. Det har gjennom flere år vært en kraftig vekst i antallet arbeidsinnvandrere. På kort sikt kan arbeidsinnvandrere bøte på den nedgangen i arbeidsstyrken som følger av aldring. I de siste årene har antallet nye arbeidsinnvandrere gått noe ned, noe som

[1] Naisbitt, J (1982).

[2] Teknologirådet (2018). *Teknotrender for Stortinget* og OECD (2018). *Science, Technology and Innovation Outlook 2016*.

[3] SSB Rapport 2018/21 *Befolkningsframskrivningene 2018*.

blant annet handler om en bedre situasjon på arbeidsmarkedet i land som Polen og Litauen. Innvandring gjennom familiegjenforening har gravis økt.

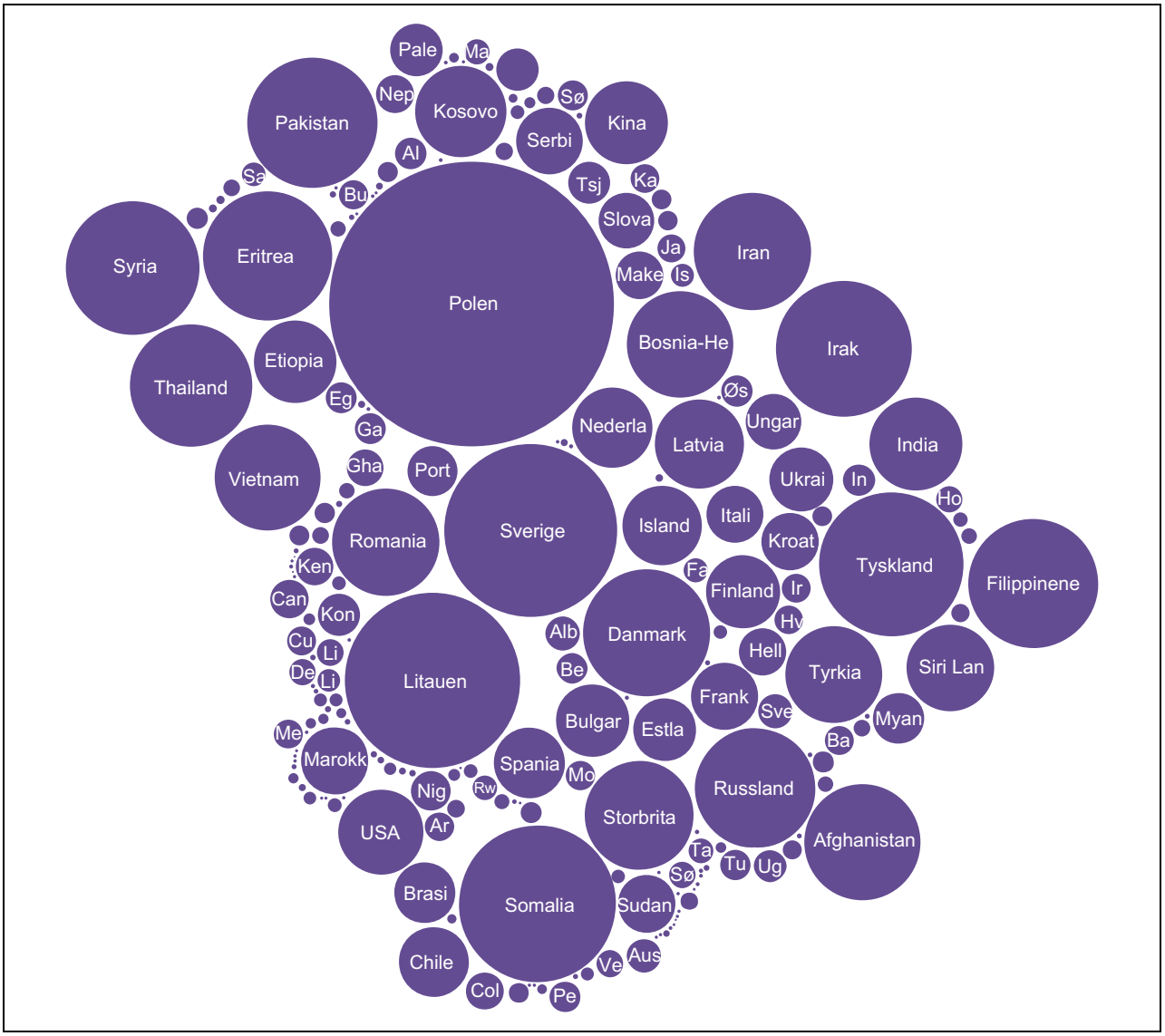
Den registrerte arbeidsledigheten blant innvandrere er over tre ganger høyere enn i resten av befolkningen, og utdanningsnivået er lavere enn gjennomsnittet for befolkningen.[4] Dersom innvandrere faller raskere ut av arbeidsmarkedet enn andre, vil den samlede verdiskapingen og velferden per innbygger kunne bli lavere på lengre sikt. Ved et gitt kompetansenivå har innvandrere like høy sysselsettingsandel som andre. Se også omtale av innvandrernes situasjon i kapittel 8 og 9.

[4] SSB (2018) *Innvandrere etter innvandringsgrunn.*

Antallet flyktninger varierer, men i det siste året har det vært en betydelig nedgang, som i hovedsak skyldes færre flyktninger fra Syria. En gruppe som står i en spesielt krevende situasjon, er barn og unge i asylmottak, spesielt enslige mindreårige asylsøkere. For disse er det usikkert om de får bli, samtidig som de skal integreres i lokalsamfunnet og delta i opplæring.

Globalisering og internasjonalisering av opplæring og utdanning

Norsk utdanning foregår i økende grad i en internasjonal sammenheng. Politiske mål om internasjonalisering og etableringen av EUs utvekslingsprogrammer har medvirket til utviklingen, i samspill med den enkelte opplæringsinstitusjonens,



Figur 4.2 Opprinnelsesland for innvandrerbefolkningen i Norge

Kilde: IMDi. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2018) *Innvandrerbefolkningen i Norge.*

lærerens, elevens og lærlingens egne ønsker om samarbeid og utveksling.

Grunnskole og videregående opplæring har fortsatt sterke nasjonale særpreg, noe som trer tydelig fram i den gjennomgangen utvalget har fått foretatt av en del lands systemer og ordninger.[5] Samtidig har flere store internasjonale sammenliknende undersøkelser de siste årene bidratt til mer kunnskap om tilstanden. Undersøkelsene har gitt mulighet til å sammenlikne både innsatsfaktorer og læringsresultater på tvers av land. I Norge og andre land har resultatene fra PISA-undersøkelsene hatt stor betydning for den skolepolitiske debatten og prioriteringene. Blant annet settes det i dag av mer tid til matematikk, lese- og skriveopplæring enn tidligere. TIMSS Advanced retter seg mot det videregående nivået og måler elevenes kompetanse i matematikk og fysikk på 13. trinn; se også omtale i kapittel 6.

Knyttet til økende internasjonalisering er det utviklet rammeverk som gjør det enklere å sammenlikne yrkesutdanning og opplæring i forskjellige land. Det er utviklet et europeisk kvalifikasjonsrammeverk som beskriver læringsutbytte og kvalifikasjonsnivåer på alle nivåer av utdanning og opplæring. Hensikten er å gjøre det lettere å sammenlikne nasjonale kvalifikasjoner og øke mobiliteten på det europeiske utdannings- og arbeidsmarkedet. Norge har utviklet et eget nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (NKR) som viser hvordan norske kvalifikasjoner er plassert i forhold til hverandre og inn mot det europeiske rammeverket.[6] Videregående opplæring er tilordnet nivå 4 i NKR (4a for yrkesfag og 4b for studieforberedende, og nivå 3 for grunnkompetanse.

4.1.2 Digitalisering og automatisering tar av

Teknologiutviklingen gir nye muligheter

Norge har vært tidlig ute med å ta i bruk IKT i befolkningen generelt, i næringslivet og i det offentlige. De første nasjonale digitale satsingene i skolen kom allerede på 1980-tallet. Dette kan være en grunn til at Norge er et av de ledende landene i verden når det gjelder bruk av Internett i befolkningen. Selv om barn i dag er erfarne brukere av digital teknologi, betyr ikke det at de forstår teknologien intuitivt eller har kunnskap om hva som vil være relevant teknologi i ulike situasjoner.

Det hevdes at vi står overfor «den fjerde industrielle revolusjon», med helt nye muligheter som følge av tilgang til store mengder data, kraftige regneressurser og bedre algoritmer. Nye teknologiområder som kunstig intelligens, vil påvirke de fleste samfunnsområder.[7] Maskinlæring som er en gren av kunstig intelligens, handler om at datamaskiner lærer fra og utvikler adferd basert på data. Slik læring kan benyttes blant annet til å gjøre helsetjenesten bedre tilpasset pasientene, til å gjøre energiproduksjon mer effektiv og til å gjøre opplæringen mer tilpasset hver enkelt elev og lærling.

Gjennom nye teknikker kan undervisning og opplæring forenkles og gjøres praksisnær uten tilgang til manuelt utstyr og verksteder. For eksempel kan virtuelle simuleringer øke elevenes motivasjon og læring i naturvitenskap. Dette kan være et supplement til det tradisjonelle analoge utstyret til gjennomføring av undersøkelser og eksperimenter.[8]

Den løpende tilpasningen til teknologisk utvikling skjer regionalt og desentralt ved at skoler og lærebedrifter tar i bruk tilgjengelige læringsplattformer og utnytter tilgjengelige digitale læringsressurser. Det er i gang en rekke forsøk og utviklingsprosjekter som tester ut nye muligheter for bruk av ny teknologi i opplæringen. Tilsvarende utvikling ser vi også i andre land. I Danmark er det nylig satt i gang et prosjekt med mål om å utvikle og spre nye og innovative digitale arbeidsmåter i videregående opplæring.[9]

Utfordringer

En av de største barrierene mot bruk av muligheter som følger av digitaliseringen, er at lærere og instruktører har tilstrekkelig god digital kunnskap og evne til å utnytte de teknologiske muligheten i undervisningen.[10] Selv om mer av undervisningen foregår digitalt, lærer ikke elevene og lærlingene automatisk mer eller utvikler sin egen digitale kompetanse. Derfor må yrkesgruppene på skolen og i lærebedriften være i stand til å gi reell opplæring i digitale arbeidsmåter i fagene

5 Rambøll (2018a). *Kartlegging – videregående opplæring i utvalgte land.*

6 Forskrift om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring 2014.

7 Teknologirådet (2018) *Kunstig intelligens— muligheter, utfordringer og en plan for Norge*

8 Virtual reality (VR) og AR (augmented reality) er teknikker som gjør det mulig å kombinere data fra den fysiske verden med virtuelle data.

9 Undervisningsministeriet (2018) *Handlingsplan for teknologi i undervisningen.*

10 Kunnskapsdepartementet (2017) *Framtid, fornyelse og digitalisering. Digitaliseringsstrategi for grunnopplæringen 2017-2021.*

eller i situasjoner der verktøyene kan komme til nytte.

Mangelfull profesjonsfaglig digital kompetanse hos lærere og instruktører er identifisert som det kanskje største hinderet for pedagogisk bruk av IKT. Norske lærere rapporterer selv at det ikke er lagt til rette for at de får utviklet sin IKT-kompetanse. Om lag 50 prosent av deltakerne i videreutdanningstilbudene sier at de i svært liten grad opplever at de får opplæring i pedagogisk bruk av IKT. Heller ikke i lærernes grunnutdanning blir deres profesjonsfaglige digitale kompetanse godt nok ivaretatt. Kompetansen hos de faglige ansatte i lærerutdanningene er varierende, og nyutdannede lærere mener at deres lærerutdanning ikke har vært god nok på opplæring i IKT og digitale læringsformer.[11]

En annen viktig forutsetning for digitalisering, er tilgjengelig, oppdatert og brukervennlig program- og maskinvare. Se omtale av utstyrssituasjonen i kapittel 5.

En del av utfordringene som følger av teknologiutviklingen generelt, krever blant annet vurdering av konsekvenser av å innføre helt nye teknologier, og innsats med sikte på å nå etablerte nasjonale mål om «digitalt førstevalg» og «bare en gang». Det vil si at nettbaserte tjenester skal være hovedregelen for det offentliges kommunikasjon med innbyggerne, og at informasjon gjenbrukes i stedet for at folk må bruke tid på å fylle ut skjemaer og rapportere opplysninger som offentlige myndigheter allerede har.[12]

Betydelige problemstillinger og dilemmaer er også knyttet til personvern, sikkerhet og eierskap til data, samt til at regelverket legger godt til rette for deling av data. I flere land, blant annet Danmark, er det stor oppmerksomhet rundt disse spørsmålene.[13] Som ledd i gymnasiereformen, er det avtalt en innsats for styrket digitalisering i undervisningen blant annet ved økt bruk av felles standarder som skal tilrettelegge for sikker utveksling av data.[14] I Norge er det i utgangspunktet gode forutsetninger for å dele data på grunn av gode grunnlags- og registerdata, men regelverket støtter ikke nødvendigvis automatisering og tilhørende informasjonsflyt.

Digital mobbing, økt reklamepress og kommersielt press er andre problemstillinger som følger av digitaliseringen. Digitalt utenforskap er en utfordring i dag. Framover blir det enda viktigere å forebygge informasjonskløfter og nye digitale skiller og å forebygge at eksisterende skiller i befolkningen forsterkes.[15] Utbygging av bredbånd over hele landet er en rammefaktor av stor betydning for å forebygge digitale skiller. En undersøkelse gjennomført på oppdrag fra Stoltenbergutvalget indikerer at den muligheten digitale verktøy gir for individuell tilpasning av undervisningen, også kan tenkes å bidra til å redusere kjønnsforskjeller i utdanningen.[16]

Digitalisering endrer tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft

Det blir enda viktigere med god og oppdatert oversikt og kunnskap om arbeidslivets behov for kompetanse når digitaliseringen går raskere. Tilstrekkelig kompetanse er en forutsetning for at næringslivet skal kunne utvikle og utnytte digital teknologi, og i dag er det mangel på kompetanse.[17] Digitaliseringen vil bidra til å frigjøre ressurser både i offentlig sektor og næringslivet. Noe som er nødvendig for å ivareta konkurranseevne og behov for effektivisering, og relevant og oppdatert kompetanse vil være en forutsetning for en vellykket omstilling.

Etterspørselen etter digital kompetanse øker. Dette gjelder både yrkestilpasset digital kompetanse og mer spesialisert digital kompetanse som blant annet programvareutviklere og eksperter på IKT-sikkerhet. Noen yrker vil bli automatisert bort, mens nye yrker og funksjoner vil oppstå. Den raske endringstakten gjør at det blir vanskeligere å vite hvilke jobber som blir trygge framover. Automatisering innenfor blant annet kontorarbeid, butikk- og salgsarbeid og serviceyrker gjør at det blir stor konkurranse om slikt arbeid.[18] Jo høyere grad av kreativitet og kompleksitet problemløsningen i jobben krever, dess mindre sjanse er det for å bli automatisert bort i utgangspunktet.

Det blir behov for å utdanne spesialister på IKT og flere personer med tverrfaglig IKT-kompe-

---

11 Kunnskapsdepartementet (2017) *Framtid, fornyelse og digitalisering. Digitaliseringsstrategi for grunnopplæringen 2017-2021.*

12 Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet.*

13 Undervisningsministeriet (2016) *Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2016–2020.*

14 Undervisningsministeriet (2018) *Handlingsplan for teknologi i undervisningen.*

15 Statistisk sentralbyrå (2016) *Education-specific labour force and demand in Norway in times of transition.*

16 NIFU (2018) *Årsaker til og tiltak mot kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner.*

17 Digital 21 (2018) *Rapport fra arbeidsgruppe om kompetanse.*

18 NOU 2018: 2 *Framtidige kompetansebehov I– Kunnskapsgrunnlaget*

Figur 4.3

tanse; ellers vil de fleste yrker kreve en kombinasjon av faglig og digital kompetanse.

For yrkesfagene vil digitaliseringen direkte påvirke hvilke fag- og svennebrev som etterspørres, og hvilke som kan bli mindre relevante. Flere fylkeskommuner tilpasser og endrer tilbudene sine.[19] Et eksempel kan hentes fra Kuben videregående skole i Oslo, som fra 2018 tilbyr utdanningsprogrammet robotikk med studiekompetanse som et nytt treårig tilbud.[20]

4.1.3 Demokrati og tillit under press

Tillit fremmer samarbeid, demokratisk medvirkning og sosial deltaking. En generelt tillitsfull holdning gjør det lettere å få kontakt med andre. Tillit til andre mennesker er i seg selv et sentralt mål på sosial kapital, mens tilliten til sentrale samfunnsinstitusjoner som politi, rettsvesen og de styrende organer i samfunnet er sentral for samfunnsdeltakelse.[21]

Tilliten til politikk og forvaltning synker i hele den vestlige verden, herunder også i land som til nå har vært pådrivere for bedre samarbeid om globale temaer og kriser. I Europa henger tillitskrisen tett sammen med den økonomiske utviklingen, men også med sosial endring som følge av blant annet migrasjon. Norge er blant de land i verden som har høyest tillitsnivå i befolkningen, uavhengig av hvilke mål en benytter på tillit. Dette må blant annet ses i sammenheng med den norske velferdsmodellen som bygger på høy deltakelse i arbeidslivet, et godt samarbeid mellom staten og partene i arbeidslivet, små inntektsforskjeller, et godt utbygd velferdssamfunn for alle og et bredt skattegrunnlag.[22]

De med grunnskoleutdanning som høyeste fullførte utdanning, har lavest tillit til de politiske institusjonene. For Norges del har kun fire av ti med grunnskoleutdanning høy tillit, mens sju av ti personer med høyere utdanning har høy tillit. Blant dem med videregående opplæring som høyeste fullførte utdanning, har seks av ti høy tillit. I Norge har de unge høyere tillit enn eldre og valgdeltakelsen blant norske førstegangsvelgere har økt. Skolevalgsundersøkelsen tyder på at ungdom er blitt litt mer interessert i politikk enn de var for noen år siden. De er fornøyde med hvordan demokratiet fungerer og har stor tillit til politikerne.

Teknologiutviklingen kan bidra til å styrke demokratiet gjennom åpenhet. Samtidig knyttes redusert tillit og oppslutning gjerne til en mer polarisert debatt og «falske nyheter» som sprer feilinformasjon med mål om å villede. Sosiale medier på nettet har gjort effektiv spredning mulig på globalt nivå, men har samtidig økt oppmerksomheten om faren for at «klikkvennlighet» overtar for kritisk journalistikk. Oppfatninger kan forsterkes gjennom gjentatt kommunikasjon og repetisjon innenfor en avgrenset gruppe i såkalte «ekkokamre». Dette kan svekke den åpne, demokratiske debatten og meningsutvekslingen, og i noen tilfeller også kunne føre til utvikling av radikale og ekstreme holdninger. I undersøkelser tillegges skolen betydning som møteplass og arena for fellesskap, og med det fungere som bidragsyter til utvikling av tillit og fellesskap framover.[23]

4.1.4 Bærekraftig utvikling og tilpasning til klimaendringer

Bærekraftig utvikling går ut på å tilfredsstille dagens behov uten å ødelegge framtidige generasjoners muligheter til å tilfredsstille sine behov. Den økende ulikheten i levekår, både i og mellom stater, er en trussel mot en bærekraftig utvikling fordi den skaper konflikter i samfunnet.

Miljødimensjonen av bærekraftig utvikling handler om å ta vare på naturen og klimaet som en fornybar ressurs for mennesker. Det er et mål å stanse global oppvarming gjennom klimatiltak, og som grunnlag for det «grønne skiftet» trengs bevisstgjøring og kunnskap. Det kommer også til å bli nødvendig med tilpasninger til, og utvikling av forståelsen av et klima i endring. Mange land

[19] Tilstandsrapporter for videregående opplæring i fylkeskommunene 2017.

[20] Kuben videregående skole (2018).

[21] Wollebæk, C. og S.B. Segaard (red) (2011).

[22] Statistisk sentralbyrå (2016) *Nordmenn på tillitstoppen i Europa*.

[23] Utdanningforbundet (2017).

vil være mer sårbare for klimaendringer enn Norge, men også klimaendringer i andre land vil kunne få store konsekvenser for Norge. Viktige samfunnsområder i Norge, som handel, finans, land- og havbruk, infrastruktur, migrasjon, helse, turisme og geopolitikk, kan bli påvirket av klimaendringer i andre land.[24]

Fram mot år 2100 vil Norge få et varmere klima. Denne utviklingen medfører blant annet behov for kunnskap om hvor elvene vil gå utover sine bredder, hvor det er økt fare for råteskade og hvordan det påvirker bygninger.[25] Nybygg må ta høyde for økte vannmengder som følge av nedbør og stigende havnivå. Vann- og avløpssystemet må ta unna mer vann, og faren for råteskader på bygninger vil øke. Om lag 80 prosent av bygningsmassen som finnes i dag, vil stå i 2050. Derfor vil det være behov for bedre kompetanse til å vurdere risiko, tekniske løsninger som tar hensyn til lokalklimaet, og ikke minst fuktsikre løsninger.

Strengere krav til bygninger og infrastruktur er konkrete eksempler på klimatilpasning som vil utfordre utdanningssystemet på alle nivåer, ikke minst i fagopplæringen. En offentlig utredning konkluderte i 2010 med at regelverk og standarder langt på vei er på plass. Etterlevelse og kompetanse i byggenæringen henger derimot etter, noe som svekker kapasiteten til nødvendig tilpasning til klimaendringer.[26]

4.1.5 Økte forventninger til offentlig sektors tilbud og tjenester

De siste årene har forventningene til at offentlig forvaltning setter brukeren mer i sentrum, samordner tjenester og ordninger bedre og å bli flinkere til å utnytte muligheter i digitalisering vært økende. Den gunstige økonomiske situasjonen i Norge over tid, har samtidig gjort at vi har sluppet de tøffeste prioriteringene. Fortsatt går det bra økonomisk, men oljeinntektene stagnerer og vil etter hvert reduseres. Fortsatt tillit og oppslutning vil da bli mer avhengig av at det offentlige løser sitt samfunnsoppdrag effektivt. Samtidig skal offentlig sektor også oppfylle tradisjonelle verdier som rettssikkerhet og likebehandling.[27]

Økt vektlegging av, og kjennskap til elevenes og lærlingenes behov og situasjon, viser seg blant annet gjennom innføringen av systematiske undersøkelser og kartlegginger som Elev- og Lærlingundersøkelsene og Ungdata. Ungdata er lokale ungdomsundersøkelser som tilbys gratis til alle landets kommuner og fylkeskommuner. Siden 2010 har over 510 000 ungdommer fra 412 kommuner og Svalbard deltatt i Ungdataundersøkelsene.[28]

Tverrsektorielle problemer får mer oppmerksomhet enn tidligere. Klimaendringer, fattigdom og vold er slike problemstillinger. Ungdom som står i fare for å falle utenfor arbeid og opplæring har også blitt omtalt som en kompleks utfordring for norsk forvaltning, som krever forpliktende tverrsektorielt samarbeid. Ansvaret er delt mellom flere sektorer og nivåer uten at noen har et klart eierskap. På sentralt nivå er tre departementer involvert (Kunnskapsdepartementet, Barne-, familie- og likestillingsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet) med fem tilhørende direktorater (Utdanningsdirektoratet, Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne, familie og ungdomsdirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet).

På regionalt nivå er fylkeskommunen ansvarlig for å tilby videregående opplæring, mens kommunen har ansvar for grunnskolen og dessuten vil få ansvaret for de av ungdommene som blir mottakere av sosiale ytelser. Det er satt i gang et tverrsektorielt samarbeid i form av et femårig program (0–24-samarbeidet) mellom de aktuelle departementene og direktoratene. Hensikten er at det fra sentralt hold skal bli en mer helhetlig og samordnet problemløsning.

Et overgripende systemperspektiv og en mer nettverks- og dialogorientert styringsform vinner også frem på utdanningsområdet i flere land. I følge OECD forutsetter effektiv styring i større grad enn før, evne til kapasitetsbygging, åpen dialog, fleksibilitet og tilpasningsdyktighet til endringer.[29] Det er også behov for at forskning og praksiserfaringer koples tett inn mot politikkutviklingen slik at beslutninger er så godt informert og underbygget som det lar seg gjøre.

---

[24] Miljødirektoratet (2018) *Klimaendringer i andre land, konsekvenser for Norge.*

[25] Miljødirektoratet (2018) *Hva er klimatilpasning? Bygg- og anlegg.*

[26] NOU 2010: 10 *Tilpassing til eit klima i endring.*

[27] Kommunal- og moderniseringsdepartementet St.meld. nr. 19 (2008–2009). *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap.*

[28] Ungdata (2018) *Hva er ungdata?*

[29] OECD (2016) *Governing Education in a Complex World.*

4.2 Tilbud og etterspørsel etter kompetanse i arbeidsmarkedet

4.2.1 Utviklingen i tilbud og etterspørsel etter kompetanse

I 2018 er 71 prosent av befolkningen i Norge i aldersgruppen 15–74 år yrkesaktive.[30] Mulighetene til å komme i jobb er høye sammenliknet med andre land, men det er også mange som står utenfor arbeidsstyrken. Jo høyere utdanning utover grunnskole, dess større sjanse for å være i arbeid.[31] Utdanningsnivået i befolkningen har økt over lang tid, og personer med høyere utdanning utgjør en stadig større del av arbeidsstyrken og av de sysselsatte. En av tre nordmenn har utdanning på universitets- og høyskolenivå per juni 2018. Flere kvinner enn menn har høyere utdanning, mens flere menn enn kvinner har videregående opplæring som sitt høyeste nivå.

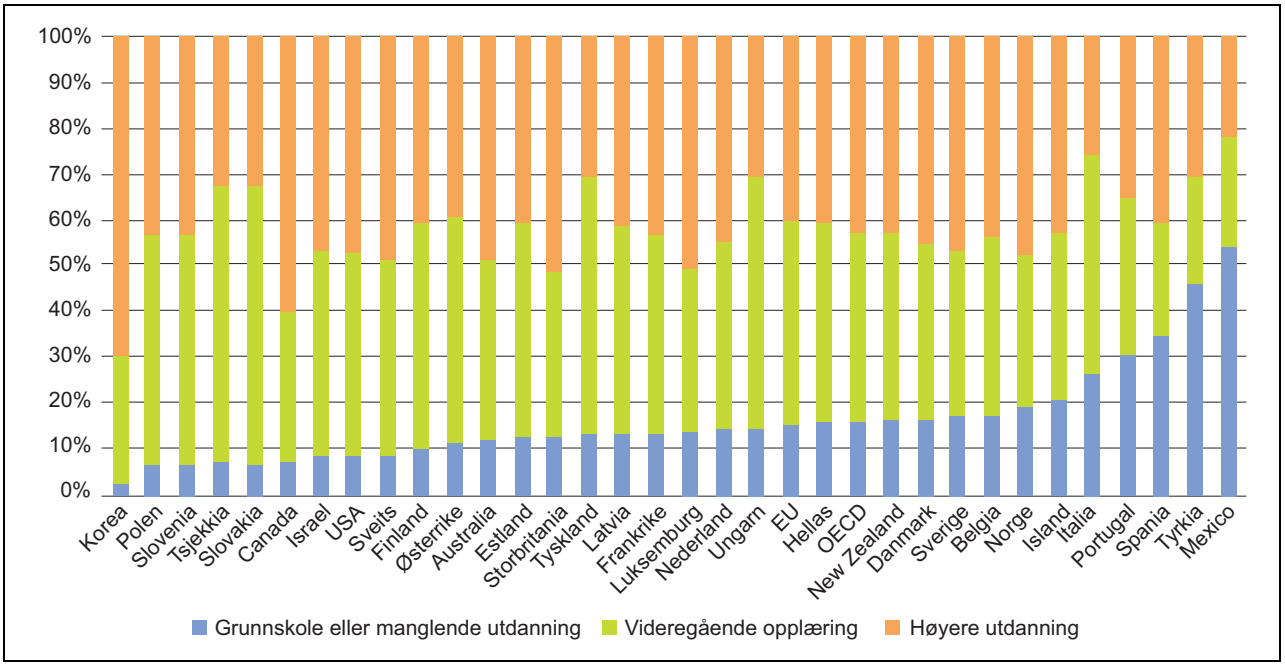
Sammenliknet med andre land er det i Norge ganske mange som har høyere utdanning på bachelornivå eller lavere, men relativt få som har en mastergrad. Mens 11 prosent av befolkningen mellom 25 og 64 år i Norge har en mastergrad, er tilsvarende tall for Sverige og Finland 14 og 15 prosent.

Figur 4.5 viser utviklingen i sysselsetting i perioden 1981–2012, fra 2013 viser den forventet etterspørsel etter arbeidskraft fram mot 2035. Figuren er basert på framskrivninger av arbeidsstyrken som SSB har foretatt. Framskrivningene baserer seg på hvordan befolkningen har tatt utdanningsvalg de siste årene, den forventete demografiske utviklingen framover og den observerte yrkesdeltakelsen. Slike framskrivninger er beheftet med usikkerhet, og de er avhengige av forutsetninger som er lagt inn i modellen.

Framskrivningene viser at utdanningsnivået i arbeidsstyrken stiger. Det blir flere med høyere utdanning, og de med lavere utdanning blir færre. Andelen av arbeidsstyrken med yrkesfaglig bakgrunn på videregående nivå er stabil i framskrivingsperioden. Antall personer med utdanning på bachelornivå stiger med over 250 000 personer til 2035, mens de med utdanning på masternivå øker med over 200 000. Dette motsvares av en betydelig nedgang for gruppen med kun grunnskole. Det blir også færre med opplæring på videregående nivå som høyeste fullførte utdanning, både innen studieforberedende og yrkesfaglige opplæringsprogram. Antall med ukjent utdanning øker i takt med innvandringen, men veksten flater ut utover i perioden.[32]

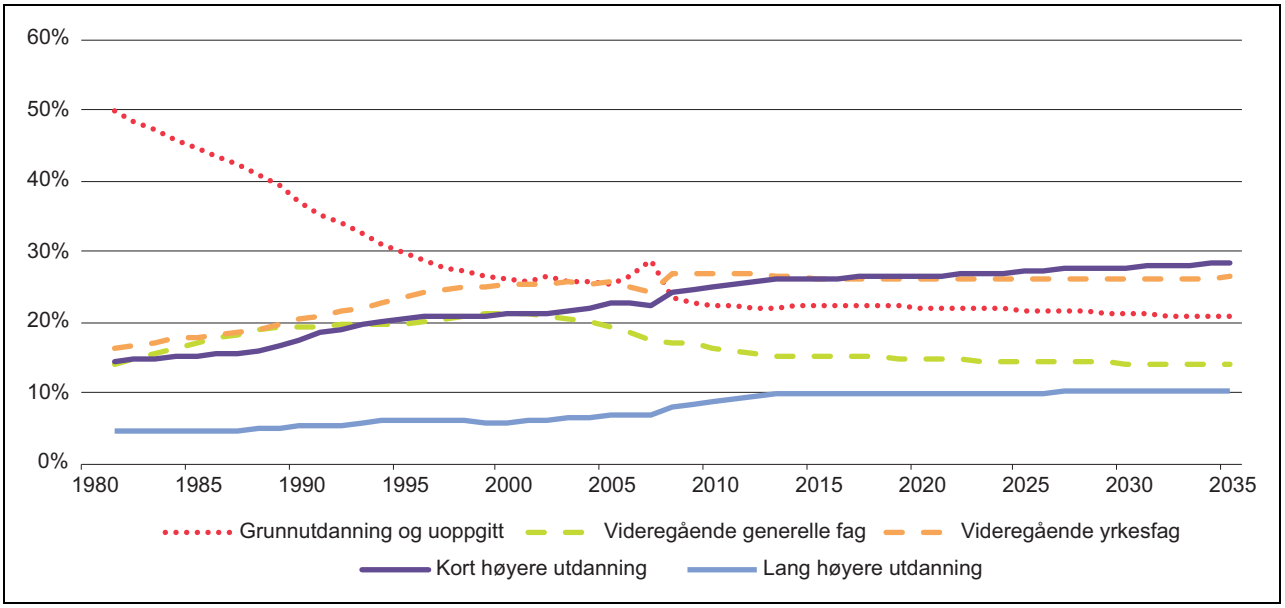
Analyser gjennomført av Kompetansebehovsutvalget, tyder også på at grunnskoleutdanning vil

[30] SSB (2018) *Arbeidskraftundersøkelsen 2018.*
[31] OECD (2018) *Education at a Glance.*
[32] Statistisk sentralbyrå (2018).



Figur 4.4 Befolkningen fordelt etter høyeste utdanningsnivå. Alder 25–64 år. 2016.

Kilde: NOU 2018: 2. *Fremtidige kompetansebehov I – Kunnskapsgrunnlaget.* figur 2.4.



Figur 4.5 Sysselsetting etter utdanningsnivå, som andel av total arbeidsstyrke

Kilde: SSB

etterspørres i stadig mindre grad, men også at det kan bli mangel på kvalifiserte fagarbeidere.[33]

Spesielt innenfor helse- og velferdssektoren forventes et stadig økende behov for arbeidskraft gitt aldring av befolkningen og færre i arbeidsstyrken. Dette arbeidsmarkedet er preget av meget høy andel deltidsstillinger. Dette har betydning for attraktiviteten og gjør det krevende for utdanningssystemet å forsyne sektoren med tilstrekkelig arbeidskraft. Både faglærte og ufaglærte med innvandrerbakgrunn utgjør en betydelig del av de sysselsatte i denne sektoren i dag, også fremover vil ventelig tilgangen på innvandrere med helse- og sosialfaglig utdanning være viktig for å dekke behovene for kvalifisert arbeidskraft i helse- og omsorgssektoren.

Fortsatt kjønnsdelt arbeidsmarked

Halvparten av alle sysselsatte kvinner jobber i de ti mest kvinnedominerte yrkene. I de ti mest mannsdominerte yrkene jobber kun en firedel av de sysselsatte mennene. En forklaring på det kjønnsdelte arbeidsmarkedet i nordiske land er at offentlige helse- og omsorgstilbud sysselsetter mange kvinner i Norge. Andelen kvinner i omsorgsarbeid er ikke nødvendigvis mindre i andre land, men ulønnet arbeid i hjemmet fanges ikke opp i sysselsettingsstatistikker. Menn og kvinner tjener imidlertid også ulikt ved like lang utdanning, og lønnsgapet er størst blant dem med universitets- og høyskoleutdanning.[34]

Det er også fortsatt tydelige kjønnsforskjeller i utdanningsvalg. Ved førsteinntaket til videregående opplæring 2018–2019 hadde helse- og oppvekstfag størst økning, mens studiespesialisering hadde størst nedgang i antallet søkere. Det har imidlertid blitt flere gutter som søker tradisjonelt jentedominerte fag. Fra 2009 til 2018 økte andelen av søkerne til Vg1 helse- og oppvekstfag som er gutter fra 13 til 22 prosent.[35]

4.2.2 Utviklingen på regionale arbeidsmarkeder

Norge består av regioner og distrikter som er forskjellige hva angår geografi, ressurser, historie og kultur. Dette gir ulike rammer for virksomheter og næringer, og forskjellig tilgang på samarbeidspartnere, kunnskap og kompetent arbeidskraft. Mange virksomheter er små, åtte av ti norske virksomheter har fire eller færre ansatte.[36]

Fylkeskommunen har ansvar for regional koordinering og utvikling. Dette omfatter å bidra til balanse mellom tilgang på kompetent og relevant arbeidskraft på den ene siden og etterspørse-

[33] NOU 2018: 2 *Fremtidige kompetansebehov I- Kunnskapsgrunnlaget.*

[34] Statistisk sentralbyrå (2018) *Store kjønnsforskjeller i arbeidslivet.*

[35] Utdanningsdirektoratet (2018) *Førsteinntak til videregående opplæring 2018–19.*

[36] SSB (2017) *Virksomheter, 1. januar 2017.*

len fra arbeidslivet på den andre. Fylkeskommunenes mulighet til å spille en sterkere regional utviklingsrolle og mer effektivt håndtere utfordringer og muligheter regionalt, framheves av flere fylkeskommuner.[37]

Samsvar mellom tilbud om og etterspørsel etter kompetanse er et kjernespørsmål for næringsutvikling i alle landets fylker. De fleste foretrekker å jobbe i nærheten av der de bor, hvilket også gjør de regionale arbeidsmarkedene viktige. Dersom det er behov for en spesiell type kompetanse i en region, uten at regionen har tilgang på den relevante arbeidskraften, vil ledige stillinger kunne forbli ubesatt over lengre tid.

Det er større rekrutteringsproblemer i de nordlige fylkene enn i resten av landet. Det er også store regionale og lokale forskjeller i utdanningsnivået. Oslo har det høyeste utdanningsnivået i landet, halvparten av befolkningen har utdanning på universitets- og høyskolenivå. Akershus, Trøndelag og Hordaland følger deretter. I Hedmark, Oppland, Østfold og Nordland har en firedel av innbyggerne universitets- og høyskoleutdanning. Også kompetanseprofilen på arbeidsmarkedet varierer mellom regioner.[38]

Fleksibilitet og omstilling i arbeidslivet tilsier behov for tilgjengelige kompetanseutviklingstilbud i regionene. Bedre mekanismer regionalt kan bidra til å dimensjonere utdanningen mer langsiktig enn i dag, herunder bidra til å framskaffe tilstrekkelig med læreplasser.[39]

Fylkeskommunene samarbeider med eksterne regionale aktører. Et eksempel på at fylkeskommunen tar en aktiv samordningsrolle i regionen, kan hentes fra et innspill utvalget har fått fra Ryfylke, som er et distrikt i den nordøstlige delen av Rogaland. Fallet i oljeindustrien var en viktig drivkraft for å styrke videregående skolers rolle som kompetansesentre. Det er relativt lavt utdanningsnivå i regionen. Piloten «Motivasjon, opplæring, rettleiing» er satt i gang med sikte på å forsterke samarbeidet mellom lokalt arbeidsliv, Nav, introtjenesten, læringssenter og de videregående skolene i regionen.[40]

4.3 Kjennetegn ved ungdom og voksne i videregående opplæring

Den norske befolkningen er mer forskjellig i livsstil, verdispørsmål, tros- og livssynsspørsmål og uttrykksformer enn tidligere. Dette står i sammenheng med en etnisk mer sammensatt befolkning enn tidligere.[41] Norge kommer høyt på internasjonale målinger av lykke i befolkningen.[42]

Den langsiktige trenden fra midten av 1980-tallet fram til i dag er at inntektsforskjellene i Norge øker, selv om forskjellene er mindre enn i mange andre land.[43] Dette står blant annet i sammenheng med økningen i innvandrerbefolkningen. Ungdom har fått en svakere posisjon på arbeidsmarkedet, samtidig som eldre arbeidstakeres posisjon er styrket. Risikoen for vedvarende lavinntekt er fem ganger høyere i husholdninger uten personer med stabil tilknytning til arbeidslivet, sammenliknet med befolkningen generelt.[44]

De viktigste årsakene til sykdom og redusert helse i den norske befolkingen, er muskel- og skjelettsykdommer, psykiske plager og lidelser, hjerte- og karsykdommer og kreft. Psykiske lidelser kommer ofte i ung alder og har gjerne et langvarig forløp. Utdanning øker sjansen for tilknytning til arbeidslivet, men personer med svekket helse kan ha vanskeligheter med å gjennomføre utdanning.[45] Rundt 10 prosent av dem mellom 18 og 67 år var uføretrygdet i 2016, blant dem med kun grunnskole er nesten 20 prosent uføretrygdet.

4.3.1 Ungdom

De fleste norske barn og unge har det bra – men sosiale forskjeller øker

En mer mangfoldig elevgruppe var blant begrunnelsene da Kunnskapsløftet ble lansert midt på 2000-tallet. Det ble lagt vekt på å gjøre opplæringen bedre tilpasset sammensatte og varierte behov. Mangfoldet har ikke blitt mindre siden. Spesielt i storbyene er en stor andel av barne- og ungdomsbefolkningen innvandrere eller norskfødte etterkommere etter innvandrere. Holdningsundersøkelser viser at ungdom er blitt mer

[37] Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner.*

[38] NOU 2018: 2 *Fremtidige kompetansebehov I – Kunnskapsgrunnlaget.*

[39] IRIS rapport (2017) *Bedre samsvar mellom tilbud og etterspørsel i regionale arbeidsmarkeder.*

[40] Innspill til utvalget fra Ryfylke.

[41] IMdi (2018) *Innvandrerbefolkningen i Norge.*

[42] United Nations (2017). *World Happiness Report 2017.*

[43] NOU 2017: 2 *Integrasjon og tillit: Langsiktige konsekvenser av høy innvandring.*

[44] Arbeids- og velferdsdirektoratet (2016) *Lavinntekt og levekår i Norge.*

[45] SSB (2018). *To av ti med lav utdanning er uføre.*

positive til mangfold, at de generelt er endringsorienterte og opptatt av likestilling og toleranse.

I all hovedsak bekrefter resultatene fra Ungdata-undersøkelsen 2018 det bildet som tidligere er gitt av norsk ungdom gjennom Ungdata og andre ungdomsundersøkelser.[46] Norsk ungdom framstår som en stort sett veltilpasset, aktiv og hjemmekjær ungdomsgenerasjon. De fleste trives godt både hjemme, på skolen og med venner. Sju av ti er svært fornøyd med foreldrene sine, og det er høy tillit mellom barn og foreldre. I et internasjonalt perspektiv er det høy grad av trivsel blant norske ungdommer.[47] Det har også blitt tryggere å være barn og ungdom i Norge i dag enn i tidligere tiår. Stadig færre dør i løpet av barne- og ungdomsårene. Dette gjelder dødsfall både som følge av sykdommer og som følge av ulykker eller vold.

Det er samtidig en del unge som føler seg ensomme og utrygge. Det gjelder i større grad ungdom som står utenfor arbeid og utdanning enn andre. De sosiale forskjellene er økende, i 2015 bodde et av ti barn under 18 år i familier med vedvarende lavinntekt. Andelen barn i familier med lav inntekt har mer enn fordoblet seg fra 1999. Over halvparten av barna i denne gruppen har innvandrerbakgrunn.

De fleste unge har god helse, men omfanget av selvrapporterte helseplager øker

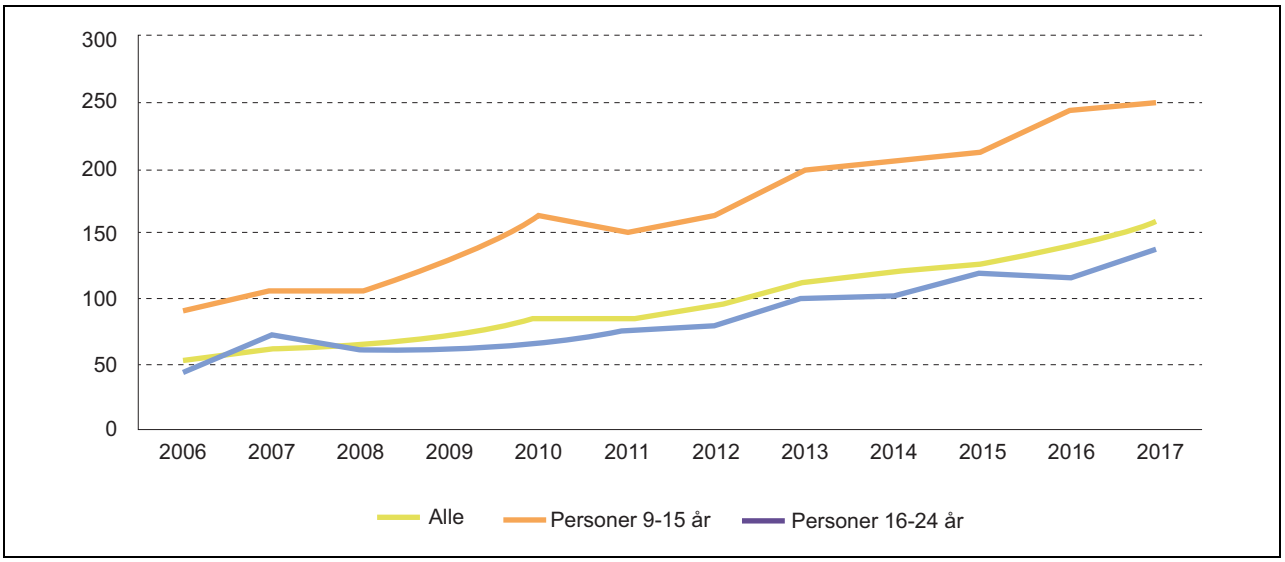
Flertallet blant ungdom i Norge har god fysisk og psykisk helse, men omfanget av selvrapporterte fysiske og psykiske helseplager øker. Økningen er markant og gjelder både gutter og jenter og elever på ungdomsskolen og i videregående opplæring. De som kommer fra familier med lav sosioøkonomisk status rapporterer om dårligere fysisk og psykisk helse, trivsel og selvbilde enn andre, dette gjelder særlig jentene.

Bruk av helsetjenester øker blant barn og unge, når det gjelder både allmennlege og psykologtjenester, og dette gjelder spesielt unge kvinner. Også bruken av legemidler har økt. Skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom er også godt brukt. Det er ikke kjent hvorvidt økt bruk av helsetjenester og legemidler betyr at barn og unge har dårligere helse enn tidligere, eller om det gjenspeiler at flere får hjelp. Det er særlig unge jenter som oppgir at de sliter med psykiske plager og som av den grunn oppsøker helsetjenesten.[48] Om lag 8 prosent har så alvorlige vansker at det tilfredsstiller kravene til psykiatrisk diagnose. Antallet unge uføre øker, noe som henger sammen med en økning i psykiske lidelser.

At unge sliter med depresjon, angst og søvnproblemer, har blitt et aktuelt tema i samfunnsdebatten. Spesielt mange jenter melder om depressive symptomer, og de med minst ressurser hjemmefra sliter mest. Økte krav- og forventninger i arbeidsmarkedet og et individualisert samfunn med mange valgmuligheter kan være årsaker til stress.

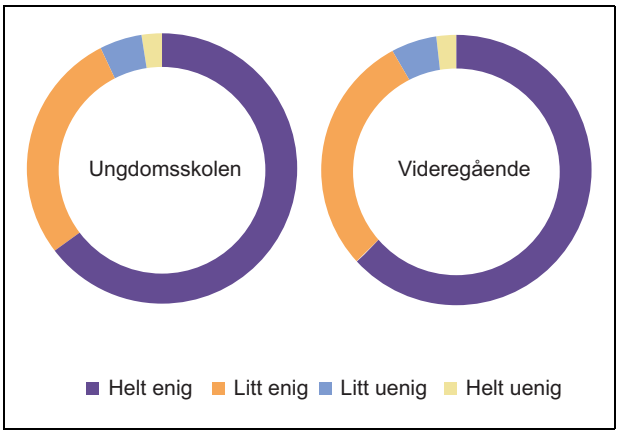
De fleste norske ungdommer er optimistiske med tanke på framtida, men det er tendenser til noe mindre framtidsoptimisme. Andelen som tror

[46] Bakken, A (2018). Ungdata 2018. Nasjonale resultater.
[47] Bufdir (2018). *Oppvekststatus*.
[48] Reneflot, A. mfl. (2018)



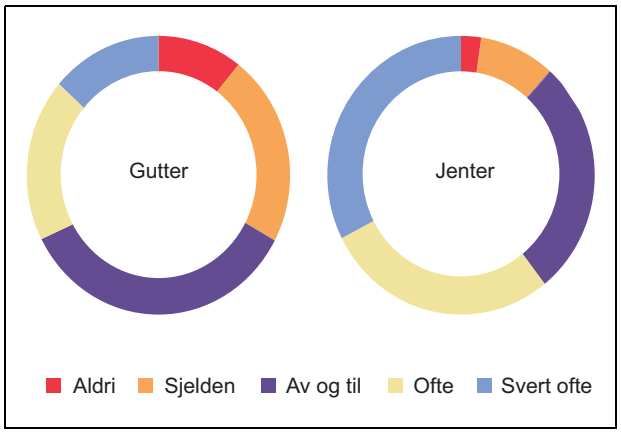
Figur 4.6 Minutter brukt til Internett en gjennomsnittsdag, etter alder. 2006–2017

Kilde: Medietilsynet 2017.



Figur 4.7 Er du enig eller uenig i utsagnet «Jeg trives på skolen»? N = 145 947 for ungdomstrinnet og N = 96 706 for videregående opplæring

Kilde: Ungdata 2018.



Figur 4.8 Hvor ofte skjer det at du blir stresset av skolearbeidet? N = 84 478 for gutter og N = 84 641 for jenter

Kilde: Ungdata 2018.

at de aldri vil bli arbeidsledige har gått markert ned de siste årene, ifølge Ungdata.

Ungdom bruker stadig mer tid på skjermbaserte aktiviteter

Frivillige organisasjoner er fortsatt viktige møteplasser, og de fleste unge deltar i slike aktiviteter. Uorganiserte fritidsaktiviteter ute har fått redusert omfang, og ungdom er mer stillesittende enn før. Ungdom bruker også mindre tid på å være sammen enn tidligere, spesielt gjelder dette gutter, men dette er ikke ensbetydende med at de er lite sosiale. Nesten alle har mobiltelefon, og de fleste tilbringer mange timer foran skjermer og bruker sosiale medier som kilde til spill, underholdning, nyheter og kommunikasjon med venner og familie. Samtidig leser de færre bøker enn tidligere.

Figur 4.6. viser en kraftig økning i tid brukt på internett de siste ti årene. Selv om nettet er en viktig kanal for sosialisering, er en del også utsatt for nettmobbing. Det er stor sammenheng mellom tradisjonell og digital mobbing. At sosiale medier virker som «utstillingsvinduer» for vellykkethet, har også blitt sett på som årsak til negativ utvikling i unges psykiske helse. 18 prosent av barn og unge i alderen 13–18 år har opplevd å få uønskede seksuelle kommentarer på Internett i løpet av det siste året.[49]

Når barn og unge får spørsmål om hva de gjerne skulle hatt mer tid til på hverdagene, er det å treffe venner som oftest nevnes.[50]

De fleste unge trives på skolen og i lære – men ikke alle

Det er lenge siden videregående skole begynte å ta imot hele ungdomskull og dermed være et tilbud til alle. De aller fleste trives på skolen og i lære, se figur 4.7.[51] De fleste unge ønsker å ta del i en eller annen form for opplæring og de fleste opplever støtte til læring, mestring og motivasjon i opplæringen.[52] I Ungdata-undersøkelsen i 2018 rapporteres det samtidig om noe lavere skoletrivsel enn tidligere.

Familiebakgrunn og sosiale forhold er fortsatt viktige faktorer for mestring i opplæringen. Ungdom som har negative erfaringer knyttet til mobbing, som har lite ressurser hjemmefra, og som har dårlige karakterer i ungdomsskolen, har en økt risiko for å ikke gjennomføre videregående opplæring.

Dårlige skoleresultater og lav motivasjon for skolearbeid kan både være årsak til, og virkning av stress, se figur 4.8.[53] Nivået av psykiske vansker er særlig høyt blant unge jenter med svake skoleresultater, eller som mistrives på skolen. Manglende skoletrivsel er en indikator på nedsatt psykisk helse.

Psykiske vansker blant unge jenter med gode resultater har over tid økt til et like høyt nivå, som blant jenter med svake karakterer.[54] Dette kan

49 Medietilsynet (2018).

50 Vaage, O. F. (2013).
Vaage, O. F. (2012a).

51 Lærlingundersøkelsen og Elevundersøkelsen 2015.

52 Bakken, A. (2017)

53 Hegna, K. m.fl. (2017).

54 Sletten og Bakken (2016).

tyde på at svak faglig mestring, ikke lenger er å regne for en særegen risikofaktor for depresjon blant unge jenter. Jenter som sliter psykisk, og som gjør det bra på skolen, knytter plagene til høye krav, skolestress, karakterer og bekymringer for framtiden. Studier viser dessuten at det kan oppstå en form for konkurranseelement som fører til negative dynamikker i klasser der mange av elevene er opptatt av å prestere høyt.[55]

Stress kan gi nødvendig energi til læring, men også kjedsomhet kan ha negative konsekvenser.[56] For lave krav og forventninger kan svekke motivasjonen for læring. Det rapporteres om at stresset er høyest i siste del av grunnskolen og siste del av videregående opplæring. For stor arbeidsbelastning over tid kan bidra til at elever og lærlinger mister motivasjonen og utvikler depressive helseplager.

Kvaliteten på opplæringen vil ha betydning for hvordan elevene og lærlingene opplever kravene de møter i opplæringen. Læringsmiljøet og trivsel har også stor betydning. Opplevelsen av selvkontroll kan også virke beskyttende mot at eleven eller lærlingen reagerer negativt på det stresset som følger med det å skulle prestere. Det er større mulighet for å tåle stress når opplæringen er motiverende og engasjerende.

Elever og lærlinger med nedsatt funksjonsevne

Det eksisterer ingen entydig definisjon av funksjonshemning. En undersøkelse basert på en survey til videregående skoler i Norge, tok sikte på å fange opp antall elever med ulike typer funksjonsnedsettelser i utdanningsprogrammene, antall elever som deltar i ulike former for opplæring i bedrift og vurderinger, og eventuelle barrierer knyttet til å få læreplass for ungdom med funksjonsnedsettelser. Det ble lagt til grunn at skolene selv definerte hvem som skulle omfattes, og basert på denne framgangsmåten omfattes rundt 5 prosent av et ungdomskull.[57]

Kartleggingen tyder på at psykiske vansker er den mest dominerende formen for funksjonsnedsettelser (53 prosent). 7 prosent rapporteres å ha utviklingshemming, mens 8 prosent har sansevansker. Helse- og oppvekstfag, restaurant- og matfag og naturbruk har ofte en overrepresentasjon av elever med nedsatt funksjonsevne. Dette kan tilsi at disse elevene ikke har samme frihet i sitt utdanningsvalg som andre, i følge kartleggingen.

Skolene som har besvart undersøkelsen, mener elever med nedsatt funksjonsevne i stor til i svært stor grad har vanskeligere for å få læreplass enn andre. Barrierer knyttet til det å få læreplass anses blant annet å være bedriftenes usikkerhet om økonomiske kompensasjon, usikkerhet om eleven/lærlingen evner å gjennomføre læretiden og arbeidsforholdet i tråd med de kravene som stilles, og at det er en konkurranse om læreplass hvor elever med nedsatt funksjonsevne kommer sist i køen. Se også kapittel 8.

4.3.2 Motivasjon og lærelyst blant ungdom

Videregående opplæring skal bidra til at elevene og lærlingene utvikler seg faglig og sosialt. Det ligger en særlig forpliktelse for skolen og lærebedriften til å skape et godt og trygt læringsmiljø for alle. Den vanligste grunnen ungdom oppgir til at de ikke gjennomfører videregående opplæring, er manglende motivasjon.

Opplæringen skal motivere til læring. Det er blant annet forventet at elevene skal få erfaring med ulike opplæringsarenaer og at de skal møte varierte opplæringsmåter. En del av disse erfaringene vil de få i arbeidslivet og i lærebedrifter. For å få til et godt og motiverende læringsmiljø er det nødvendig og sentralt at elevene og lærlingene deltar aktivt i opplæringen og kan være med på å påvirke opplæringen. Elevundersøkelsene viser at elevenes motivasjon er lavest på ungdomstrinnet. At motivasjonen synker gjennom grunnskolen er ikke noe spesielt for Norge. Den samme utviklingen sees internasjonalt.

Det finnes ulike oppfatninger av hva som påvirker motivasjon for læring. Læreren har svært mye å si. I Elevundersøkelsen er indeksen «støtte fra lærer» den variabelen som i høyest grad predikerer elevenes motivasjon.[58] Effekten av at lærere har forventninger til elevene, er aller størst blant elever med lav sosioøkonomisk status og elever med spesialundervisning.[59]

Foreldre har stor innvirkning på barnas holdninger til utdanning og læring. Hvis foreldre snakker positivt om skole og læring, vil barna i større grad oppfatte skole som noe positivt og viktig.[60] Tro på egen evne til å lære og at denne evnen kan øves opp spiller en rolle.[61] Det gjør også tro på at

[55] Östberg, V. mfl (2015) og Bakken, A. (2018).
[56] Lillejord, S. m.fl. (2017).
[57] Wendelborg, K (2017).
[58] National Research Council (2003), Skaalvik, E.N. og S. Skaalvik (2017) og Wendelborg mfl. (2017).
[59] Jussin, L. mfl. (2009).
[60] Nordahl, T. (2007).
[61] Bettinger mfl. (2018), National Research Council (2003), Dale (2010) Gibbs og Poskitt (2010), Jenner (2004), Willms mfl. (2009).

Figur 4.9

innsats vil gi resultater. De med høy faglig selvtillit deltar mer aktivt i læring og er mer utholdende enn de med lavere faglig selvtillit.[62] Dette gjelder på alle nivåer. Bruk av varierte opplæringsformer, som oppleves som relevante for hverdag og framtid er også motiverende. Dette krever god kompetanse blant lærere og instruktører.[63]

En undersøkelse av ungdomsskoleelever, finner at elever med lav motivasjon liker seg dårligere på skolen, oftere er i skolekonflikter og at de har lavere utdanningsplaner enn andre. De har også flere psykiske plager, har færre venner og blir oftere mobbet. De er oftere involvert i kriminalitet og ruser seg mer, og en del lever et liv avsondret fra familien. De spiller mer data- /pengespill og leser færre bøker enn andre.[64]

Motivasjon står i sammenheng med medbestemmelse og involvering. Elever og lærlinger har over tid fått sterkere medbestemmelse og flere arenaer for deltakelse. Det er lang tradisjon for å se verdien av at elever og lærlinger selv skal ta aktivt del i opplæringen, og at deres stemme skal bli hørt, men retten til å delta aktivt i opplæringen ble først en rettighet i 2009.[65] Det finnes relativt lite kunnskap om elevers innflytelse på sin egen skolehverdag, særlig i videregående opplæring og for dem med funksjonsnedsettelser.[66]

Hva tenker elever og lærlinger selv om mestring og motivasjon?

Gjennom et dialogmøte, fikk utvalget innspill fra elever og lærlinger om hva som fremmer og hva som hemmer motivasjon og lærelyst.[67] Flere nevnte lærerne, undervisningsformen, klassemiljøet, medbestemmelse og mestring som viktige faktorer for trivsel og motivasjon på skolen. Noen elever pekte på at det kan være vanskelig å forstå relevansen for et framtidig yrke eller studie i fellesfagene.

Samisk språkkompetanse viktig for identiteten til samisk ungdom

Norge er gjennom ILO-konvensjonen og FNs deklarasjon for urfolks rettigheter forpliktet til å føre en politikk som styrker og bevarer samisk kultur og språk. Sametinget skal påse at myndighetene legger til rette for at den samiske befolkningen har nødvendig språklig og kulturell kompetanse til å utvikle samiske samfunn og næringsliv. Sametinget fastsetter læreplaner i samiske språk i grunnopplæringen og samiske fag i videregående opplæring og samisk innhold i de ordinære læreplanene. Samisk ungdom anser samisk språkkompetanse som meget viktig og er den viktigste faktoren for å bli identifisert som same, mens de som ikke behersker språket opplever at de blir ekskludert og at deres samiske identitet ikke blir anerkjent.[68]

Under et besøk i Finnmark, fikk utvalget utdypet hvor viktig samisk språkopplæring er for å fremme de samisk språkene, samisk kultur og samiske verdier. Den teknologiske utviklingen gir økte muligheter for samisk språkopplæring. Elever og lærlinger som bor andre steder enn i Kautokeino og Karasjok, der de samiske videregående skolene ligger, får med det bedre muligheter for å få opplæring i samisk språk.

4.3.3 Deltakelse og motivasjon for læring blant voksne

Voksne i Norge og andre nordiske land har høy deltakelse i alle typer læringsaktiviteter og mye av denne opplæringen foregår i forbindelse med arbeidslivet.[69] Tradisjoner for folkeopplysning, trekk ved utdanningssystemet og velferds- og arbeidslivsregimet er med på å understøtte et høyt nivå av voksnes læring i de nordiske land. En rapport bestilt av det pågående utvalget for etter- og videreutdanning (EVU-utvalget) viser store for-

62 National Research Council (2003), Gibbs og Poskitt (2010).
63 Skaalvik E.M. og S. Skaalvik (2017).
64 Øia, T. (2011).
65 Engh, R. (2013) og Opplæringsloven § 3-4 og forskrift til opplæringsloven § 3-2.
66 Frøyland, L. R (2011) og Von Simson, K. (2014).
67 Dialogmøte med Elevorganisasjonen.
68 Nystad, K (2016).
69 SSB (2017). *Adult Education Survey 2017.*

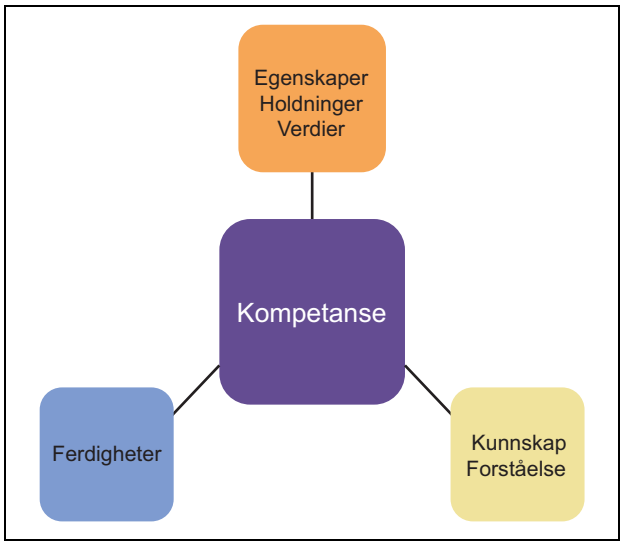
skjeller mellom europeiske land i voksnes deltakelse i læringsaktiviteter. I Norge deltok 60 prosent av befolkningen, og Norge er med det på fjerdeplass i Europa. Det er en klar sammenheng mellom velstand og deltakelse i opplæring i Europa. Deltakelsen i læring blant voksne henger vanligvis sammen med arbeidet. I Norden er det også en ganske høy andel som deltar i formell opplæring, mellom 12–14 prosent deltakelse i befolkningen i 2016.[70]

Voksnes motivasjon for opplæring er gjerne knyttet til å forbedre muligheter på arbeidsmarkedet og til å oppnå bedre arbeidsvilkår i nåværende jobb. For noen vil også muligheten til å ta mer utdanning være en motivasjonsfaktor i seg selv.[71] Voksne med kort utdanning kan ha erfaringer med tradisjonell skoleopplæring som virker negativt inn på motivasjonen. Et skille mellom voksne og ungdom, er den realkompetansen voksne har gjennom læring på arbeidsplassen, i lag og foreninger og på andre arenaer. For voksnes motivasjon er det viktig å kunne bygge på eksisterende kompetanse og at opplæringen kan kombineres med arbeid. Se også omtale i kapittel 9.

Det kan være krevende å kombinere familieforpliktelser og skolegang. Flere fylkeskommuner mener det er en utfordring at voksne er for ambisiøse med hensyn til hva de klarer å gjennomføre.[72] Ansvar for familie og en nedgang i lønn, for eksempel ved overgang til lærlinglønn eller redusert stilling, kan oppleves som problematisk. Innvandrere med dårlige norskferdigheter kan ha problemer med å få et godt nok utbytte av undervisningen.

Under innspillskonferansen utvalget arrangerte i juni, fikk deltakerne på konferansen et eksempel på hvordan videregående opplæring ble opplevd av to voksne kvinner. De var fornøyd med tilbudet de fikk, og satte særlig pris på at det ble tilrettelagt for voksne. De satt pris på at det var 25 års grense for deltakelse og på at de ble behandlet som voksne, i stedet for å bli plassert i en klasse med 16–18-åringer.

De skulle gjerne hatt tilgang til det samme støttetilbudet som yngre elever, for eksempel i form av leksehjelp, rådgivning, spesialundervisning eller særskilt norskopplæring. De ønsket seg også en mulighet for voksne til å ta fagene over tre år, slik ungdom kan. Nivåforskjellene opplevdes



Figur 4.10 Kompetanse.

også som betydelige, blant både elever med norsk som morsmål og minoritetsspråklige.

4.4 Hva slags kompetanse blir det behov for framover?

4.4.1 Utviklingstrekk endrer kompetansebehov

EU-kommisjonen definerer kompetanse som summen av kunnskap, ferdigheter og holdninger anvendt i en gitt kontekst.[73] Kompetanse kan referere til kognitive, sosiale og emosjonelle ferdigheter, men også til kompetanse som er spesifikt knyttet til utøvelsen av et yrke. Kompetanse handler om å løse oppgaver og mestre utfordringer i konkrete situasjoner. Figur 4.10 viser kompetansebegrepet som benyttes av Kompetansebehovsutvalget. Kompetansebehovsutvalget ser kompetanse som et samlebegrep for kunnskap, forståelse, ferdigheter, egenskaper, holdninger og verdier.

Forventninger til hva slags kompetanse som trengs, drives av endringer på arbeidsmarkedet og større behov for å understøtte den enkeltes evne til å mestre sitt eget liv i en kompleks verden, ifølge en oppsummering av ulike kompetanserammeverk.[74] Også teknologiutviklingen gir nye premisser for utdanning, kunnskapsutvikling

[70] EVU-utvalget (2018). *Kunnskapsgrunnlaget. Etter- og videreutdanning i andre land*

[71] Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse — Samordnet innsats for voksnes læring.*

[72] Dæhlen, M. mfl (2013).

[73] NOU 2018: 2 *Fremtidige kompetansebehov I – Kunnskapsgrunnlaget.*

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

og læring. Følgende tre kategorier av kompetanser utledes ut fra de gjennomgåtte rammeverkene:

1. Grunnleggende kompetanse. Fagkompetanse og digital kompetanse faller innunder dette kompetanseområdet. Sentrale spørsmål er hva som skal regnes som kjernefag og hvilke områder under tradisjonelle fag som skal være en del av framtidens skole. Teknologiutviklingen vil føre til endrede forventninger til både hva som skal læres og hvordan.
2. Metakompetanse. Dette omfatter tilnærmingsmåter til tenking og læring og kompetanser som kommunikasjon og samarbeid, kreativitet og innovasjon og kritisk tenking og problemløsning. Kommunikasjon og samarbeid blir mer sentralt etter som arbeidslivet globaliseres og oppgavene blir mer komplekse. Kreativitet og innovasjon utgår fra forventninger om at de stadig mer komplekse problemene vil kreve nye og kreative løsninger på definerte fagfelt/domener. Kritisk tenkning og problemløsning defineres som kompetanser som generelt bør gjennomsyre arbeidet med fag. Bevissthet rundt ens egne læringsstrategier og metoder, selvregulering og tilpasningsevne er også sentrale ferdigheter. Det er også evne til kildekritikk og evne til å resonnere og evaluere, til å begrunne synspunkter, trekke slutninger og til å kunne argumentere. Videre går det ut på å kunne stille relevante spørsmål, definere et problem og planlegge strategier for innhenting av informasjon.
3. 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. Utvikling av slike ferdigheter knyttes opp mot den enkeltes mulighet til å få et godt liv, men også til at etiske og emosjonelle ferdigheter har stor betydning for faglige prestasjoner. Teknologiutviklingen påvirker også dette kompetanseområdet, ved at områder som digital dømmekraft og kunnskap om digital mobbing vektlegges.

Mange av disse ferdighetene har vært vektlagt i norske læreplaner i det siste århundret. Demokratisk kompetanse har på ulikt vis vært en del av alle læreplaner fram til i dag. Det har også vært konkrete forventninger til samarbeidsevne, medvirkning, å lære å lære, nysgjerrighet og evne til kritisk refleksjon. De grunnleggende ferdighetene som ble innført med Kunnskapsløftet er et annet eksempel på hvordan kompetansetenkingen har fått plass. Samtidig sees en dreining ved at kompetansebehovene nå knyttes så tydelig an mot samfunnsmessige drivkrefter som globalisering og teknologiutvikling.

Ludvigsen-utvalget og den etterfølgende stortingsmeldingen, pekte ut følgende kompetanseområder det anså som særlig relevante for framtiden: fagspesifikk kompetanse, kompetanse i å lære, kompetanse i å kommunisere, samhandle og delta og kompetanse i å utforske og skape.[75] I den pågående fornyelsen av læreplanene for grunnskolen og videregående opplæring er målet at fagene skal få mer relevant innhold og tydeligere prioriteringer, og at sammenhengen mellom dem skal bli bedre. Kritisk tenking og refleksjon skal komme tydeligere fram i kompetansemålene, og det skal innføres tre tverrgående temaer: demokrati og medborgerskap, bærekraftig utvikling og folkehelse og livsmestring. Kjerneelementer skal si hva som er det viktigste og mest sentrale elevene og lærlingene skal lære i fag, og gi retning og prioriteringer for arbeidet med de nye læreplanene i fag som er under utvikling. De nye læreplanene skal tre i kraft høsten 2020.[76]

4.4.2 Framover må kompetanse oppdateres gjennom hele livet

Tilpasning av videregående opplæring til et mer omskiftelig arbeidsmarked var en sentral begrunnelse for både Reform 94 og den etterfølgende Kompetansereformen for voksne.[77] Å sikre alle en god førsteutdanning har så langt vært høyest prioritert, herunder at voksne som tidligere ikke har hatt sjansen skal få en ny mulighet. Begrepet livslang læring ble tatt i bruk i Norge i forbindelse med Kompetansereformen og kan defineres som all organisert og uorganisert læring gjennom hele livet. Dette inkluderer formell utdanning så vel som uformell læring (kurs og tilrettelagt opplæring), men også den løpende læringen som skjer i hverdagen og gjennom deltakelse i arbeidslivet.

Samspillet mellom utdanningssystemet og andre arenaer der barn og voksne lærer, vektlegges også som del av et både livslangt og «livsvidt» perspektiv på læring. Livslang læring dreier foku-

[75] NOU 2014: 7 *Elevenes læring i fremtidens skole – Et kunnskapsgrunnlag.*

[76] Utdanningsdirektoratet (2018). *Nye læreplaner i grunnskolen og gjennomgående fag i vgo – hva skjer når?*

[77] NOU 1997: 25 *Ny kompetanse – Grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk.*

set fra opplæringen isolert sett til å se hvordan rammebetingelser som tid og økonomi til deltakelse er viktige forutsetninger for den enkeltes motivasjon og mulighet til deltakelse. Kompetanseutvikling i arbeidslivet står sentralt i idealet om livslang læring. I Nasjonal kompetansepolitisk strategi 2017–2021 presiserer avtalepartene at befolkningens kompetanse er viktig for utvikling og omstilling.[78] Målgruppen for strategien er den voksne befolkningen.[79]

I tiden som kommer blir det – gitt den forventede utviklingen – enda viktigere å sikre at alle også oppdaterer kompetansen sin og settes i stand til å skifte mellom yrker og bransjer, men også for å kunne være tilstrekkelig oppdatert til å bli stående i samme jobb over lengre tid.[80] Ikke minst er teknologiutviklingen en drivkraft for dette. For at ny teknologi og kunnskap skal kunne tas i bruk i takt med digitaliseringen, er det behov for tilstrekkelig kompetanse med riktig innretning.[81]

---

78 Strategipartnerne er: Arbeids- og sosialdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, og Nærings- og fiskeridepartementet, Sametinget, Arbeidsgiverforeningen Spekter, KS, NHO og Virke, Akademikerne, LO, Unio og YS og Voksenopplæringsforbundet (VOFO).

79 Kunnskapsdepartementet (2017). *Nasjonal kompetansepolitisk strategi 2017–2021.*

80 OECD (2014). *Skills Strategy Diagnostic Report Norway.*

81 Digital 21 (2018). *Tilrettelagt, tilgjengelig og tilknyttet.*

Figur 5.1

Kapittel 5
Aktører og rammer i opplæringen

I kapittel 4 omtalte vi elevene og lærlingene i videregående opplæring. I dette kapitlet gjør vi rede for noen av de sentrale aktørene og rammene i videregående opplæring. Vi vender oppmerksomheten mot de yrkesgruppene som har en profesjonell rolle overfor den enkelte eleven og lærlingen. I et stadig mer kompetansekrevende og teknologisk arbeidsliv må skole og bedrift sørge for at opplæringen gir elevene og lærlingene relevant kompetanse. Videregående opplæring er et stort og komplekst system, og utgjør en del av en utdanningsløp der det er forbindelser mot kommunene, som er ansvarlig for grunnskolen. Det er også forbindelser mot aktører knyttet til både utdanningssystemet og arbeidslivet som bruker eller mottar kompetansen den enkelte oppnår i løpet av sitt videregående opplæringsløp.

Å tilrettelegge for at elever og lærlinger får faglig og sosial opplæring, formidle demokratiske verdier og bidra til sosial utjevning er et lagarbeid for alle som er involvert i opplæringen, også foreldrene.[1] Skolen og lærebedriften har i tråd med sitt oppdrag og gjennom sin daglige kontakt med elevene og lærlingene, en særlig sentral posisjon i dette. På workshopen utvalget hadde med elever og lærlinger i august 2018, nevnte flere at det å bli sett og hørt av lærerne og instruktørene er avgjørende for å stå løpet ut.[2] Dette er ikke spesielt for Norge. En svensk kunnskapsgjennomgang konkluderer med at aktiv lærerstøtte er særlig viktig med sikte på at flere skal klare seg gjennom opplæringen, i kombinasjon med en elevsentrert arbeidsform.[3]

Som ramme rundt den daglige kontakten lærere og instruktører har med elevene og lærlingene, er en lang rekke instanser og aktører involvert, og deres forbindelse og relevans beskrives nærmere i dette kapitlet. Dette omfatter skoledernes rolle, utdanning- og yrkesrådgivningstjenesten, den sosialpedagogiske rådgivningen, skolehelsetjenesten, pedagogisk-psykologisk tjeneste og oppfølgingstjenesten. Dette er etablerte tjenester med en lang tradisjon som støtteapparat.

Fylkeskommunen skal oppfylle retten til videregående opplæring for alle innbyggerne, og har det overordnede ansvaret for at opplæringen er i tråd med lover og forskrifter. Som regional skolemyndighet er fylkeskommunen derfor en sentral aktør i opplæringen. Vi omtaler fylkeskommunens rolle og ansvar nærmere i kapittel 10.

Minoritetsrådgivere, kommunal koordinator og Nav-veiledere i skolen er eksempler på tjenester og tilbud som har til felles at de er ment å bidra til å følge opp og koordinere innsats overfor ungdommer som er spesielt sårbare eller utsatt. Det er også andre aktører som har med ungdom å gjøre, og listen er ikke uttømmende. Flere av disse tilbudene er av nyere årgang, og er forankret, finansiert og knyttet til andre fagsektorers oppfølging av ungdom, og de berører særlig aspekter ved ungdommenes evne til å mestre sitt eget liv.

Kapitlet beskriver også noen spesielt sentrale strukturelementer i videregående opplæring. Dette omfatter ordninger for vurdering og dokumentasjon av kompetanse. Dagens sluttvurderingssystem har lang tradisjon, og omfatter arbeid med kvalitetssikring og videreutvikling innenfor dagens rammer. Eksamensordningen har endret seg relativt lite tatt i betraktning de store samfunnsendringene i de siste tiårene. Endringer i forbindelse med ny overordnet del og resten av læreplanverket med den pågående fagfornyelsen vil stille nye krav og innebære nye forventninger til opplæringen, men også til hvordan vi best vurderer elevenes og lærlingenes kompetanse.

Andre sentrale strukturelementer i videregående opplæring knytter seg til utstyrssituasjonen. Vi ser på noen av de aktuelle problemstillingene og mulighetene som påvirker opplæringen i dag, spesielt sett i lys av den teknologiske utviklingen.

---

1 Kunnskapsdepartementet (2014). *Lærerløftet – på lag for kunnskapsskolen* og Dahl, T. mfl. (2016).

2 Liedutvalget arrangerte en workshop med elever og lærlinger i samarbeid med Elevorganisasjonen 29. august 2018.

3 SOU 2016:77. *En gymnasieutbildning för alla.*

5.1 Skolen og lærebedriften

Skoler og lærebedrifter har et bredt samfunnsmandat. Formålsparagrafen i opplæringsloven utgjør verdigrunnlaget for grunnskolen og videregående opplæring, og slår blant annet fast følgende: «Opplæringa i skole og lærebedrift skal, i samarbeid med og forståing med heimen, opne dører mot verda og framtida og gi elevane og lærlingane historisk og kulturell innsikt og forankring.» Skolen og lærebedriftene skal bidra til at elevene og lærlingene får demokratiforståelse og blir aktive samfunnsborgere.

Kunnskapsdepartementet sammenfatter skolens og lærebedriftens samfunnsmandat i følgende tre mål for opplæringen: For det første skal elevene og lærlingene ha et godt og inkluderende læringsmiljø, elevene og lærlingene skal møtes med tillit og respekt. Dette er et mål i seg selv, og et middel for å heve læringsutbyttet. For det andre skal elevene og lærlingene utvikle grunnleggende ferdigheter og ha god faglig kompetanse. For det tredje skal flere elever og læringer gjennomføre videregående opplæring. Skoler og lærebedrifter har et felles ansvar for å se til at disse målene ivaretas, i samspill med andre profesjoner og aktører som er involvert i opplæringen.[4]

Tabell 5.1 viser oversikt over ansatte i videregående skoler i 2017. Av nesten 40 000 ansatte utgjør lærere den største gruppen på drøyt 26 500. Det er i underkant av 3 000 ansatte i lederstillinger og omtrent like mange som arbeider med elevene, men som ikke har lærerstillinger. Dette er blant andre assistenter, miljøarbeidere og rådgivere. Vi har også en relativt stor gruppe ansatte som hører inn under gruppen «øvrige ansatte». Dette er personer som arbeider med administrative oppgaver og resepsjon, med vaktmestertjenester og med renhold og kantine.

Tabell 5.1 Ansatte i videregående skole fordelt etter kompetanse, 2017.

	Antall
Alle ansatte	39 936
Lærere	26 586
Ledere	2 928
Andre ansatte i arbeid rettet mot elevene	2 974
Øvrige ansatte	7 448

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

4 Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats i skolen.*

5.2 Læreren

Lærerens rolle er ikke eksplisitt omtalt i mandatet for utvalgets arbeid, men den kompetansen læreren besitter, er en forutsetning for en velfungerende og god struktur i videregående opplæring.[5] Læreren må ha nødvendig fagkompetanse og ha nødvendig pedagogisk kompetanse for å kunne formidle fagstoffet på en måte som fører til læring. Det vil også være nødvendig at læreren holder seg oppdatert og er i stand til å møte nye krav og forventninger. Teknologiutviklingen vil gi nye premisser for utdanning, kunnskapsutvikling og læring, og vil føre til nye forventninger om både hva som skal læres, og hvordan.

Lærerens arbeidssituasjon er kompleks og mangesidig, og avhenger av en rekke faktorer. Dette er faktorer som kan handle om lærerne selv – deres kompetanse, erfaringer og personlige egenskaper. Det har å også gjøre med forhold rundt læreren, blant annet elevene, kolleger, fag og skoletilbud, lov og forskrifter inkludert læreplaner og lokalt arbeidsliv. Etter loven har elevene rett til en kontaktlærer som har ansvaret for de praktiske, administrative og sosialpedagogiske oppgavene som gjelder for en klasse eller elevgruppe.[6] Kontaktlæreren skal følge opp hver enkelt elev og ha kontakt med hjemmet. Elevene har rett til jevnlige samtaler med kontaktlæreren sin om egen utvikling og til halvårlige samtaler om utviklingen i fagene.[7]

Krav og forventninger til læreren og til hvordan yrket utøves, er ofte gjenstand for evaluering, studier og debatt.[8] Hvilken kompetanse læreren har, påvirker elevenes og lærlingenes læring.

5.2.1 Kompetansekrav

Kravet til kvalitet i opplæringen fordrer at læreren har riktig og nødvendig kompetanse, og det følger visse krav til utdanning for å undervise i videregående opplæring.[9]

Kompetansekravene for ansettelse i undervisningsstillinger i videregående opplæring er nedfelt i forskrift til opplæringsloven kapittel 14.[10] Det

5 Dahl, T. mfl. (2016).

6 Opplæringsloven § 8-2.

7 Forskrift til opplæringsloven §§ 3-8 og 3-11.

8 F.eks. Dahl, T. mfl. (2016), Ekren, R., H. Holgersen og K. Steffensen (2018), Aspøy, T.M., S. Skinnarland og A.H. Tønder (2017), og St.meld. nr. 11 (2008–2009). *Læreren. Rollen og utdanningen.*

9 Ekren. R., H. Holgersen og K. Steffensen (2018), European Commission (2013) og Kunnskapsdepartementet (2017). *Overordnet del.*

Figur 5.2

ble innført nye krav til lærere som er utdannet etter januar 2014. Disse innebærer at læreren skal ha minst 60 studiepoeng som er relevante for det faget læreren underviser i.

Kravene er forskjellige på studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer. For å bli ansatt i undervisningsstilling på et studieforberedende utdanningsprogram må læreren ha universitets- og høyskoleutdanning med praktisk-pedagogisk utdanning, minst 240 studiepoeng. Læreren kan også ha en faglærerutdanning med minst 60 studiepoeng i relevant utdanning.

På yrkesfaglige utdanningsprogrammer er kravet enten yrkesfaglærerutdanning, universitets- og høyskoleutdanning med praktisk-pedagogisk utdanning med minst 180 studiepoeng, faglærerutdanning eller fag-/svennebrev og yrkesfaglig praktisk pedagogisk utdanning.

Kravet om 60 studiepoeng i relevante fag gjelder ikke for yrkesfaglærere og i faget yrkesfaglig fordypning. Det gjelder heller ikke for lærere som var tilsatt før 1. januar 2014 og som har tilfredsstillende kompetanse i tråd med de nye kravene.

For lærere som jobber med spesialundervisning, opplæring for voksne og i morsmålsopplæring, gjelder egne regler.

I 2015 ble det innført kompetansekrav for lærere i grunnskolen som innebærer at alle lærere som underviser i matematikk, engelsk, norsk, samisk og norsk tegnspråk, innen 2025 skal ha fordypning i disse fagene.[11] Kravet til fordypning i undervisningsfag, gjelder også ved ansettelse av lærere i videregående opplæring. Kompetansekravene for grunnskolen knyttes i tillegg til læreres studiepoeng i faget, med tilbakevirkende kraft. Dette innebærer at lærere som mangler studiepoeng i tråd med de nye kravene i faget de underviser i, må ta etterutdanning i faget for fortsette å undervise i det. Kravet om etterutdanning i fag gjelder ikke for lærere i videregående skole.

Nye krav om lærerutdanninger på masternivå og tydeligere kompetansekrav for lærere på alle nivåer i skolen, viser en generell trend mot økt betydningen av forskningsbasert kunnskap i skolen.[12] Lærerutdanningene skal utdanne lærere til å bruke både forskningsbasert og erfaringsbasert kunnskap i yrkesutøvelsen.[13] Profesjonsutøvelsen skal derfor i sterkere grad kunne knyttes til forskningsbasert kunnskap som grunnlag for å håndtere komplekse spørsmål om læring og undervisning i lærerens yrkeshverdag.[14] Den profesjonelle læreren skal også kunne ha evne og tilstrekkelig kunnskap til å vurdere kritisk og endre sin egen praksis.

Det er flere inngange til læreryrket i videregående opplæring.[15] Én utdanningsvei er *lærer 8–13,* som gir undervisningskompetanse i fag på ungdomstrinnet og videregående nivå. Med fullført bachelor- eller mastergrad kan studentene bygge på med praktisk-pedagogisk utdanning for allmenne fag (PPU-A). Fra og med 2019 må alle ha en mastergrad for å kunne kvalifisere seg for opptak til PPU-A. Det er også mulig å ta en *5-årig lektorutdanning* som kombinerer faglig fordypning i to fag med pedagogiske fag. Denne utdanningen gir undervisningskompetanse på ungdomstrinnet og på videregående skole.

En tredje vei til læreryrket i videregående opplæring er *faglærer 1–13*. Utdanningen gir spisskompetanse innenfor et eller flere fagområder som for eksempel musikk, formgiving, idrettsfag eller et annet skolefag. Faglærerutdanningen omfatter spesialiseringsmuligheter i flere praktiske og estetiske fag.

Lærere som underviser på yrkesfag, kan ta *yrkesfaglærer 8–13*. Denne utdanningen består av en fagkompetansdel og praktisk-pedagogisk utdanning for yrkesfag (PPU-Y). Lærerstudentens fagbakgrunn kan for eksempel være tre-årig profesjonsrettet bachelorutdanning i relevante fag eller fag-/svennebrev. Det er den enkeltes fagbakgrunn som bestemmer om han eller hun er kvalifisert for PPU-A og/eller PPU-Y.

---

10 Forskrift til opplæringsloven § 14-4.

11 Forskrift til opplæringsloven §§ 14-2 og 14-3.

12 Prøitz, T.S. og P. Aasen (2017).

13 Engelien, K., T.M. Eriksen og R. Jakehlln (2015), og St.meld. nr. 11 (2008–2009). *Læreren. Rollen og utdanningen.*

14 Lund, A., R. Jakhelln og U. Rindal (2015).

15 Utdanningsforbundet (2018).

Figur 5.3

Når skolen ansetter lærere, er det rektor som avgjør hva som er relevant utdanning i de ulike fagene. Det kan være utfordrende å rekruttere lærere med formell kompetanse i enkelte utdanningsprogrammer og programområder.[16] Rektor kan tilsette lærere på vilkår dersom skolen ikke får tak i lærere som oppfyller de lovbestemte kompetansekravene.[17] Ansettelsen skjer på det vilkår at søkere som er i gang med relevant utdanning fullfører utdanningen. Dette kan være personer med relevant yrkeserfaring og/eller fagkompetanse, men uten pedagogisk kompetanse. Hvor lenge en lærer ansettes på vilkår avhenger av omfanget av den aktuelle stillingen, hvor lang utdanning den enkelte må ta og hvor tilgjengelig utdanningstilbudet er.

5.2.2 Læreres kompetanse i videregående opplæring

I 2017 var det nesten 40 000 ansatte i videregående opplæring. Av disse var 26 586 ansatt som lærere, jf. tabell 5.1. Lærerne i videregående opplæring har ulikt utdanningsnivå, og flere mangler pedagogisk utdanning.

Tabell 5.2 gir oversikt over lærernes utdanningslengde. Lang universitets- og høyskoleutdanning definerer Statistisk sentralbyrå som utdanning over fire år, og kort universitets- og høyskoleutdanning defineres som utdanning med varighet på inntil fire års utdanning. Den største andelen lærere i videregående opplæring har kort universitets- og høyskoleutdanning kombinert med pedagogisk utdanning (51 prosent). Den nest største gruppen er de lærerne med lang universitets- og høyskoleutdanning, mer enn fire år (32,3 prosent). Til sammen utgjør disse to gruppene mer enn 83 prosent av lærerne i videregående opplæring. Det er færrest lærere som enten har lang universitets- og høyskoleutdanning og mangler pedagogisk utdanning, eller har utdanning på videregående nivå eller lavere (hver av gruppene utgjør 5,2 prosent).

I 2017 kartla SSB den formelle kompetansen, både den fagspesifikke og den pedagogiske kompetansen til alle som underviser i videregående opplæring.[18]

I undersøkelsen ble lærerne regnet med i gruppen med *formell fagkompetanse* når de hadde minst 60 studiepoeng som var relevante for faget de underviste i (jf. forskrift til opplæringsloven § 14-4). Dette er samme kategorisering som SSB benytter i tabell 5.2. Lærerne som ble regnet med i gruppen med *pedagogisk utdanning,* hadde fullført enten en grad eller hadde minst 60 studiepoeng som del av utdanningen. Det kan for eksempel være integrert lektorutdanning, praktisk-pedagogisk utdanning (PPU), fag- og yrkesfaglærerutdanning og spesialpedagogisk utdanning.[19]

[16] Aspøy, T.M., S. Skinnarland og A.H. Tønder (2017).
[17] Opplæringsloven § 10-6a.
[18] Ekren, R., H. Holgersen og K. Steffensen (2018).

Tabell 5.2 Lærere i videregående skole, 2017. Oversikt fordelt etter kompetanse i prosent.

Totalt antall lærere	26 586
Lang, universitets-/høyskoleutdanning, med pedagogisk utdanning (mer enn 4 år)	32,3
Lang, universitets-/høyskoleutdanning, uten pedagogisk utdanning (mer enn 4 år)	5,2
Kort, universitets-/høyskoleutdanning, med pedagogisk utdanning (2–4 år)	51,0
Kort, universitets-/høgskoleutdanning, uten pedagogisk utdanning (2–4 år)	6,3
Videregående utdanning eller lavere	5,2

Lang utdanning: over fire års høyere utdanning
Kort utdanning: til og med fire års høyere utdanning
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I undersøkelsen fant SSB blant annet:

- at rundt 14 prosent av lærerne i videregående opplæring mangler pedagogisk utdanning
- at andelen lærere uten pedagogisk utdanning er høyest blant dem som kun underviser i programfag på studieforberedende utdanningsprogrammer (19 prosent), og lavest blant lærere som kun underviser i fellesfag på yrkesfag (10 prosent)
- at det er flere lærere med pedagogisk utdanning som underviser i fellesfagene sammenliknet med programfag
- at lærere som underviser i fellesfag og programfag på studieforberedende utdanningsprogrammer, har høyere utdanning enn lærere som underviser i programfag på yrkesfag
- at norsk og historie er de fagene med den høyeste andelen lærere som har formell kompetanse (87 og 85 prosent). Andelen er lavest i geografifaget, der kun 67 prosent av lærerne har relevant formell fagkompetanse og pedagogisk kompetanse
- at det er ulikheter mellom lærernes kompetanse i fellesfag på studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Den største forskjellen finner SSB i matematikk. Bare 53 prosent av matematikklærerne på yrkesfag har både formell fagkompetanse og pedagogisk kompetanse. Tilsvarende gjelder det 79 prosent av matematikklærerne på studieforberedende utdanningsprogrammer
- at det er fylkesvise forskjeller i lærernes kompetanse i fellesfagene og forskjeller mellom fag innad i fylkeskommunene
- at det er relativt store forskjeller mellom de ulike utdanningsprogrammene og programområdene når det gjelder kompetansen til lærerne i programfagene. Generelt har lærere på yrkesfaglige utdanningsprogrammer lavere utdanningsnivå og mindre formell fagkompetanse enn lærere på studieforberedende programmer. For eksempel har 90 prosent av lærerne som underviser i programfag på utdanningsprogram for musikk, dans og drama, minst 60 studiepoeng som er relevante for faget de underviser mest i. På utdanningsprogram for teknikk og industriell produksjon gjelder det samme for kun 51 prosent av lærerne
- at det er ulik kompetanse mellom yrkesfaglærere på utdanningsprogrammene på yrkesfag

Lærerne som underviser på yrkesfag, er en sammensatt gruppe, og de har ulik utdannings- og erfaringsbakgrunn.[20] Mange av yrkesfaglærerne har bakgrunn i håndverksfag. De underviser i utdanningsprogrammer med lange lærlingetradisjoner, for eksempel på utdanningsprogram for bygg- og anleggsteknikk. Andre lærere har utdanningen sin fra høyskoler og universiteter, for eksempel i utdanningsprogram for helse- og oppvekstfag. De fleste av yrkesfaglærerne har selv tatt en yrkesfaglig utdanning og har arbeidserfaring fra yrket før de ble ansatt i skolen.[21]

Tabell 5.3 viser oversikt over undervisningsstillinger fordelt på antall årsverk i videregående skole i 2017.[22] Dette er stillingskategoriene: lærer uten godkjent utdanning, lærer, adjunkt, adjunkt med tilleggsutdanning, lektor og lektor med tilleggsutdanning. Lærere uten godkjent utdanning kan være lærere med fagbakgrunn som er relevant i faget hun eller han underviser i, men som mangler pedagogisk utdanning. Av nesten 20 850 årsverk, er knappe 950 av årsverkene besatt med lærere uten godkjent utdanning.

Det er drøyt 730 årsverk med stillingsbetegnelsen lærer. Dette er den klart minste gruppen, kun 3,5 prosent av årsverkene. Mange av disse lærerne har sin utdanning fra lærerhøyskolene.

Stillingskategoriene adjunkt og adjunkt med tilleggsutdanning, tilhører til sammen den største lærergruppen i videregående skole og utgjør nesten 54 prosent av undervisningsstillingene, regnet i årsverk. Lærerne i disse stillingskategoriene har ofte universitets- og høyskoleutdanning på bachelornivå og praktisk-pedagogisk utdanning.

En annen og nesten like stor gruppe er lektorer og lektorer med tilleggsutdanning. Disse lærerne har minimum master/hovedfag fra universitet og høyskole i relevante undervisningsfag, i tillegg til praktisk-pedagogisk utdanning. Til sammen utgjør denne gruppen nesten 7 960 årsverk, noe som tilsvarer drøyt 38 prosent av alle undervisningsstillingene i videregående opplæring.

Oversikten i tabell 5.3 viser antall årsverk i undervisningsstillinger i hele landet. Lærernes utdanningsnivå varierer noe mellom fylkeskommunene. Dette skyldes blant annet at det varierer

[19] 60 studiepoeng hører innenfor fagfelt 2 i Norsk standard for utdanningsgruppering. I tillegg til 60 studiepoeng på fagfelt 2 må læreren ha minst 120 studiepoeng eller fullført grad i noe annet enn fagfelt 2. Statistisk sentralbyrå (2000).

[20] Aamodt, P.O. mfl. (2016).

[21] Aspøy, T.M., S. Skinnarland og A.H. Tønder (2017).

[22] Personaladministrativt system KS (2017).

mellom fylkeskommunene hvordan elevene fordeler seg mellom de studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogrammene.

En kartlegging av undervisningstimer med kvalifiserte lærere i videregående opplæring viser at de fleste lærerne er formelt faglig og pedagogisk kvalifisert, jf. forskrift til opplæringsloven § 14-4.[23] Undersøkelsen viser at det kun er 5–10 prosent av lærerne som mangler pedagogisk utdanning, og at dette varierer noe avhengig av det fagområdet læreren tilhører. Rekrutteringen av kvalifiserte lærere synes å være noe mer krevende i yrkesfagene. I tillegg er rekruttering av kvalifiserte lærere krevende i Nord-Norge, sammenliknet med resten av landet. Utfordringen med å finne kvalifisert vikar gjelder særlig i fremmedspråk.

5.2.3 Kompetanseutvikling

Lærerutdanning 2025 er regjeringens strategi for kvalitet og samarbeid i lærerutdanningene.[24] Denne strategien utgjør en overbygning for alle andre satsinger som er satt i gang for å styrke kvaliteten i opplæringen. Den nasjonale strategien for lærerutdanningen har blant annet som mål å skape et stabilt og gjensidig samarbeid mellom lærerutdanningsinstitusjonene og skolesektoren.

Lærerutdanningenes betydning for lærerprofesjonen i skolen er framhevet i strategien *Lærerløftet – på lag for kunnskapsskolen,* som er en nasjonal satsing for blant annet å øke lærerkompetansen.[25] Å gjøre grunnskolelærerutdanningen til et femårig masterløp, innføring av karakterkrav for opptak til lærerutdanningen, endre opptakskravet til mastergrad for praktisk-pedagogisk utdanning (PPU-A) og prøveordning med lærerspesialister er noen av tiltakene i strategien.

Innføringen av karakterkrav for opptak til lærerutdanningen og utdanning på masternivå, omfatter i første rekke grunnskolelærer- og lektorutdanningene. De samme kravene om kompetanse på masternivå stilles ikke til yrkesfaglærerutdanningen og praktisk pedagogisk utdanning for yrkesfag (PPU-Y).

I strategien *Kompetanse for kvalitet* har regjeringen lagt en plan for videreutdanning av lærere og skoleledere for perioden 2016–2025.[26] Formålet med strategien er at videreutdanningen skal bidra til god faglig og pedagogisk kvalitet i grunnskolen og i videregående opplæring. Over 10 000 lærere søkte på videreutdanning for skoleåret 2018–2019, og 7 200 lærere fikk innvilget søknaden. De prioriterte fagene er matematikk, engelsk, norsk, samisk, norsk tegnspråk og praktisk-estetiske fag.[27] En stor andel av tilbudene er rettet mot lærere i grunnskolen som oppfølging av de nye kompetansekravene som er innført.

I skoleåret 2017–2018 gikk i underkant av 30 prosent av midlene gjennom *Kompetanse for kvalitet* til lærere i videregående skole. En stor andel av lærere i videregående skole som søkte videreutdanningen, fikk studieplass. Det er flere lærere i videregående skole enn i grunnskolen som søker andre studietilbud enn de prioriterte fagene nevnt over. Universiteter og høyskoler tilbyr egne fag-

[23] Sjaastad, J., T.C. Carlsen og S. Wollscheid (2016).

[24] Kunnskapsdepartementet (2017): *Lærerutdanning 2025. Nasjonal strategi for kvalitet og samarbeid i lærerutdanningene.*

[25] Kunnskapsdepartementet (2014): *Lærerløftet.*

[26] Kunnskapsdepartementet (2015): *Kompetanse for kvalitet.*

[27] Utdanningsdirektoratet (2018): *Kvalitet og kompetanse.*

Tabell 5.3 Oversikt over undervisningsstillinger i videregående skole fordelt på årsverk og prosent. Per 1. desember 2017. N=20 844.

Undervisningsstillinger	Årsverk	Prosent
Lærer uten godkjent utdanning	949	4,5
Lærer	731	3,5
Adjunkt	3 322	16,0
Adjunkt med tilleggsutdanning	7 884	37,8
Lektor	823	3,9
Lektor med tilleggsutdanning	7 135	34,2
Totalt antall årsverk	20 844	

Kilde: Personaladministrativt system, KS.

Figur 5.4

pakker for lærere under kategorien *andre studietilbud.*

En del av *Kompetanse for kvalitet* er rettet mot yrkesfaglærere i videregående opplæring. I en egen satsing, *Yrkesfaglærerløftet – for fremtidens fagarbeidere*, er det satt av egne midler for å øke rekrutteringen til yrket og øke andelen av kvalifiserte yrkesfaglærere.[28] Tilbudet er myntet på yrkesfaglærere som underviser i programfag på yrkesfag, og dekker følgende temaer: pedagogiske metoder og yrkesdidaktikk, klasseledelse, elevkunnskap og veiledning og yrkesfaglig kompetanse.[29]

Til tross for den statlige satsingen på kompetanseheving for yrkesfaglærere tyder undersøkelser på at tilbudet av fagspesifikk kompetanseutvikling er mangelvare.[30] Undersøkelse som ser på lærere på yrkesfag og utdanningsprogram for studiespesialisering, fant at det er færre tilbud for yrkesfaglærere som gir studiepoeng, enn lærerne som underviser i fellesfag og på studiespesialisering.[31] Samtidig viser undersøkelser at yrkesfaglærere ikke nødvendigvis etterspør de samme formene for tilbud som lærerne på studiespesialisering gjør.[32] Yrkesfaglærerne har gjerne sin fagutdanning innenfor ett spesielt fag, for eksempel et fagbrev. Med brede innganger på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene må yrkesfaglærerne som underviser i programfagene, ofte undervise i fag de ikke er spesialister i. Det kan være særlig utfordrende der mye av undervisningen har preg av å skulle vise og veilede elevene i spesifikke arbeidsprosesser.

Flere av de faglige rådene tar opp utfordringer knyttet til lærerkompetanser på sine utdanningsprogrammer i utviklingsredegjørelsene. Dette handler blant annet om at opplæringen dekker et begrenset antall fag fordi lærerne ofte har sin fagkompetanse innenfor et smalere fagområde enn det utdanningsprogrammet eller programområdet skal dekke.[33] I tillegg retter opplæringen elevene får på Vg1 seg ofte mot de fagene skolen tilbyr på Vg2. Flere faglige råd tar til orde for å opprette flere regionale kompetansesentre som kan bidra til kompetanseutvikling for lærere og veiledere.

Flere av de faglige rådene mener hospiteringsordninger er en god løsning for kompetanseheving for yrkesfaglærere.[34] Hospiteringsordningen er etablert for å fremme samarbeidet mellom skolen og arbeidslivet.[35] Ifølge Utdanningsdirektoratet er målgruppen for hospiteringsordningen både yrkesfaglærere på skolen og instruktører og faglige ledere i bedriftene. En av målsettingene med ordningen er å gi ansatte i lærebedrifter muligheten til å bli kjent med hvordan skolen utdanner elevene og kommende lærlinger og få yrkesfaglærere ut i lokale bedrifter. Ordningen skal bidra til at lærere oppdaterer seg i faget eller får innsikt i andre fag innenfor sitt eget utdanningsprogram og programområde.[36] I en undersøkelse av yrkesfaglæreres kompetanse mener flere av lærerne at hospitering i bedrifter og på andre skoler er nyttig for å holde seg oppdatert i faget.[37] Lærerne peker imidlertid på at det er utfordrende å få til dette i praksis, fordi det ofte krever merarbeid å gå ut av sin egen undervisning.

5.3 Den faglige lederen og instruktøren

Godkjente lærebedrifter skal i henhold til opplæringsloven § 4-3 ha en eller flere faglig kvalifiserte personer (faglig leder) som har ansvaret for opplæringen. Bedriftene skal også ha en eller flere instruktører som skal stå for opplæringen.

I likhet med elevene har lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater rett til å ha

[28] Kunnskapsdepartementet (2015). *Yrkesfaglærerløftet.*
[29] Utdanningsdirektoratet (2018). *Kvalitet og kompetanse.*
[30] Aamodt, P.O. mfl. (2016).
[31] Aspøy, T.M, S. Skinnarland og A.H. Tønder (2017).
[32] Aamodt, P.O mfl. (2016).
[33] Utviklingsredegjørelse – 2. del 2015/2016. Faglig råd for design og håndverk og Faglig råd for bygg- og anleggsteknikk.
[34] Utviklingsredegjørelse – 2. del 2015/2016. Faglig råd for teknikk og industriell produksjon og Faglig råd for elektro.
[35] Utdanningsdirektoratet (2018). *Hospiteringsordning for yrkesfaglærere, instruktører og faglige ledere.*
[36] Ibid.
[37] Aamodt, P.O. mfl. (2016).

Figur 5.5

jevnlige samtaler med instruktøren i lærebedriften om sin egen utvikling og halvårlige samtaler om utvikling i faget.[38]

Alle lærebedrifter må være faglig vurdert av yrkesopplæringsnemnda og godkjent av fylkeskommunen.[39] Lærebedriften må kunne gi opplæring til den enkelte lærling som tilfredsstiller kravene til innhold og vurdering etter opplæringsloven § 3-4. Det innebærer at det i hver bedrift skal være en eller flere faglig kvalifiserte personer som er ansvarlig for at kravene i opplæringen blir oppfylt. Lærebedriften er dermed pålagt å legge til rette for de nødvendige arbeidsoppgavene slik at lærlingen kan nå målene i læreplanen. Det følger med ansvaret at lærebedriften melder lærlingen opp til fag-/svenneprøven, og lærekandidaten til kompetanseprøven. Dersom lærebedriften ikke lenger kan gi opplæring, må det gis melding om det til fylkeskommunen.

Som regel vil mange personer være involvert i opplæringen av en lærling. Hver enkelt bedrift skal ha en faglig leder og en eller flere instruktører som står for opplæringen av lærlingene. Bedriftens størrelse har ofte mye å si for hvordan bedriften fordeler oppgaver og ansvar knyttet til arbeidet med lærlingene. I små virksomheter hender det at instruktør, faglig leder og daglig leder er en og samme person. I store bedrifter kan det være mange instruktører og flere faglige ledere. Faglige ledere kan være med i den daglige oppfølgingen av lærlinger selv om bedriften har utpekt en eller flere instruktører.[40]

I tillegg til å gi opplæring til lærlinger, er det vanlig for mange bedrifter å ta imot elever som har praksis i Vg1 og Vg2. Mange elever på yrkesfag er utplassert i en bedrift i faget yrkesfaglig fordypning. Praksis fra arbeidslivet kan gi elever erfaringer og innblikk i ulike fagretninger, og elevene kan i slike perioder finne mer ut av hvilket yrke de ønsker å velge. Når elevene er utplassert i bedrift, er det skolen som har det faglige ansvaret og skal gi vurdering i faget. Samtidig er det instruktørene som det meste av tiden følger opp elevene når de har praksis i bedriften. For at elevene skal ha et godt læringsutbytte av opplæringen i bedrift, krever det godt samarbeid mellom skolen og bedriften.[41]

5.3.1 Kompetanseutvikling

Bedrifter som tar imot lærlinger, tar et viktig samfunnsansvar ved å gi ungdom og voksne muligheten til å fullføre en fagutdanning. Samtidig innebærer oppgaven at lærebedriften får tilført ny kompetanse med den eller dem som er under opplæring. Ansvaret som følger med opplæringen av lærlingen, gir instruktører og faglige ledere andre oppgaver, og dermed mulighet for å utvikle sin egen kompetanse. Med opplæringsansvaret følger det at instruktøren må ha den nødvendige kompetansen i å veilede lærlingen. Veiledningen handler ikke kun om å fortelle hva lærlingen skal gjøre, hvordan noe skal gjøres, eller hvorfor. Instruktørrollen handler vel så mye om evnen til å lytte, stille spørsmål, dele kunnskap og hjelpe lærlingen til å finne egne løsninger.

I likhet med lærerne i videregående skole har også instruktørene behov for ny kunnskap når det skjer endringer i arbeidslivet. Faglig råd for elektrofag peker på at lærlingen og instruktøren sammen har et ansvar for at lærlingen skal fullføre med fagbrev.[42] Rådet mener imidlertid det er behov for tilgang til mer relevant opplæring for instruktører enn det de har i dag.

Som del av strategien *Yrkesfaglærerløftet* har Utdanningsdirektoratet utarbeidet eget kursmateriell som er beregnet på instruktører, faglige ledere og prøvenemndsmedlemmer.[43] Dette er informasjon om vurdering i fagopplæringen, tips til hvordan man skal følge opp lærlinger, og veiledning i hvordan man skal lage fag- og svenneprøver.

Fylkeskommuner, opplæringskontorer, høyskoler og enkelte virksomheter har tilbud om

[38] Forskrift til opplæringsloven §§ 3-8 og 3-11.

[39] Opplæringsloven § 4-3.

[40] Utdanningsdirektoratet (2018). *Instruktørkompetanse.*

[41] Udanningsdirektoratet (2016). *Yrkesfaglig fordypning for de yrkesfaglige utdanningsprogrammene (YFF).*

[42] Utviklingsredegjørelse – 2. del 2015/2016. Faglig råd for elektro.

[43] Utdanningsdirektoratet (2018). *Yrkesfaglærerløftet.*

kurs for dem som har ansvar for oppfølging av lærlinger.

5.4 Skoleledere

Rektor og resten av ledelsen skal sikre den daglige driften av skolen og drive pedagogisk utvikling.[44] Rektor har ansvaret for at skolen ledes på en faglig, pedagogisk og administrativt forsvarlig måte. Rektor skal være godt kjent med det daglige arbeidet på skolen og skal fremme skoleutvikling.

Kjerneoppgaven for skolens ledelse er – i likhet med for lærerne – å bidra til at elevene lærer. Det gjør de i stor grad ved å styrke lærernes møte med elevene.

Stikkord for dette er at skolene kjennetegnes av god lagånd, samarbeid mellom lærere og ledere, og samarbeid med skoleeier/fylkeskommunen. Skolen og fylkeskommunen har et felles ansvar for å legge til rette for lærernes kompetanseutvikling. I tillegg finnes det tiltak som er statlig initiert. De er ment å skulle støtte fylkeskommunene i arbeidet med kompetanseutviklingen på skolene. Skolene skal drives på en pedagogisk og administrativt forsvarlig måte. Dette innebærer at rektor må følge opp mål og forventninger som ligger til skolens oppdrag. Blant annet handler det om arbeid med kvalitetsvurdering, resultatoppfølging, kompetanseutvikling for ansatte og skoleutvikling. Rektor og resten av skolens ledelse har et relativt stort handlingsrom når det gjelder hvordan de vil lede det pedagogiske arbeidet og drifte skolen.[45]

Skolens ledelse spiller en nøkkelrolle når det gjelder å skape en skolekultur for læring og et godt skolemiljø. Det administrative og pedagogiske arbeidet som rektor har ansvaret for, er således tett sammenkoblet. Rektor er ansvarlig for at elevene har utbytte av opplæringen, og skal sikre at elevene har et godt fysisk og psykisk skolemiljø. Videre skal rektor og skolens ledelse blant annet legge til rette for at skolen har elevråd, bidra til et godt skole–hjem-samarbeid, samarbeide med skolehelsetjenesten, pedagogisk-psykologisk tjeneste, og ha kontakt med andre instanser utenfor skolen, som for eksempel politi, barnevern og andre kommunale tjenester. Når det er behov for det, skal rektor fatte enkeltvedtak om blant annet utvidet tid til opplæring, grunnleggende norsk for språklige minoriteter og spesialundervisning.

Andre viktige oppgaver som ligger hos skolens ledelse, er planlegging og tilrettelegging av elevenes undervisning, herunder å planlegge skolens fag- og timefordeling. Skolens ledelse avgjør for eksempel hvilke programfag skolen tilbyr, klassestørrelse, hvilke lærere som skal undervise i de ulike fagene, og hvilke pedagogiske aktiviteter skolen skal ha gjennom et skoleår. Mange skoler er pådrivere for å opprette egne lokale opplæringstilbud, for eksempel TAF/YSK-tilbud (se kapittel 7.4.7), og for samarbeid med lokalt arbeidsliv og grunnskolen. Skolens ledelse må dessuten sikre at skolen har tilgang på nødvendig utstyr, inventar og læremidler for å sikre at opplæringen elevene får, er pedagogisk forsvarlig.[46]

Viktig er også den tiden skolens ledelse bruker på å støtte og lede lærerne i deres arbeid. Lærerne på videregående skoler har stor grad av selvstendighet i sin arbeidssituasjon, og de aller fleste har høy utdanning og solid faglig kompetanse. Ledelse av skolen vil innebære å gi lærerne tilstrekkelig handlingsrom, tillit og autonomi og bidra til den enkelte lærers kompetanseutvikling. Samtidig skal skolens ledelse bygge en felles kultur og lede skoleutviklingen. TALIS-analyser viser at den kollegiale kulturen på skolen og lærernes muligheter for medbestemmelse er viktig for læreres kompetanseutvikling.[47]

Selv om skolens ledelse kan ha relativt stort handlingsrom, påvirker samfunnsendringer og politiske signaler arbeidet på skolen.[48] Skolens og fylkeskommunens arbeid må kontinuerlig forholde seg til politiske føringer og vedtak gjennom lover og forskrifter. Det er grunn til å tro at samfunnsendringer og politiske verdidebatter kan få særlig innvirkning på ledelsens arbeid, og på hva skolen må eller bør legge vekt på framover.

5.4.1 Kompetansekrav og kompetanseutvikling

Videregående skole er en kompleks organisasjon som krever bred kompetanse for å lede og drive skolens virksomhet på en forsvarlig måte. For å ansettes som rektor er det etter loven krav om at rektor må ha pedagogisk kompetanse og nødvendige lederegenskaper.[49]

Selv om loven ikke stiller krav til formell skolelederkompetanse er det ikke uvanlig at fylkes-

[44] Lillejord, S. (2006) og Irgens, E. (2012).
[45] Meld. St. 20 (2012–2013). *På rett vei.*
[46] Opplæringsloven kapittel 9. *Leiing, funksjonar, utstyr og læremiddel i skolen.*
[47] Aamodt, P.O. mfl. (2016).
[48] Lillejord, S. (2006).
[49] Opplæringsloven § 9-1.

kommunen stiller krav om det, eller at rektor forplikter seg til å ta slik utdanning. Det samme kan også gjelde for andre som er ansatt i pedagogiske lederstillinger på videregående skoler.

Universitets- og høyskolesektoren tilbyr lederutdanninger som retter seg mot skoleledelse. Rektorutdanningen inngår i det etablerte systemet for etter- og videreutdanning gjennom Utdanningsdirektoratet. Utdanningen er tilrettelagt for å kunne kombineres med full jobb som skoleleder. Utdanningen er også beregnet på andre i skolens ledelse med personalansvar og ansvar for pedagogisk utviklingsarbeid.

5.5 Andre aktører

I tillegg til dem som underviser i videregående opplæring, er det også andre som på ulike måter er involvert i videregående opplæring.

Viktige aktører i skolen er skolebibliotekar, utdannings- og yrkesrådgiver og sosialpedagogisk rådgiver. Andre sentrale aktører er skolehelsetjenesten, pedagogisk–psykologisk tjeneste, oppfølgingstjenesten, Nav, barneverntjenesten, barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP), politiet, mobbeombudet, elev- og lærlingombudet og andre kommunale tjenester. Noen av disse tjenestene omtaler vi nærmere nedenfor sammen med andre fylkeskommunale aktører, men gir ingen uttømmende oversikt over det tverrfaglige samarbeidet.

Det er fylkesvise variasjoner når det gjelder både hvordan aktørene er organisert, og hvilke aktører det dreier seg om.

I tillegg er videregående opplæring forpliktet til å ha skole–hjem-samarbeid fram til ungdommen blir 18 år. Foresatte er en viktig ressurs både for ungdommen og for skolene og lærebedriftene. Et godt skole–hjem-samarbeid synes å være positivt for elevers læringsutbytte, arbeidsvaner og holdningene til skolen.[50] Samarbeidet setter skolen bedre i stand til å se den enkelte elev og tilpasse opplæringen.

Flere og flere skoler, både barne- og ungdomsskoler og videregående skoler, har ansatt ressurspersoner som sammen med lærerne jobber med skolemiljøet. Dette kan for eksempel være miljøarbeidere, elevassistenter, fagarbeidere, miljøterapeuter og sosionomer. Fra skolepolitisk hold uttrykkes det et behov for å trekke andre yrkesgrupper inn i skolen for å ivareta de ulike forutsetningene og behovene elevene har.[51] Mer flerfaglig kompetanse i skolen vil kunne styrke noen av de oppgavene lærerne utfører i dag, og frigjøre mer av lærernes tid til undervisning.

Til tross for etterspørsel etter flerfaglig kompetanse i skolen er det lite forskningsbasert kunnskap om hvordan bruken av annen kompetanse utover den pedagogiske fungerer i videregående skole. En undersøkelse om bruk av flerfaglig kompetanse i grunnskolen viser imidlertid at samarbeid med sosialfaglig personale synes å være personavhengig.[52]

Flere rapporter har pekt på at det er samordningsutfordringer i oppfølgingen av ungdom. Statlige myndigheter har derfor gått sammen om et felles løft for utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år.[53] Hensikten med samarbeidet er å få tjenester som møter barn og unge, til å fungere sammen på en bedre måte. Fire departementer og fem direktorater er med i 0–24-samarbeidet.[54] Arbeidet går blant annet ut på å fjerne hindringer i regelverk og samordne tiltak og virkemidler – for derved å styrke det arbeidet som blir gjort i og mellom fylkeskommunene, kommunene og statlig administrasjon.

5.5.1 Utdannings- og yrkesrådgivning

Elever i videregående skole har rett til rådgivning om utdanning, yrkestilbud og yrkesvalg, og rådgivning om sosiale spørsmål.[55] Retten til rådgivning innebærer at eleven skal få nødvendig hjelp til å utvikle seg videre og utnytte sine egne ressurser. Fra nasjonalt hold er det i tillegg et uttalt mål at tilbudet om rådgivning skal bidra til sosial utjevning, integrering og forebygge manglende gjennomføring.[56] Lærlinger og lærekandidater er imidlertid ikke omfattet av denne retten til rådgivning.

I videregående skole skal utdannings- og yrkesrådgivningen være nært knyttet til elevens opplæring i fag.[57] Dette skal hjelpe elevene til å ta gode og kvalifiserte valg underveis i opplæringsløpet. For eksempel skal faget *yrkesfaglig fordyp-*

---

50 Drugli, M.B. og T. Nordahl (2018).

51 Meld. St. 19 (2009–2010). *Tid til læring.*

52 Borg, E. mfl. (2015).

53 Utdanningsdirektoratet (2018). *Samarbeid om utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år.*

54 Kunnskapsdepartementet, Helsedepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet, Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet.

55 Opplæringsloven § 9-2.

56 Forskrift til opplæringsloven § 22-1.

57 Forskrift til opplæringsloven § 22-3.

Figur 5.6

ning på yrkesfaglig utdanningsprogram gjøre det mulig for elever å bli bedre kjent med og prøve ut ulike fagområder og yrker innenfor det utdanningsprogrammet eleven går på. Elevene skal i tillegg ha tilgang til individuell rådgivning på den enkelte skole. Det er fylkeskommunen som har ansvaret for hvordan rådgivningen skal organiseres. Organiseringen av tilbudet varierer både mellom fylkeskommuner og skolene imellom.[58]

Mange elever velger yrkesvei tidlig i ungdomsårene, mens andre er usikre på hva de skal velge, og utsetter valget så lenge som mulig. Det er også elever som ombestemmer seg underveis fordi valget de tok, oppleves feil i etterkant.[59] Elevenes modenhet når det gjelder evnen til å gjøre selvstendige valg, har betydning for videre utdannings- og arbeidsmuligheter. På ungdomsskolen skal elevene forberedes til videregående opplæring i blant annet faget *utdanningsvalg*. Faget har som formål å gjøre de unge i stand til å treffe gode og gjennomtenkte yrkes- og utdanningsvalg basert på deres egne ønsker og forutsetninger.

Kjærgårdutvalget, som ble nedsatt av regjeringen for å se på karriereveiledning i befolkningen, anbefaler at rådgivningstjenesten i videregående skole deles i to separate ansvarsområder, henholdsvis sosialpedagogisk rådgivning og karriereveiledning.[60] Utvalget mener dessuten at lærlinger må få rett til karriereveiledning på linje med elever. Forslagene er til behandling i Kunnskapsdepartementet.

5.5.2 Sosialpedagogisk rådgivning

Sosialpedagogisk rådgivning i skolen skal bidra til at alle elever finner seg til rette i opplæringen, og hjelpe til med personlige, sosiale og emosjonelle problemer som påvirker opplæringen og sosiale forhold på skolen.[61] Ved behov skal skolen kartlegge og identifisere elevens sosiale problemer, og koordinere tjeneste- og støtteapparatet for å hjelpe elevene med å finne gode løsninger. Aktuelle hjelpetjenester kan være pedagogisk–psykologisk tjeneste, oppfølgingstjenesten, skolehelsetjenesten, barneverntjenesten og Nav.

Flere undersøkelser viser at et økende antall unge har psykiske utfordringer og føler manglende tilhørighet i skolen, noe som kan ha negative følger for elevenes skoleresultater og redusere elevenes muligheter for å gjennomføre videregående opplæring.[62] En av intensjonene med å innføre det tverrfaglige temaet *folkehelse og livsmestring* i fagfornyelsen er at elevene skal utvikle kompetanse som fremmer god psykisk og fysisk helse.

Rådgivere på de videregående skolene har en viktig oppgave i å møte elever i ulike livssituasjoner. I samtaler utvalget har hatt med elever og ansatte i videregående skole, synes rådgiverne å være viktige støttepersoner for den enkelte og et viktig bindeledd i det tverrfaglige samarbeidet på skolen.

Skolen er forpliktet til å arbeide systematisk og planmessig for å sikre at elevene har et tilfredsstillende rådgivningstilbud.[63] Fylkeskommunen skal støtte opp under skolens arbeid ved å sikre at rådgiverne har den nødvendige kompetansen – for både yrkes- og utdanningsrådgivning og sosialpedagogisk rådgivning. Fra statens side inngår rådgiving i det etablerte systemet for etter- og videreutdanning for lærere og rådgivere.

Det finnes ingen lovfestede krav til kompetanse for de personene som skal utføre rådgiveroppgavene i skolen. Utdanningsdirektoratet har imidlertid kommet med anbefalinger om hvilken formell kompetanse rådgivere bør ha.[64] Anbefalingen inneholder dessuten oppstilte kompetansekriterier som er felles for sosialpedagogiske rådgivere og utdannings- og yrkesrådgivere, og særskilte kompetansekriterier for hver av disse. De anbefalte kravene sier at alle som tilsettes som rådgiver i skolen, bør ha en utdanning på minst

58 NOU 2016: 7. *Norge i omstilling – karriereveiledning for individ og samfunn.*

59 Holen, S. (2014).

60 NOU 2016: 7. *Norge i omstilling - karriereveiledning for individ og samfunn.*

61 Forskrift til opplæringsloven § 22-2.

62 Reneflot, A. mfl. (2018) og Hegna, K. mfl. (2017).

63 Forskrift til opplæringsloven § 22-4.

64 Utdanningsdirektoratet (2009). *Anbefalt formell kompetanse og veiledende kompetansekriterier.*

Figur 5.7

bachelornivå. Denne utdanningen bør ha et rådgiverrelevant innhold på minst 60 studiepoeng. 30 studiepoeng eller mer av den rådgiverrelevante utdanningen bør dekke hovedoppgavene innenfor sosialpedagogisk rådgivning og/eller utdannings- og yrkesrådgivning – som rådgiveren skal ha særlig ansvar for. Det betyr at det kan være ulikt innhold i den rådgiverrelevante utdanningen for en sosialpedagogisk rådgiver og en rådgiver som arbeider med utdannings- og yrkesrådgivning. Rådgiveren bør ha yrkeserfaring. Det stilles ikke krav til undervisningskompetanse for rådgiveren, men den som ansettes som rådgiver, bør ha god kjennskap til skolen på annen måte.

5.5.3 Skolehelsetjenesten

Skolehelsetjenesten er en kommunal tjeneste og skal bestå av helsesøster og lege.[65] I tillegg anbefaler Helsedirektoratet at tjenesten har fysioterapeut, og tverrfaglig kompetanse som psykolog og ergoterapeut. Det vanligste er at helsesøsteren har fast arbeidssted lokalt på de videregående skolene, og at helsesøsteren fungerer som bindeledd til de andre yrkesgruppene i skolehelsetjenesten. Skolehelsetjenesten har som formål å fremme psykisk og fysisk helse, gode sosiale og miljømessige forhold og å forebygge sykdommer og skader.[66] Helsedirektoratet anbefaler at helsesøsteren skal ha et systemrettet samarbeid med skolen – og at arbeidet er rettet mot enkeltelever og grupper.[67] Helsesøsteren bør blant annet arbeide med temaer som godt psykososialt miljø, psykisk helse, stressmestring, fysisk aktivitet, mat og måltider, forebygging av bruk av rusmidler, seksuell helse og prevensjon. Skolehelsetjenesten bør i tillegg samarbeide med skolen om å følge opp elever med bekymringsfullt fravær.

Antallet helsesøstre i skolen har lenge vært et tema, og det har i de siste årene vært økte bevilgninger til formålet.[68] I møtet utvalget hadde med Elevorganisasjonen i august 2018, tok flere av elevene til orde for flere helsesøstre i skolen. Blant annet kan helsesøstre være viktig for å gjøre overgangen fra grunnskolen til videregående opplæring lettere.

Undersøkelser om flerfaglig kompetanse i grunnskolen viser at for lite ressurser til helsesøstre på skolene fører til at de i for liten grad er involvert i skolens forebyggende arbeid.[69] Det kommer fram i undersøkelsen at helsesøstre representerer et viktig lavterskeltilbud på skolen som både elever og foreldre kan kontakte. Skolene og elevene ønsker at skolehelsetjenesten kan bidra mer i skolens forebyggende og helsefremmende arbeid.

5.5.4 Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)

Alle kommuner og fylkeskommuner skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste som arbeider både individrettet og med systemrettede oppgaver.[70] PPT har som hovedoppgave å hjelpe elever, lærekandidater, lærlinger og praksisbrevkandidater med behov for særskilt tilrettelegging, og sørge for at det blir utarbeidet sakkyndige vurderinger når loven krever det. Hensikten er at den enkelte får et inkluderende, likeverdig og tilpasset pedagogisk tilbud. PPT skal også hjelpe skolene med å legge til rette for elever med særskilte behov, noe som ofte også inkluderer tverrfaglig samarbeid med andre instanser utenfor skolen.

Systemrettede oppgaver handler om å hjelpe skoler med kompetanse- og organisasjonsutvikling, herunder å samarbeide med skolene om tidlig innsats og forebygging og gi generell støtte til god faglig og sosial utvikling. Arbeidet kan for eksempel handle om å bistå i skolemiljøsaker etter opplæringsloven § 9a.

Det er fylkeskommunen som har ansvaret for PPT, og at tjenesten har den nødvendige kompetansen.

---

65 Helsedirektoratet (2017). *Nasjonal faglig retningslinje for det helsefremmende og forebyggende arbeidet i helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom.*

66 Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten §§ 1-1 og 2-1.

67 Helsedirektoratet (2018). *Skolehelsetjenesten 5–20 år.*

68 Hartvedt, K. mfl. (2017).

69 Borg, E. mfl. (2015).

70 Opplæringsloven § 5-6.

En ekspertgruppe for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging som ble nedsatt av Kunnskapsdepartementet, har blant annet sett på organiseringen av pedagogisk-psykologisk tjeneste.[71] Den foreslår blant annet å etablere et eget pedagogisk støttesystem i alle skoler. Et slikt system vil ifølge gruppen gi raskere og bedre hjelp til elever med særskilte behov, uten krav om sakkyndig vurdering fra pedagogisk-psykologisk tjeneste før rektor fatter enkeltvedtak om spesialundervisning, slik det er krav om i dag. Ekspertgruppen foreslår også å etablere en ny tverrfaglig pedagogisk veiledningstjeneste. Denne tjenesten skal erstatte dagens pedagogisk-psykologiske tjeneste og deler av Statped. Forslagene er til behandling i Kunnskapsdepartementet.

5.5.5 Oppfølgingstjenesten (OT)

Oppfølgingstjenesten er en fylkeskommunal tjeneste som ble opprettet i forbindelse med Reform 94, og som følger opp ungdom under 21 år som har rett til opplæring, men som ikke er i arbeid eller opplæring.[72] Formålet med oppfølgingstjenesten er å sørge for at alle i målgruppen får tilbud om opplæring, arbeid eller andre kompetansegivende tiltak. Det er videre et mål at tilbudene skal føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse. Oppfølgingstjenesten har også ansvar for å sikre samarbeid mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser. I tillegg heter det i forskriften at oppfølgingstjenesten *kan* bistå i arbeidet med å redusere frafallet fra videregående opplæring gjennom samarbeid med grunnskole og videregående opplæring.

Fylkeskommunene velger selv hvordan de organiserer oppfølgingstjenesten. I enkelte fylkeskommuner er oppfølgingstjenesten inndelt regionsvis der OT-veilederne har ansvaret for bestemte skoler og ungdommer og har sin arbeidsplass på en eller flere av skolene. Andre fylkeskommuner har samlokalisert tjenesten med andre skolerettede tjenester, for eksempel pedagogisk-psykologisk tjeneste.

For å øke gjennomføringen i videregående opplæring satte regjeringen i 2011 i gang et treårig prosjekt for å få bedre oversikt over ungdom som er i ferd med, eller har sluttet i videregående opplæring (Ny GIV, se nærmere omtale i kapittel 8.6.4). En del av dette arbeidet rettet seg mot oppfølgingstjenestens målgruppe – Oppfølgingsprosjektet. Evaluering av prosjektet viser at Oppfølgingstjenesten nå har en langt bedre oversikt over hvor målgruppene befinner seg i systemet, dvs. om de omfattes av ulike kvalifiseringstiltak og om de er delvis tilbake i ordinær opplæring. Før Ny GIV ble lansert hadde Oppfølgingstjenesten bare oversikt over om lag halvparten av ungdommene som hadde droppet ut av skolen. Klart flere kommer nå i aktivitet.[73]

Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid viser at det er for stor variasjon i kvaliteten på oppfølgingen av disse ungdommene.[74] Kun et fåtall av ungdommene som har avbrutt videregående opplæring, er i tiltak som inkluderer læreplanmål. I tillegg peker rapporten på at samarbeidet mellom ulike aktører om helhetlig oppfølging av disse ungdommene ikke fungerer godt nok. Riksrevisjonen mener det er for stor variasjon i kvaliteten på oppfølgingen, og at det er behov for tiltak som styrker samarbeidet mellom ulike sektorer.

5.5.6 Kommunal koordinator

Individuell plan ble introdusert i 2001 som et verktøy for å forbedre samarbeidet om og samordningen av tjenester til enkeltpersoner med behov for langvarige og koordinerte tjenester. Kommunen som eleven eller lærlingen bor i har ansvaret for å oppnevne en koordinator for arbeidet med den individuelle planen. Koordinatoren skal sørge for at ungdommen får nødvendig oppfølging, og at ulike tiltak blir samordnet på en god måte. Dette kan gjelde for unge som trenger støtte fra flere ulike tjenester og at de ulike personene som eleven eller lærlingen møter, snakker sammen og samarbeider.

Planen skal fungere som et verktøy for samarbeidet mellom de ulike tjenestene, og skal gi en felles oversikt over hvilke tiltak som blir satt i gang, og de målene eleven jobber mot.[75] Planen erstatter ikke individuell opplæringsplan (IOP) for elever som har spesialundervisning. Eleven selv bestemmer hvem som skal være med på de koordinerende møtene knyttet til den individuelle planen. Dette kan i tillegg til eleven selv for eksempel være foreldre, kontaktlærer, helsesøster, fastlege og personer fra barnevern og barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP).

Alle med behov for flere tjenester har rett til individuell plan dersom de ønsker det.[76] Retten er

[71] Nordahl, T. mfl. (2018).
[72] Forskrift til opplæringsloven § 13.
[73] Difi-rapport 2014:07
[74] Riksrevisjonen (2016).
[75] Helsedirektoratet (2018). *Om individuell plan.*

hjemlet i sosialtjenesteloven, barnevernloven, Nav-loven og i lov om sosiale tjenester i Nav.[77] Skolen har siden 2013 også plikt til å delta i arbeidet med den individuelle planen.[78] Plikten til å delta i arbeid med individuell plan omfatter ikke pedagogisk psykologisk tjeneste.

5.5.7 Nav

Nav har satt i gang en satsing for ungdom som står utenfor opplæring og arbeid.[79] Satsingen innebærer blant annet at ungdom skal være en prioritert målgruppe for arbeidsrettet bistand, og at Nav skal styrke samarbeidet mellom utdanningsinstitusjonene og helsetjenestene.

Som en del av satsingen for ungdom er det i gang et forsøk med Nav-veileder i videregående skole. Dette forsøket ble startet opp i 2015 og er et treårig prosjekt. Gjennom forsøket samarbeider Nav med fylkeskommunene om økt gjennomføring i videregående opplæring.[80] Samarbeidet er forankret i Arbeids- og velferdsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet. Forsøket går ut på at lokale Nav-kontorer og videregående skoler samarbeider, gjennom at veilederne er til stede på skolen fire dager per uke som en del av skolens elevtjeneste. Målgruppen for forsøket er unge i alderen 15–21 år som står i fare for å falle ut eller står utenfor videregående opplæring. Bakgrunnen for forsøket er at unge som får tjenester fra Nav, ofte har avbrutt skolegang, og at kravene til formell kompetanse i arbeidslivet er økende.

Nav-veilederne skal hjelpe elever med å fullføre videregående opplæring og bistår dem med veiledning og oppfølging i forbindelse med arbeidspraksis, jobbmuligheter og overgangen fra skole til arbeid og muligheter som gjelder støtteordninger, tiltak og tjenester i Nav. Dette kan for eksempel være informasjon om barnebidrag, kartlegging av hjemmeforhold eller bistand til å flytte i egen bolig.

Det er overveiende positive erfaringer med forsøket fra både skolen og Navs side. Både skolen og Nav har fått bedre innsikt i hverandres tiltak og virkemidler, og de har utviklet former for samarbeid rundt utsatte ungdommer. Utfordringer handler blant annet om at taushetsplikten kan bli et hinder for samarbeid og om å få til god nok avklaring av ansvarsforhold rundt eleven.

5.5.8 Minoritetsrådgivere

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har opprettet stillinger som minoritetsrådgivere på flere videregående skoler med mange minoritetsspråklige elever. Stillingene er blant annet opprettet som ledd i arbeidet med å forebygge ekstrem kontroll og tvangsekteskap.

Minoritetsrådgiverne skal ha tett kontakt med elever med minoritetsbakgrunn, foreldre, lærere, andre rådgivere, helsetjeneste og fritidstilbud. De skal blant annet bidra til at elever med minoritetsbakgrunn gjennomfører og består videregående opplæring, bidra med konkret rådgivning og oppfølging av enkeltelever og danne elev- og foreldrenettverk med tanke på å forebygge tvangsekteskap.

5.6 Vurdering

Fylkeskommunen har et overordnet ansvar for å oppfylle elevens, lærlingens, praksisbrevkandidatens, lærekandidatens og praksiskandidatens rett til vurdering, og skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven og forskriften til loven blir oppfylt.[81]

Ifølge forskrift til opplæringsloven § 3-2 er formålet med vurdering i fag todelt. Vurderingen skal fremme elevens, lærlingens, praksisbrevkandidatens og lærekandidatens læring underveis i læringsprosessen (underveisvurdering). I tillegg skal vurderingen uttrykke den kompetansen eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lærekandidaten har ved avslutningen av opplæringen (sluttvurdering). Det betyr at vurdering er en viktig del av strukturen. Samtidig har vurderingsordningen en strukturerende funksjon i videregående opplæring fordi den legger føringer for hvordan innholdet i og organiseringen av opplæringen blir planlagt og gjennomført.

Sluttvurderingen er regulert i forskrift til opplæringsloven kapittel 3, og forskrift til friskoleloven kapittel 3. Det er flere former for sluttvurdering og ulike måter å vurdere elevens, lærlingens, praksisbrevkandidatens og lærekandidatens

[76] Pasient- og brukerrettighetsloven § 3-1 tredje ledd.

[77] Forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator § 16, helse- og omsorgsloven § 7-1, spesialisthelsetjenesteloven § 2-5, pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5, psykisk helsevernloven § 4-1, barnevernloven § 3-2a og arbeids- og velferdsforvaltningsloven (Nav-loven) § 15.

[78] Opplæringsloven § 15-5.

[79] Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet.*

[80] Scafft, A. og S.E. Mamelund (2016).

[81] Opplæringsloven § 13-10 og forskrift til opplæringsloven § 3-1.

Figur 5.8

læringsutbytte og måloppnåelse på. Sluttvurdering består av standpunktkarakterer, eksamenskarakterer, karakterer til fag- og svenneprøver, praksisprøve og kompetanseprøve.[82]

Vi omtaler de ulike vurderingsformene for sluttvurdering under.

5.6.1 Sluttvurdering i skole

Ansvaret for sluttvurderingen i skole er fordelt mellom nasjonale og lokale myndigheter og skoler/lærere. Utdanningsdirektoratet har ansvaret for sentralt gitt skriftlig eksamen i videregående opplæring, og fylkeskommunen har ansvaret for lokalt gitt eksamen. Lokalt gitt eksamen i videregående opplæring kan være muntlig, skriftlig, muntlig-praktisk og praktisk. Rektor har ansvaret for at faglæreren fastsetter standpunktkarakter. Dersom rektor er i tvil om at reglene for fastsetting er fulgt, kan rektor kreve ny faglig vurdering før karakterene fastsettes.

Standpunkt og eksamen er i lovverket likestilte sluttvurderingsformer. I enkelte tilfeller er imidlertid eksamenskarakteren i lovverket gitt en større betydning enn standpunktkarakteren. Dersom en elev har fått karakteren 1 som standpunktkarakter og stryker til eksamen, vil ikke eleven få bestått i faget. Dersom eleven får 2 eller høyere til eksamen, består eleven i faget selv om standpunktkarakteren er 1.

[82] Forskrift til opplæringsloven § 3-17.

Tabell 5.4 viser antall fastsatte karakterer i skoleåret 2015–2016 fordelt på lokalt gitt eksamen, sentralt gitt eksamen og standpunktkarakterer. Oversikten gir et bilde av omfanget av karakterer som fastsettes per år innenfor de ulike kategoriene. Hver elev gjennomfører et begrenset antall eksamener, og standpunktkarakterer utgjør derfor et stort flertall av karakterene på elevenes vitnemål. Uttrekksordningen på det enkelte trinn i videregående opplæring gjør at andelen elever som trekkes ut til sentralt gitt og lokalt gitt eksamen fra år til år, kan variere. Det er verdt å merke seg at det i de yrkesforberedende utdanningsprogrammene er stor overvekt av lokalt gitte eksamener i tillegg til de sentralt gitte i fellesfagene. Denne elevgruppen har færre eksamener, mens eksamen etter Vg2, tverrfaglig eksamen og fag- og svenneprøven i Vg3 er mer omfattende enn de er i de studieforberedende utdanningsprogrammene.

Standpunktvurdering

Standpunktkarakteren skal være en samlet vurdering av elevens måloppnåelse i faget gjennom et eller flere skoleår. Det er faglæreren som setter standpunktkarakteren.

Elevene skal få halvårskarakter i faget før læreren setter standpunktkarakteren. Det er flere fag i videregående skole som er gjennomgående, altså at faget strekker seg over to eller tre skoleår. Eksempler på slike fag er norsk og kroppsøving.

Tabell 5.4 Fastsatte eksamens- og standpunktkarakterer i skoleåret 2015–2016, fordelt på antall og prosent.

	Studieforberedende[1]		Yrkesfag		Vgo samlet	
	Antall	%	Antall	%	Antall	%
Lokalt gitt eksamen	62 994	7	42 816	11	105 826	8
Sentralt gitt eksamen	139 051	15	2 678	1	141 757	11
Standpunkt-karakterer	736 711	78	359 488	89	1 084 480	81
Sum	938 756	100	404 982	100	1 332 063	100

[1] Inkluderer Vg3 allmennfaglig påbygning, studieforberedende Vg3 naturbruk og studieforberedende Vg3 medier og kommunikasjon.

Kilde: Utdanningsdirektoratet 2017: Svar på oppdragsbrev 03-17 om standpunkt og eksamen.

Figur 5.9

Ved endt skoleår får elevene halvårsvurdering i disse fagene. Det er først når elevene har faget det siste skoleåret, at elevene får standpunktkarakter i faget.

Dersom eleven står i fare for ikke å få karakter, skal skolen gi beskjed om det. Elever, og foreldre til elever under 18 år, skal få skriftlig varsel dersom det er tvil om eleven kan få halvårsvurdering med karakter eller standpunktvurdering i et eller flere fag. Skolens plikt til varsling gjelder også for nedsatt karakter i orden eller atferd. Varselet skal gi eleven mulighet til å forbedre karakteren før den settes.

Eksamen

Eksamenskarakteren skal være et uttrykk for elevens oppnådde kompetanse i faget, og skal fastsettes på grunnlag av det eleven viser av kompetanse i eksamenssituasjonen, altså på et bestemt tidspunkt innenfor en bestemt tidsramme. Eleven kan komme opp i eksamen i fag som avslutter med standpunktkarakter samme år.

Fylkeskommunen har ansvaret for trekk til eksamen i videregående opplæring, og skal sørge for at trekket fordeler seg jevnt på fag og skoler over tid. Antall obligatoriske eksamener i videregående opplæring varierer ut fra hvilket utdanningsprogram eleven tar – om eleven går på et studieforberedende eller yrkesfaglig utdanningsprogram.

På studieforberedende utdanningsprogrammer skal om lag 20 prosent av elevene på Vg1 trekkes ut til eksamen i ett fag. Dette kan være enten en skriftlig, praktisk, muntlig eller muntlig-praktisk eksamen. På Vg2 skal samtlige elever trekkes ut til eksamen i ett fag. På Vg3 skal alle elevene opp til obligatorisk skriftlig eksamen i norsk hovedmål. I tillegg skal elevene trekkes ut i tre fag.

På yrkesfaglige utdanningsprogrammer skal alle elever opp til en obligatorisk tverrfaglig eksamen i programfag. I tillegg skal om lag 20 prosent av elevene på Vg1 og Vg2 trekkes ut til eksamen i ett fag. På Vg3 påbygging til generell studiekompetanse og Vg3 naturbruk og gammel Vg3 medier og kommunikasjon som gir generell studiekompetanse, skal alle elevene opp til den obligatoriske eksamenen i norsk hovedmål. I tillegg skal elevene trekkes ut i to fag. Elevene som går på Vg3 i skole på andre yrkesfaglige utdanningsprogrammer skal opp til obligatorisk tverrfaglig eksamen og trekkes ut i ett annet fag.

Eksamen blir sensurert av en eller to eksterne sensorer. Eksterne sensorer er vanligvis lærere som underviser på en annen skole. Sensureringen av eksamen avhenger av hvilken eksamensform det er snakk om, og foregår på forskjellige måter. På skriftlig sentralt gitt eksamen er elev og sensor anonyme for hverandre. Sensuren skjer i henhold til nasjonalt standardiserte retningslinjer.[83] I tillegg blir det utarbeidet en sensorveiledning som ofte har eksempler på vurderinger til hver eksamensoppgave.

Ved lokalt gitt eksamen er det opp til fylkeskommunene å lage retningslinjer for gjennomføringen etter bestemmelsen for forskrift til opplæringsloven § 3-30. Det er flere former for lokalt gitt eksamen, for eksempel muntlig, skriftlig, praktisk og tverrfaglig eksamen. Til muntlig, praktisk og tverrfaglig eksamen kreves det at sensor er til stede under eksamen.

I deler av landet med store avstander mellom skolene kan det være vanskelig å få tak i sensorer med nødvendig fagkompetanse. Eksamensavviklingen vil da kunne strekke seg over et lengre tidsrom enn i områder med kortere avstander mellom skolene.

5.6.2 Sluttvurdering i bedrift

Fylkeskommunen har ansvaret for at fag- og svenneprøven, praksisbrevprøven og kompetanseprøven blir utarbeidet, gjennomført og vurdert.

Fag-/svenneprøven

Fag- og svenneprøven skal være et uttrykk for lærlingens oppnådde kompetanse i faget, og skal fastsettes på grunnlag av det lærlingen viser av kompetanse i prøvesituasjonen. Lærlingen skal

[83] Forskrift til opplæringsloven §§ 3-28 og 4-21 og Utdanningsdirektoratet (2018). *Retningslinjer for sentral sensur.*

kunne bli prøvd i alle kompetansemålene i læreplanen for faget, og skal være tilpasset arbeidet i lærebedriften. Prøven foregår også vanligvis i den bedriften der lærlingen har hatt mesteparten av opplæringen. Dersom det er behov for det, kan deler av prøven foregå et annet sted.

Fag-/svenneprøven består av fire deler: planlegging av arbeidet og begrunnelser for valgte løsninger, gjennomføring av et faglig arbeid, vurdering av eget prøvearbeid og dokumentasjon av eget prøvearbeid. De fire delene går ofte over i hverandre.[84]

I tillegg til ansvaret for gjennomføringen av fag- og svenneprøven har fylkeskommunen også ansvaret for å oppnevne prøvenemndene.[85] Prøvenemnda består av to medlemmer med formell fagkompetanse i det aktuelle faget. De har ansvaret for å utarbeide prøven, er til stede på prøvestedet og fører tilsyn underveis gjennom hele prøven – og vurderer lærlingens arbeid i prøveperioden og ved prøveslutt.

Fag-/svenneprøven skal skje før læretiden er over, men ikke før tre måneder før den utløper. Lærlingene må gå hele læretiden ut for å få dokumentasjon. Prøvetiden kan bli forlenget ved behov, når prøven for eksempel blir lagt etter at læretiden er over.

Før lærlingen kan gå opp til fag-/svenneprøven, må alle fag og eksamener være bestått. Det er likevel slik at elever eller lærlinger som har fulgt opplæringen, men som ikke har bestått i et eller to av fellesfagene, kan gjennomføre fag-/svenneprøven. Lærlingen må bestå fagene innen to år etter at prøven er holdt, for å få skrevet ut fag-/svennebrevet. Det kan gis unntak for inntil to fag for elever med lærevansker i fagene.[86]

Lærlinger som ikke består fag-/svenneprøven, kan melde seg opp til ny prøve innen seks måneder. Det er fylkeskommunen som dekker kostnadene til ny prøve. Dersom lærlingen ikke består prøven ved andre forsøk, må vedkommende melde seg opp som privatist til ny prøve, gjennom praksiskandidatordningen.

Praksisbrevprøven

Praksisbrevprøven skal være et uttrykk for praksisbrevkandidatens oppnådde kompetanse etter den lokale læreplanen i faget. Den største forskjellen mellom praksisbrevprøven og fag-/svenneprøven er at opplæringen etter den lokale læreplanen for praksisbrevordningen omfatter færre kompetansemål enn de ordinære læreplanene. Det betyr at praksisbrevprøven derfor vil være tilsvarende mindre i omfang.

Før praksisbrevkandidaten kan gå opp til praksisbrevprøven, må fellesfagene matematikk, norsk og samfunnsfag være bestått. Praksisbrevkandidater som har fulgt opplæring, men mangler karakter i et av fellesfagene, kan likevel gjennomføre praksisbrevprøven. Faget må være bestått senest innen to år etter prøven.

Praksisbrevprøven følger de samme prinsippene for gjennomføring som for fag-/ svenneprøven.

Kompetanseprøven

Kompetanseprøven skal være et uttrykk for lærekandidatens oppnådde kompetanse etter de kompetansemålene som er fastsatt individuelt. Det er altså hver lærekandidats mål som er grunnlaget for vurdering, og kompetanseprøven vil derfor variere i omfang og antall timer prøven varer.

Kompetanseprøven følger de samme prinsippene for gjennomføring som for fag-/svenneprøven.

5.6.3 Privatistordningen

Privatister er de som melder seg opp til eksamen i et fag uten å være elev, lærling eller praksisbrevkandidat i faget.[87] Den som er elev i et fag kan dermed ikke samtidig melde seg som privatist i faget til denne eksamenen.

Når elever ikke får standpunktkarakterer eller stryker i et fag, må elevene ta faget som privatist for å få vitnemål. Det er vanlig praksis i at fylkeskommunene legger til rette for at de som mangler karakterer i fag kan gå opp som privatist. Elever som velger å ta fag på nytt for å forbedre karakteren i faget eller ta nye fag, kan melde seg opp til privatisteksamen. Privatisten må selv betale en eksamensavgift for å gå opp til eksamen, men det er ingen begrensninger i antallet ganger man kan ta samme fag som privatist. Privatisteksamenskarakteren erstatter tidligere standpunktkarakterer og eksamenskarakter i faget på vitnemålet.

Elever kan velge en rekke andre fremmedspråk enn det skolen tilbyr opplæring i.[88] Da går eleven opp i faget som privatist.

---

84 Utdanningsdirektoratet (2010). *Fag- og svenneprøve. Tema 7.*

85 Forskrift til opplæringsloven §§ 3-48 og 3-53.

86 Forskrift til opplæringsloven § 3-44a.

87 Forskrift til opplæringsloven § 3-10.

88 Utdanningsdirektoratet (2018). *Fremmedspråk for privatister.*

Fra 1. august 2018 er privatistordningen for programfagene på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene på Vg1 og Vg2 endret. Det er ikke lenger krav om at privatistene må ta eksamener i alle enkeltprogramfag, i tillegg til tverrfaglig eksamen, dersom de kun mangler karakter i enkelte programfag eller tverrfaglig eksamen.

5.6.4 Vitnemål

Elever som fullfører og består videregående opplæring, får vitnemål som dokumenterer opplæringen. Dette gjelder opplæringsløp som gir studie- og/eller yrkeskompetanse. Med yrkeskompetanse mener vi både bestått yrkeskompetanse i skole og bestått fagopplæring.[89]

Vi har to former for vitnemål som gir generell studiekompetanse: førstegangsvitnemål og det ordinære vitnemålet.[90] Førstegangsvitnemål og ordinært vitnemål gir ulik poengsum for opptak til høyere utdanning.[91] Søkere med ulike vitnemålstyper konkurrerer på ulike kvoter for opptak, der ca. halvparten av studieplassene blir forbeholdt hver vitnemålskategori. Førstegangsvitnemålet gjelder vanligvis inntil søkeren fyller 21 år.

Førstegangsvitnemålet blir utstedt for elever som har fulgt et fastsatt opplæringsløp i tilbudsstrukturen. Elever som har fått rett til utvidet opplæringstid og rett til utsatt eksamen og elever med langvarig sykdom kan i mange tilfeller også få førstegangsvitnemål.

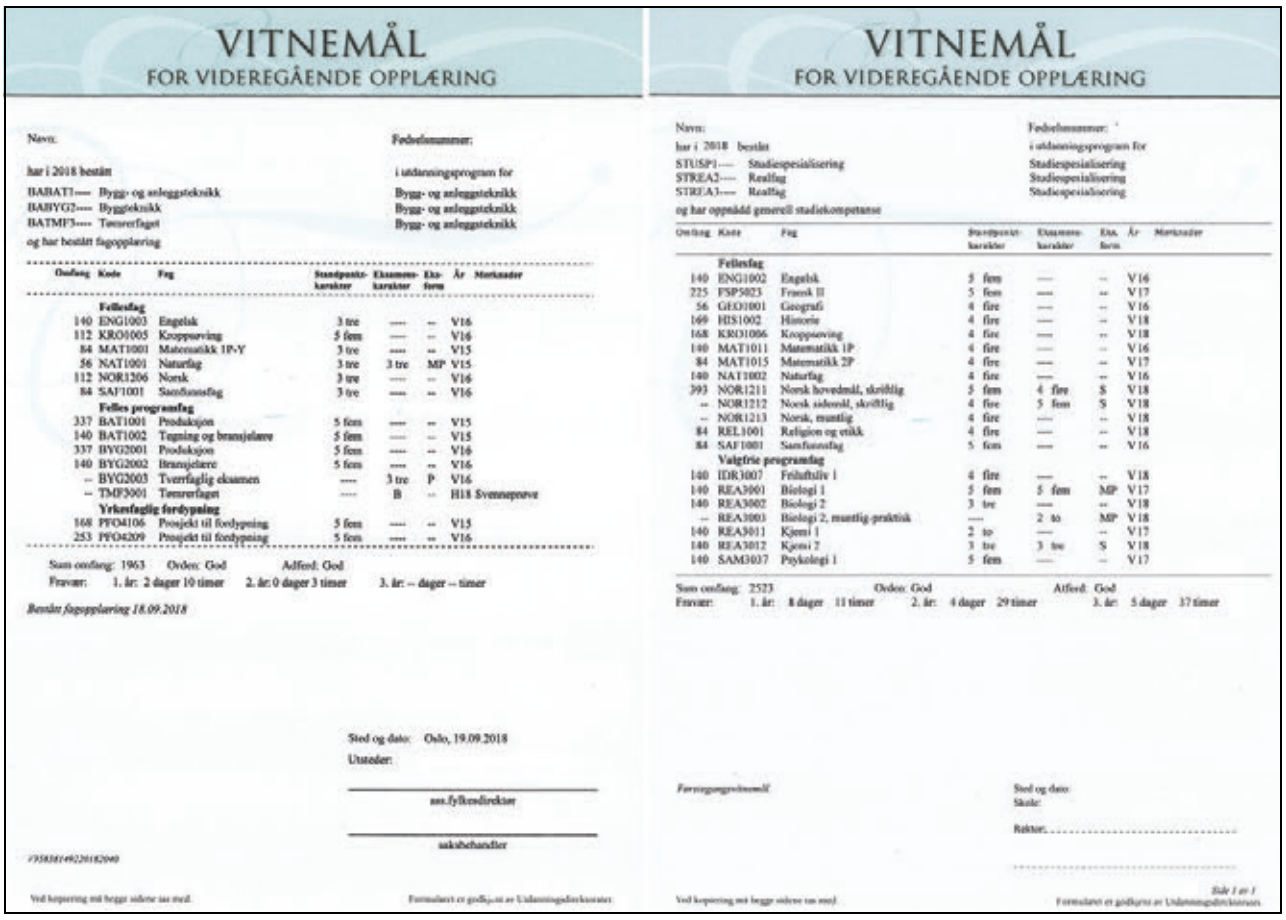
Elever som stryker til eksamen og tar ny eksamen som privatist etter at de har avsluttet videregående opplæring, får imidlertid ikke førstegangsvitnemål. Det samme gjelder for elevene som får vitnemål som dokumentasjon på yrkeskompetanse, og elevene som får vitnemål etter at de har fullført Vg4 påbygging til generell studiekompetanse.

Vitnemålet beskriver både elevens standpunktkarakterer og eksamenskarakterer i fag, og

89 Utdanningsdirektoratet (2018). *Føring av vitnemål og kompetansebevis.*

90 Forskrift til opplæringsloven § 3-4.

91 Samorda opptak (2018).



VITNEMÅL
FOR VIDEREGÅENDE OPPLÆRING

Navn: Fødselsnummer:

har i 2018 bestått

BABAT1---- Bygg- og anleggsteknikk — Bygg- og anleggsteknikk
BABYG2---- Byggteknikk — Bygg- og anleggsteknikk
BATMF3---- Tømrerfaget — Bygg- og anleggsteknikk

og har bestått fagopplæring

Omfang	Kode	Fag	Standpunkt-karakter	Eksamens-karakter	Eks. form	År	Merknader
		Fellesfag					
140	ENG1003	Engelsk	3 tre	----	--	V16	
112	KRO1005	Kroppsøving	5 fem	----	--	V16	
84	MAT1001	Matematikk 1P-Y	3 tre	----	--	V15	
56	NAT1001	Naturfag	3 tre	3 tre	MP	V15	
112	NOR1206	Norsk	3 tre	----	--	V16	
84	SAF1001	Samfunnsfag	3 tre	----	--	V16	
		Felles programfag					
337	BAT1001	Produksjon	5 fem	----	--	V15	
140	BAT1002	Tegning og brannsikring	5 fem	----	--	V15	
337	BYG2001	Produksjon	5 fem	----	--	V16	
140	BYG2002	Brannsikring	5 fem	----	--	V16	
--	BYG2003	Tverrfaglig eksamen	----	3 tre	P	V16	
--	TMF3001	Tømrerfaget	----	B	--	H18 Svenneprøve	
		Yrkesfaglig fordypning					
168	PFO4106	Prosjekt til fordypning	5 fem	----	--	V15	
253	PFO4209	Prosjekt til fordypning	5 fem	----	--	V16	

Sum omfang: 1963 Orden: God Atferd: God
Fravær: 1. år: 2 dager 10 timer 2. år: 0 dager 3 timer 3. år: -- dager -- timer

Bestått fagopplæring 18.09.2018

Sted og dato: Oslo, 19.09.2018
Utsteder:

ass.fylkesdirektør

saksbehandler

Ved kopiering må begge sidene tas med. Formulaert et godkjent av Utdanningsdirektoratet

VITNEMÅL
FOR VIDEREGÅENDE OPPLÆRING

Navn: Fødselsnummer:

har i 2018 bestått i utdanningsprogram for

STUSP1---- Studiespesialisering — Studiespesialisering
STREA2---- Realfag — Studiespesialisering
STREA3---- Realfag — Studiespesialisering

og har oppnådd generell studiekompetanse

Omfang	Kode	Fag	Standpunkt-karakter	Eksamens-karakter	Eks. form	År	Merknader
		Fellesfag					
140	ENG1002	Engelsk	5 fem	—	--	V16	
225	FSP5023	Fransk II	5 fem	—	--	V17	
56	GEO1001	Geografi	4 fire	—	--	V16	
169	HIS1002	Historie	4 fire	—	--	V18	
168	KRO1006	Kroppsøving	4 fire	—	--	V18	
140	MAT1011	Matematikk 1P	4 fire	—	--	V16	
84	MAT1015	Matematikk 2P	4 fire	—	--	V17	
140	NAT1002	Naturfag	4 fire	—	--	V16	
393	NOR1211	Norsk hovedmål, skriftlig	5 fem	4 fire	S	V18	
--	NOR1212	Norsk sidemål, skriftlig	4 fire	5 fem	S	V18	
--	NOR1213	Norsk, muntlig	4 fire	—	--	V18	
84	REL1001	Religion og etikk	4 fire	—	--	V18	
84	SAF1001	Samfunnsfag	5 fem	—	--	V16	
		Valgfrie programfag					
140	IDR3007	Friluftsliv 1	4 fire	—	--	V18	
140	REA3001	Biologi 1	5 fem	5 fem	MP	V17	
140	REA3002	Biologi 2	3 tre	—	--	V18	
--	REA3003	Biologi 2, muntlig-praktisk	—	2 to	MP	V18	
140	REA3011	Kjemi 1	2 to	—	--	V17	
140	REA3012	Kjemi 2	3 tre	3 tre	S	V18	
140	SAM3037	Psykologi 1	5 fem	—	--	V17	

Sum omfang: 2523 Orden: God Atferd: God
Fravær: 1. år: 8 dager 11 timer 2. år: 4 dager 29 timer 3. år: 5 dager 17 timer

Førstegangsvitnemål

Sted og dato:
Skole:
Rektor:

Side 1 av 1
Ved kopiering med begge sidene tas med. Formulaert et godkjent av Utdanningsdirektoratet

Figur 5.10 Eksempel på vitnemål for yrkesfag, utdanningsprogram for bygg- og anleggsteknikk og eksempel på vitnemål for studieforberedende, utdanningsprogram for studiespesialisering.

Kilde: Akershus fylkeskommune.

karakterer i orden og atferd. I videregående opplæring gjennomfører hver elev et begrenset antall eksamener, og standpunktkarakterene utgjør derfor et stort flertall av karakterene på elevenes vitnemål. (Figur 5.10).

Karakterene i videregående opplæring følger en gradering fra karakteren 1 til karakteren 6. Karakteren 6 uttrykker at eleven har fremragende kompetanse i faget, og karakteren 2 uttrykker lav kompetanse i faget. Karakteren 1 uttrykker at eleven har svært lav kompetanse i faget, og betyr at eleven stryker / får ikke bestått. Unntaket sier at elever som får standpunktkarakteren 1 i et fag og får karakteren 2 eller bedre til eksamen i det samme faget, består faget. Det gjelder imidlertid ikke for tverrfaglig eksamen på yrkesfag. Tverrfaglig eksamen på Vg2 yrkesfag består av flere fag med egne standpunktkarakterer.

I enkelte fag brukes det andre vurderingsmåter enn tallkarakterer, for eksempel bestått / ikke bestått, og deltatt / ikke deltatt. Slike vurderingsformer blir ofte benyttet når elever har fritak fra vurdering med karakter i sidemål, kroppsøving eller på grunn av særskilt språkopplæring. Vurderingsmåten kan også bli brukt for elever med individuell opplæringsplan og som ikke får vurdering med karakter i fag. Elever med høyt fravær, eller når læreren ikke har tilstrekkelig grunnlag for å vurdere elevens måloppnåelse i faget, får karakteren ikke vurdert (IV) i faget. Denne karakteren tilsvarer ikke bestått.

I tillegg til standpunkt- og eksamenskarakterene i fag får elevene også vurdering i orden og atferd. Ordens- og atferdskarakterene kommer på vitnemålet og følger en tredelt skala: god (G), nokså god (Ng) og lite god (Lg). Forskrift til opplæringsloven § 3-5 ligger sammen med skolens ordensreglement, til grunn for den vurderingen eleven får i orden og atferd. I gjeldende forskrift står det blant annet at skolen skal vurdere elevens orden etter om eleven er forberedt til undervisningen, om arbeidsvanene, om eleven møter tidsnok til timene og har med seg nødvendig utstyr.

Atferdskarakteren blir blant annet vurdert etter den oppførselen eleven viser mot medelever, lærere og andre både på og utenfor skolen, i skoletiden. Vurderingen i orden og atferd skal holdes atskilt fra den vurderingen eleven får i hvert enkelt fag.

Det er skolene som utsteder vitnemål og kompetansebevis for elever og privatister. Fylkeskommunen har ansvaret for å utstede vitnemål for voksne.

Kompetansebevis

Etter fullført Vg2 på yrkesfag, får elevene kompetansebevis på oppnådd kompetanse. På kompetansebeviset står standpunkt- og eksamenskarakterer i fag.[92] Kompetansebevis utstedes også til elever som gjennomfører videregående opplæring uten å kvalifisere for vitnemål eller fag-/svennebrev. På dette kompetansebeviset skal det, i tillegg til standpunktkarakterer og eksamenskarakterer i fag, også framgå halvårsvurdering etter endt årstrinn i fag som ikke er avsluttet det året.

5.6.5 Fag- og svennebrev

Svenneprøven har sin opprinnelse i de gamle håndverksfagene, der man gikk sin læretid som svenn.[93] Tradisjonen er videreført i nyere fag gjennom fagprøver. I dag brukes tittelen lærling både om dem som tar svennebrev, og om dem som tar fagbrev. Det er derfor ikke noen forskjell på et fagbrev og et svennebrev som dokumentasjon.

Fag- og svennebrevet blir utstedt når kandidaten har bestått fag-/svenneprøven. Kandidaten blir vurdert etter en tredelt skala: bestått meget godt, bestått og ikke bestått.

Fylkeskommunen har ansvaret for å utstede fag- og svennebrev.

5.6.6 Praksisbrev og kompetansebevis for lærekandidater

Dokumentasjonsordningen for praksisbrevkandidater er praksisbrev og kompetansebevis. Det skal utstedes et praksisbrev som praksisbrevkandidaten mottar når opplæringsløpet er fullført og bestått. Praksisbrevet har et nasjonalt formular som likner på fag- og svennebrevet. I tillegg til praksisbrevet har praksisbrevkandidatene rett til å få utstedt et kompetansebevis. På kompetansebeviset vil det stå hvilke standpunktkarakterer og hvilken eksamenskarakter kandidaten har oppnådd i fellesfagene norsk, matematikk og samfunnsfag.

Dokumentasjonsordningen for lærekandidater etter kompetanseprøven er et kompetansebevis. Karakterskalaen for praksisbrevprøven og kompetanseprøven er en tredelt skala: bestått meget godt, bestått og ikke bestått. Det er fylkeskommunen som har ansvaret for å utstede kompetansebevis for praksisbrevkandidater og lærekandidater.

---

92 Forskrift til opplæringsloven § 3-45.

93 Utdanningsdirektoratet (2010). *Fag- og svenneprøve. Tema 7*. Side 5.

Figur 5.11 Eksempel på fagbrev, salgsfaget og eksempel på svennebrev, tømrerfaget.

Kilde: Akershus fylkeskommune

5.6.7 Fag- og timefordeling og vurderingsordning

Den nasjonale fag- og timefordelingen for videregående opplæring har status som forskrift og gir oversikt over minste antall undervisningstimer elever har rett til å få.[94] Den beskriver også vurderingsformen hvert enkelt fag har. Standpunkt- og eksamenskarakterer tillegges lik verdi på vitnemålet til tross for vesentlige forskjeller både når det gjelder vurderingsgrunnlag, antall årstimer i fag, vurderingssituasjon og på hvilken måte fastsettelsen av karakter skjer.

Tabell 5.5 viser eksempler på ulike fag, minstetimetall i faget og vurderingsform. Tabellen viser kun et lite utdrag av fag og antallet karakterer som gis. Elever på studieforberedende utdanningsprogram får flest karakterer i norskfaget. Alle elever får minst fire karakterer i norsk og kan få ytterligere to karakterer i faget dersom eleven trekkes ut i skriftlig norsk sidemål og norsk muntlig. Til sammenlikning kan elevene kun få én karakter i faget kroppsøving.

Til tross for et regulert regime for fag- og timefordeling har det vært diskutert om elevene egentlig får oppfylt det timetallet i fagene de har krav på. En kartlegging av undervisningstimer med kvalifiserte lærere synliggjør ulikheter mellom skoler og skoleeiere når det gjelder hvordan de ivaretar kravene til timetall i fagene.[95] Mange skoler har et godt system for dette og oppfyller forskriftens krav, mens enkelte skoler planlegger med færre timer enn det som er kravet til minste årstimetall i fag. Rapporten viste blant annet at eksamensperioden er den enkeltårsaken som bidrar til at flest undervisningstimer faller bort.

På bakgrunn av kartleggingen nedsatte Kunnskapsdepartementet i 2016 en arbeidsgruppe som skulle vurdere og komme med forslag til ulike alternative modeller for organisering av skoleåret. Arbeidsgruppen har kommet med forslag til en modell for ny organisering av eksamensperioden. Formålet med forslaget er å frigi tid til opplæring

[94] Forskrift til opplæringsloven § 1-3 første ledd, og Utdanningsdirektoratet (2018). *Rundskriv Udir-1-2018*.

[95] Sjaastad, J., T.C. Carlsen og S. Wollscheid (2016).

Figur 5.12

slik at opplæringstiden i forkant av sentralt gitt skriftlig eksamen blir inntil en uke lengre enn med dagens ordning. Det er også et mål at den foreslåtte modellen skal gjøre perioden rundt eksamen mer forutsigbar for elever og skolen. Blant annet peker arbeidsgruppen på utfordringer med trekkordningen til eksamen, og hvorvidt elevene selv bør kunne velge et programfag som eksamensfag. Det at kun 20 prosent av elevene trekkes ut til eksamen på Vg1, er noe som kan oppfattes som tilfeldig og urettferdig av elevene. Saken er til behandling hos Utdanningsdirektoratet.

Tabell 5.5 Vurderingsformene (sluttvurdering) i fellesfagene, studieforberedende utdanningsprogram og påbygging, ordinær opplæring.

Fag	Trinn	Timetall totalt	Vurderingsform
Norsk Studieforberedende utdannings-program Faget er gjennomgående over tre år	Vg3	393	Elevene skal ha tre standpunktkarakterer: én i norsk hovedmål skriftlig, én i norsk sidemål skriftlig og én i norsk muntlig. Elevene skal opp til skriftlig eksamen i norsk hovedmål. Elevene kan også trekkes ut til skriftlig eksamen i norsk sidemål. Skriftlig eksamen blir utarbeidet og sensurert sentralt. Elevene kan i tillegg trekkes ut til muntlig eksamen i norsk. Muntlig eksamen blir utarbeidet og sensurert lokalt. Eksamen omfatter hele faget.
Norsk Yrkesfaglig utdanningsprogram Faget er gjennomgående over to år	Vg2	112	Elevene skal ha én standpunktkarakter. Elevene kan trekkes ut til skriftlig eksamen i norsk hovedmål. Skriftlig eksamen blir utarbeidet og sensurert lokalt. Elevene kan også trekkes ut til muntlig eksamen i norsk. Muntlig eksamen blir utarbeidet og sensurert lokalt. Eksamen omfatter hele faget.
Norsk Påbygging til generell studie-kompetanse	Vg3	281	Elevene skal ha tre standpunktkarakterer, én i norsk hovedmål skriftlig, én i norsk sidemål skriftlig og én i norsk muntlig. Elevene skal opp til skriftlig eksamen i norsk hovedmål. Elevene kan også trekkes ut til skriftlig eksamen i norsk sidemål. Skriftlig eksamen blir utarbeidet og sensurert sentralt. Elevene kan i tillegg trekkes ut til muntlig eksamen i norsk. Muntlig eksamen blir utarbeidet og sensurert lokalt. Eksamen omfatter hele faget.
Naturfag Studieforberedende utdannings-program	Vg1	140	Elevene skal ha én standpunktkarakter. Elevene kan trekkes ut til muntlig-praktisk eksamen. Eksamen blir utarbeidet og sensurert lokalt.

Tabell 5.5 Vurderingsformene (sluttvurdering) i fellesfagene, studieforberedende utdanningsprogram og påbygging, ordinær opplæring.

Fag	Trinn	Timetall totalt	Vurderingsform
Naturfag Yrkesfaglig utdanningsprogram	Vg1	56	Elevene skal ha én standpunktkarakter. Elevene kan trekkes ut til muntlig-praktisk eksamen. Eksamen blir utarbeidet og sensurert lokalt.
Naturfag Påbygging til generell studiekompetanse	Vg3	84	Elevene skal ha én standpunktkarakter. Elevene kan trekkes ut til muntlig-praktisk eksamen. Eksamen blir utarbeidet og sensurert lokalt.
Engelsk Studieforberedende utdanningsprogram	Vg1	140	Elevene skal ha én standpunktkarakter. Elevene kan trekkes ut til skriftlig eksamen. Skriftlig eksamen blir utarbeidet og sensurert sentralt. Elevene kan også trekkes ut til muntlig eksamen. Muntlig eksamen blir utarbeidet og sensurert lokalt. Eksamen omfatter hele faget.
Engelsk Yrkesfaglig og studieforberedende utdanningsprogram Faget er gjennomgående over to år	Vg2	140	Elevene skal ha én standpunktkarakter. Elevene kan trekkes ut til skriftlig eksamen. Skriftlig eksamen blir utarbeidet og sensurert sentralt. Elevene kan også trekkes ut til muntlig eksamen. Muntlig eksamen blir utarbeidet og sensurert lokalt. Eksamen omfatter hele faget.
Geografi Studieforberedende utdanningsprogram	Vg1	56	Elevene skal ha én standpunktkarakter. Elevene kan trekkes ut til en muntlig eksamen. Eksamen blir utarbeidet og sensurert lokalt.
Kroppsøving Der faget går over flere år skal eleven kun får standpunktvurdering på det øverste nivået	Vg2/ Vg3	168	Elevene skal ha én standpunktkarakter. Elevene har ikke eksamen.
Programfag yrkesfaglig utdanningsprogram	Vg1	477	Elevene skal ha én standpunktkarakter i hvert av programfagene. Elevene skal ikke opp til eksamen.
Programfag yrkesfaglig utdanningsprogram	Vg2	477	Eleven skal ha én standpunktkarakter i hvert av programfagene. Eleven skal opp til en tverrfaglig praktisk eksamen hvor de felles programfagene inngår. Eksamen blir utarbeidet og sensurert lokalt.

Kilde: Utdanningsdirektoratet.

Figur 5.13

5.6.8 Utvikling av vurderingsfeltet

Underveis i skoleåret skal eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lærekandidaten få underveisvurdering. Underveisvurdering er regulert i forskrift til opplæringsloven § 3-11: Her står det at formålet med underveisvurderingen er å bidra til læring, gi et grunnlag for tilpasset opplæring og bidra til at eleven, lærlingen og lærekandidaten øker sin kompetanse i fag. Lærer og instruktør skal gi underveisvurderingen fortløpende og systematisk, og den skal være en integrert del av opplæringen.

Gjennom underveisvurderingen får også læreren og instruktøren informasjon om hvor den enkelte elev, lærling, praksisbrevkandidat og lærekandidat befinner seg faglig ut fra kompetansemålene i læreplanen for fag, og om opplæringen bør tilpasses. Det er ikke noe formkrav, og underveisvurderingen kan være skriftlig og/eller muntlig.

Gjennom sentrale prosjekter og endring av eksamensfeltet har det i de siste årene skjedd en utvikling på vurderingsfeltet. Særlig har satsingen *Vurdering for læring* bidratt til bedre underveisvurdering på mange skoler. Likevel peker Utdanningsdirektoratet på at læreplanverket åpner for stort profesjonelt handlingsrom, og at det er viktig å kvalitetssikre prosessene rundt underveis- og sluttvurdering slik at karaktersettingen blir mest mulig likeverdig, pålitelig og rettferdig.[96] Dette er viktig fordi standpunkt og eksamen samlet sett utgjør en vesentlig del av grunnlaget for konkurranse om opptak til videre utdanning og yrkesliv.[97] En standpunktkarakter i et fag bør være uttrykk for det samme, uavhengig av skole og faglærer, og tilsvarende likhetsprinsipp bør gjelde for eksamenskarakterer.

Studier på vurderingspraksis i skole viser imidlertid til at det fortsatt er variasjon i lærernes vurderingskompetanse både innad og på tvers av skoler og fag. Forskjeller i lærernes praksis handler blant annet om variasjon i hvor bredt vurderingsgrunnlaget for standpunkt er, og hvordan standpunktvurderingen gjennomføres.[98] I de samme studiene finner vi eksempler på vurderingspraksis med ulike tilnærminger i ulike fag, for eksempel i fellesfagene matematikk og norsk. Her antydes det at faglige forskjeller i praksis kan henge sammen med ulik forståelse av intensjonene med individuell vurdering, i tillegg til at vurderingspraksisen påvirkes av fagets egenart og lærerens fagkompetanse.[99]

Eksamens- og standpunktkarakterer blir satt basert på ulike premisser og er to ulike uttrykk for kompetanse. Felles for vurderingsformene er imidlertid at elevene skal vise sluttkompetansen i fag. Fra utdanningspolitisk hold er det uttrykt forventninger til å se standpunktkarakterer og eksamenskarakterer i samme fag i sammenheng. Varige avvik bør være et varsel til skoleeier og skoleleder om at det er nødvendig å endre eksisterende vurderingspraksis.[100] På nasjonalt nivå ligger de gjennomsnittlige eksamenskarakterene for sentralt gitt eksamen vanligvis noe under de gjennomsnittlige standpunktkarakterene.

I forbindelse med arbeidet med fagfornyelsen skal Utdanningsdirektoratet se på forholdet mellom standpunkt og eksamen, definere tydeligere hva eksamen skal prøve etter fagfornyelsen, og bestemme hvilken funksjon eksamen skal ha i vurderingssystemet.[101] Utdanningsdirektoratet skal også se på trekkordningen til eksamen.

Kunnskapsdepartementet har nedsatt en eksamensgruppe som skal se på eksamen for de fagene som er omfattet av fagfornyelsen.[102] Gruppen består av forskere, berørte parter og Utdanningsdirektoratet. Det er lagt tydelige rammer for arbeidet. Blant annet skal standpunktkarakterer og eksamenskarakterer som sluttvurdering bestå – og sluttvurderingen skal fortsatt være individu-

[96] Utdanningsdirektoratets svar til Kunnskapsdepartementet på oppdrag 03-17 om standpunkt og eksamen.

[97] Ibid.

[98] Prøitz, T.S. og J.S. Borgen mfl. (2010). Hovdhaugen, E.I. mfl. (2014). Sandvik, L.V. mfl. (2014).

[99] Prøitz, T.S. og J.S. Borgen (2010).

[100] Meld. St. 28 (2015–2016). *Fag – Fordypning – Forståelse: side* 63.

[101] Utdanningsdirektoratet (2018). *Retningslinjer for utforming av læreplaner.*

[102] Brev fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet, 26. juni 2018. Fastsettelse av kjerneelementer og retningslinjer for utforming av læreplaner for fag.

ell og faglig. Eksamen skal dessuten fortsatt kunne bli brukt som verktøy i kvalitetsutviklingen og kvalitetssikringen for fylkeskommunen, skolen og læreren.

5.7 Utstyr

Læremidler og utstyr skal være gratis for elevene på videregående skole. Fylkeskommunen har ansvaret for å holde elevene med nødvendige bøker, digitale læremidler og utstyr. Skolen og lærebedriften kan imidlertid pålegge elevene, lærlingene, praksisbrevkandidatene og lærekandidatene å skaffe seg det nødvendige utstyret til individuelt bruk.[103] I noen fylkeskommuner får elevene tilbud om å kjøpe pc etter spesiell avtale, eller at fylkeskommunen har utlånsordninger for lærebøker og bærbar pc.

I de fleste fag i videregående skole vil det være behov for å benytte ytterligere utstyr, maskiner eller råvarer i undervisningen. I mange fag foregår dessuten undervisningen i spesialrom eller verksteder. Behovet for utstyr og undervisningsrom i ulike fag medfører at skolen og fylkeskommunen må prioritere og vurdere faglig hvordan midlene de har til rådighet, best skal benyttes.

I tillegg til utstyr, verktøy og materialer som trengs i opplæringen, gir den teknologiske utviklingen nye muligheter. Dette gjelder både på de yrkesfaglige og på de studieforberedende utdanningsprogrammene. Arbeidslivet og samfunnet for øvrig vil i økende grad forvente at elevene får nødvendig opplæring i å håndtere teknologisk utstyr. Dette gjør utstyret ved skolene viktig av flere grunner. Det handler for det første om å forberede elevene på kravene de møter i arbeidslivet, enten som lærlinger eller ferdig utdannede arbeidstakere. For det andre er det viktig for bedriftene at nyansatte lærlinger har fått opplæring i det utstyret som faktisk brukes i arbeidslivet. Mangelfull kunnskap og kompetanse i bruk av riktig utstyr vil bety merarbeid for bedriftene i læretiden. For det tredje handler det om sikkerhet, først og fremst for lærlingene når de tar i bruk utstyret, men også for bedriftene vil det være viktig at utstyret behandles med den varsomhet som er nødvendig for å unngå unødig belastning og slitasje.

Utdanningsforbundet spurte i 2013 yrkesfaglærere om deres vurdering av tilgangen på utstyr og råvarer i lys av kompetansemålene i læreplanen. Svarene fra lærerne tyder på at det er mangler knyttet til kostnadskrevende utstyr innenfor flere fag og utdanningsprogrammer, og at manglene omfatter både innkjøp, drift, egnede undervisningsrom og kompetanse i bruk av utstyret. Flere peker på at utstyret på skolene er utdatert og ikke lenger benyttes i arbeidslivet.[104]

Det finnes lite forskningsbasert kunnskap om utstyrssituasjonen i de videregående skolene. Særlig gjelder det for de studieforberedende utdanningsprogrammene. I en kartlegging av utstyrssituasjonen på yrkesfaglige utdanningsprogrammer ved videregående skoler, viser forskerne til at begrepet utstyr ikke er klart definert.[105] I noen tilfeller inneholder kompetansemålene konkrete krav til hvilket utstyr som må brukes, men i de fleste tilfellene kan utstyr tolkes vidt eller smalt, avhengig av fag og undervisningssituasjonen. I sin rapport inkluderer forskerne bygningsmessige elementer som spesialrom og verksteder i sin definisjon av utstyr. Kartleggingen omfattet spørsmål til avdelingsledere og lærere ved enkeltskoler i noen utvalgte fag og utdanningsprogrammer, og relevante lærebedrifter som rekrutterer lærlinger fra skolene. Spørsmålene omhandlet tilgang til viktig og oppdatert utstyr ved skolene, elevenes muligheter til å lære seg å bruke utstyret og lærernes kompetanse til å undervise i bruk av utstyret.

Det ser ut til at store oppgraderinger av utstyret ved skolene skjer i forbindelse med nybygging, rehabilitering eller utbygging av skoler. Det er til dels store forskjeller mellom fylkeskommunene i størrelsen på investeringskostnader knyttet til utstyr. Løpende oppgradering av utstyr beslutes av skolenes ledelse, og informanter i undersøkelsen opplever at de økonomiske rammene er utilstrekkelige for å imøtekomme investeringsbehov.

Forskerne finner at det er forskjeller mellom utdanningsprogrammer og programområder når det gjelder lærernes og bedriftenes vurdering av utstyrssituasjonen, og at det er på de teknologitunge områdene vurderingene er mest negative. Lærerne vurderer utstyrssituasjonen litt mer positivt enn bedriftene, men her er det forskjeller mellom ulike fag. I de tradisjonelle håndverks- og industrifagene er svarene mer samstemte enn de er i nyere fag med svakere koblinger til arbeidslivet.

På spørsmål om hvilke erfaringer bedriftene gjør seg når det gjelder nye lærlingers kunnskap om og ferdigheter i bruk av utstyr, er det også for-

[103] Opplæringsloven § 3-1.

[104] Utdanningsforbundet (2013).

[105] Ryssevik, J. mfl. (2016).

Figur 5.14

skjeller mellom de undersøkte programområdene. Tabell 5.6 viser at det er i de minst teknologitunge fagene bedriften erfarer at nye lærlinger har best kunnskaper om og ferdigheter i bruk av utstyr i bedriftene.

Både elever og lærlinger, skoler og bedrifter har interesse av at opplæringen tar i bruk det mest relevante og oppdaterte utstyret. Slik sett kan et samarbeid mellom skoler og bedrifter bøte på noe av misforholdet mellom ledelsens muligheter til å utstyre skolene med det beste utstyret, og bedriftenes forventninger til elevenes kunnskaper og ferdigheter når de rekrutteres som lærlinger.

Samarbeidet mellom Kongsberg videregående skole og opplæringsbedriften Kongsberg Technology Training Center (K-tech) om Kongsberg Kompetansesenter for yrkesfag (KKY), er et godt eksempel på hvordan skolen og lokalt arbeidsliv kan samarbeide. Elever på Vg2 industriteknologi på utdanningsprogram for teknikk og industriell produksjon har all opplæring i programfagene i K-tech i Kongsberg Teknologipark. Og elevene får bruke oppdatert utstyr som skolen ikke har mulighet til å skaffe til veie. Samarbeidet kan vise til økt gjennomføring, mindre fravær, økt søkning til utdanningsprogrammet og at bedriftene tar inn flere lærlinger.

Tabell 5.6 Andel av lærebedriftene som erfarer at nye lærlinger har kunnskap/ferdigheter når det gjelder alt eller mye av utstyret som bedriften bruker, fordelt etter programområder på Vg2 (prosent).

	Kjennskap til	Kunne bruke	Vurdere/ forklare	Trygg bruk	Gjennom-snitt
Frisør	51	40	39	41	43
Kokk- og servitørfag	36	27	24	30	29
Transport og logistikk	31	20	28	29	27
Anleggsteknikk	32	17	27	31	27
Byggteknikk	29	21	23	26	25
Automatisering	27	19	24	26	24
IKT-servicefaget	27	19	22	24	23
Matfag	28	17	17	19	20
Industriteknologi	21	11	14	18	16
Kjøretøy	20	12	14	18	16
Maritime fag	24	9	12	18	15
Data og elektronikk	15	11	11	19	14
Klima, energi og miljøteknikk	15	9	13	17	14
Medier og kommunikasjon	15	15	15	8	13
Elenergi	15	10	10	13	12
Helsearbeiderfag	18	7	9	7	10
Arbeidsmaskiner	15	5	5	10	9

Kilde: Ryssevik, J. m.fl. (2016).

Kartleggingen av utstyrssituasjonen viser videre at skoler og bedrifter samarbeider, spesielt når det gjelder praksisplasser i bedrift og i faget yrkesfaglig fordypning. En del bedrifter opplever at tilbud om avhending av utstyr fra bedriftene blir avslått av skolene. Ifølge skolene skyldes dette at kvaliteten på utstyret er for dårlig. Flere av skolene oppgir at de gjerne skulle hatt mer samarbeid med bedriftene. Forskerne viser til at samarbeidet har positiv effekt på skolenes utstyrssituasjon, og at effekten på utstyrskvaliteten er størst der samarbeidet er institusjonalisert, og der skoleeieren spiller en aktiv rolle. Det kan innenfor enkelte fagfelt imidlertid være vanskelig å skaffe nok praksisplasser til elevene.[106] Bruk av teknologiske løsninger, for eksempel simulering, gir elevene mulighet til å øve på ferdigheter og situasjoner i arbeidslivet før de kommer ut i praksis.

I utviklingsredegjørelsene fra 2016 tar flere av de faglige rådene til orde for å opprette regionale eller nasjonale kompetansesentre.[107] Rådene mener at løsningen med å samlokalisere opplæringstilbud vil kunne sikre tilstrekkelig tilgang på dyre maskiner og utstyr, og styrke lærerkompetansen ved å skape større kompetansemiljøer. En ulempe ved slike løsninger er at reiseveien vil bli lengre for elevene, eller at eleven ikke søker seg til tilbudet.

Nettbasert opplæring

Teknologisk utvikling gir nye muligheter for å tilby elever opplæring utover det fagtilbudet elevene har på hjemskolen. Digitalisering åpner også for muligheter for elever som ikke kan delta i opplæringen på grunn av sykdom.

Flere videregående skoler og fylkeskommuner tilbyr ulike tilbud gjennom nettskoler. Slike løsninger kan gi tilbud til elever som har behov for en mer fleksibel opplæringssituasjon.

Mange av de elevene som har rett til opplæring i samisk, bor på steder der det ikke er tilgang på lærere med nødvendig kompetanse.[108] Nettbasert opplæring via Skype eller lyd og bilde-studio er en mye brukt opplæringsmåte i samisk.

---

[106] Utviklingsredegjørelse – 2. del 2015/2016. Faglig råd for helse- og oppvekstfag og Faglig råd for design og håndverk.

[107] Utviklingsredegjørelse – 2. del 2015/2016. Faglig råd for teknikk og industriell produksjon, Faglig råd for naturbruk og Faglig råd for bygg- og anleggsteknikk.

[108] Utdanningsdirektoratet (2018). *Rammeverk for samisk fjernundervisning.*

Figur 6.1

Kapittel 6
Struktur og innhold i de studieforberedende utdanningsprogrammene

6.1 Formålet med de studieforberedende utdanningsprogrammene

Som beskrevet i kapittel 3 har de studieforberedende opplæringsløpene en lang historie i Norge. Fra å være en utdanning for en begrenset elite i samfunnet har de blitt den utdanningsveien et flertall av ungdomsgruppen tar.

Et av hovedformålene med de studieforberedende utdanningsprogrammene i videregående opplæring er at de skal gjøre elevene i stand til å gjennomføre et opplæringsløp i høyere utdanning. Å være forberedt til studier innebærer krav om faglighet, men også krav om andre kompetanser som går på tvers av fag.

Ludvigsenutvalget brukte begrepet «fagovergripende kompetanser» om kompetanser som anvendes på tvers av fag. Utvalget viste til at fagkompetanser og fagovergripende kompetanser griper inn i hverandre og utvikles parallelt. Utvalgets kartlegging av kompetanser i det 21. århundret viste at de ti vanligste kompetansene som nevnes i ulike prosjekter, er

- fagkompetanse
- IKT-kompetanse
- kommunikasjon og samarbeid
- kreativitet og innovasjon
- kritisk tenkning og problemløsning
- metakognisjon og å lære å lære
- personlig og sosialt ansvar – etisk og emosjonell bevissthet
- kulturell bevissthet og kompetanse
- liv og karriere / jobbkompetanse
- borgerskap – lokalt og globalt

Utvalget viste til at mange land er opptatt av de samme fagovergripende kompetansene, selv om disse blir nedfelt i læreplaner eller andre styringsdokumenter på litt ulike måter.[1]

Det norske læreplanverket inneholder disse fagovergripende kompetansene, enten i læreplanverkets generelle del, i prinsippene eller i læreplanene for fag.

De studieforberedende utdanningsprogrammene skal i tråd med opplæringens formål og overordnede verdigrunnlag hjelpe elevene i deres personlige utvikling, både gjennom faglig arbeid og gjennom det sosiale miljøet på skolen. I dette ligger at den videregående opplæringen også har en egenverdi i tillegg til å fremme elevenes faglige utvikling. Skolen ses derfor som en viktig felles arena for faglig og sosial læring.

En godt utdannet befolkning er en forutsetning for videreutvikling av samfunnet og for at vi skal bevare vårt velferdsnivå. Høyere utdanning skal sikre at vi utvikler evner til å resonnere og analysere, til å identifisere sentrale problemstillinger og til å løse dem i samarbeid med andre, både i vårt eget arbeidsmiljø og på tvers av land, kulturer og tradisjoner. Universiteter og høyskoler skal bidra til verdiskaping ved å utdanne høyt kvalifisert arbeidskraft til arbeidslivet. Samtidig er universiteter og høyskoler også arbeidsplasser for mange av dem som skal drive med forskning, utdanning, formidling og innovasjon på viktige samfunnsområder. Universiteters og høyskolers ulike oppgaver krever at de som starter i høyere utdanning har et så godt utgangspunkt som mulig.

6.2 Krav til studiekompetanse

6.2.1 Generell studiekompetanse

Det første forslaget om en generell studiekompetanse som opptakskrav for alle universiteter og høyskoler kom i 1988, da Hernesutvalget foreslo at kravet til generell studiekompetanse skulle tilsvare bestått eksamen fra allmennfaglig studieretning i videregående skole.[2] Hernesutvalgets forslag ble tatt opp igjen av Blegenutvalget, som

[1] NOU 2014: 7 *Elevenes læring i fremtidens skole.*

skrev at et krav til generell studiekompetanse skulle sikre at søkerne hadde nødvendig faglig kompetanse, en fagkrets som sikret bredde og dybde, og at søkerne var i stand til å møte de utfordringene som ligger i et langvarig studium.[3] Blegenutvalgets forslag ble fulgt opp av departementet, og krav til generell studiekompetanse ble fastsatt i 1995.

Kravene til generell studiekompetanse er fastsatt i *forskrift om opptak til høgre utdanning* (opptaksforskriften) med hjemmel i universitets- og høyskoleloven. Kravene har ikke endret seg stort siden de ble innført, bortsett fra i forbindelse med endringer i fag- og timefordelingen i videregående opplæring. I dag er det et krav om fullført og bestått videregående opplæring med de kravene til fagsammensetning og timefordeling som departementet fastsetter.[4]

De vanligste veiene til generell studiekompetanse er

- fullført treårig videregående opplæring
- yrkesfag med påbygging
- 23/5-regelen

Felles for de tre vanligste veiene er fullført og bestått seks fastsatte fag. Dette er norsk, engelsk, matematikk, historie, samfunnsfag og naturfag. For elever på de studiespesialiserende utdanningsprogrammene ligger i tillegg krav om timetall og fordypning i programfag, se kapittel 6.5.
Generell studiekompetanse kan også oppnås gjennom:

- fullført videregående opplæring ved steinerskolen
- fullført godkjent fagskoleutdanning
- fullført universitets- eller høyskolestudium
- fullført godkjent utenlandsk utdanning

6.2.2 Unntak fra kravene om generell studiekompetanse

I tillegg til kravet til generell studiekompetanse kan departementet fastsette at også annen tilstrekkelig utdanning eller kombinasjon av utdanning og yrkespraksis skal være generelt opptaksgrunnlag.[5] Den enkelte institusjon skal da vurdere om søkere har kvalifikasjoner som er likeverdige med de fastsatte kravene for opptak.[6]

Én slik ordning er at søkere som er 25 år eller eldre, har krav på å få vurdert sin realkompetanse. Hvert enkelt lærested har egne regler for hva som kvalifiserer som realkompetanse til deres studier. Samme studium kan derfor ha ulike krav ved ulike læresteder.

Noen universiteter og høyskoler tilbyr spesielt tilrettelagte studier for søkere som ikke har generell studiekompetanse, men som har relevant fagbrev, se kapittel 7.7.2 om Y-veien. Informasjon om slike tilbud finnes på nettstedet til den enkelte utdanningsinstitusjonen. Det finnes også andre alternative tilbud på enkelte læresteder som fraviker kravet om generell studiekompetanse, særlig innenfor ingeniørstudier.[7]

6.2.3 Spesielle opptakskrav

Generell studiekompetanse gir tilgang til all høyere utdanning, men mange utdanninger har spesielle opptakskrav i tillegg til generell studiekompetanse. Det kan være krav til karakterer, fordypning i spesifikke fag eller fagkombinasjoner.[8] Det må søkes om mulighet for spesielle opptakskrav. Kunnskapsdepartementet behandler og godkjenner søknadene.

Opptaksforskriften har også åpnet for at institusjoner som ønsker det, kan bruke intervju som en del av opptakskravet til lærerutdanningene.[9]

Det er flere årsaker til at noen studier har spesielle opptakskrav. I noen tilfeller er det krav om å dekke spesifikke realfag, for eksempel for opptak til medisinstudiet. Krav til karakterer i visse fag og et minimumskrav til skolepoeng er en forholdsvis ny ordning som departementet innførte for opptak til lektor- og grunnskolelærerutdanningene. Her kreves minst karakteren tre i norsk, fire i matematikk og 35 skolepoeng. Ordningen er innført for å sikre mer kvalifiserte og faglig sterke lærere. Det er også innført krav om 35 skolepoeng og karakterkrav tre i norsk og tre i matematikk ved opptak til faglærerutdanningene.

Ved opptak til integrerte masterstudier i teknologi er det karakterkrav fire i matematikk R2. For opptak til sykepleierutdanningene til studieåret 2019–2020 gjelder også karakterkrav tre i norsk og tre i matematikk.

Selv om det har vært et uttalt ønske at regelverket for opptak til høyere utdanning skal være oversiktlig og forutsigbart, har stadig flere studier

---

2 NOU 1988: 28 *Med viten og vilje.*

3 NOU 1991: 4 *Veien videre til studie- og yrkeskompetanse for alle.*

4 Lov om universiteter og høyskoler § 3-6.

5 Ordningene er regulert i forskrift om opptak til høgre utdanning kapittel 3.

6 Lov om universiteter og høyskoler § 3-6.

7 Samordna opptak.

8 Forskrift om opptak til høgre utdanning kapittel 4.

9 Forskrift om opptak til høgre utdanning § 4-7.

Figur 6.2

fått adgang til å innføre spesielle opptakskrav. 35 prosent av studieprogrammene som ble lyst ut for nye studenter gjennom Samordna opptak i 2018, hadde krav utover generell studiekompetanse. I kapittel 5.6.4 beskriver vi ulike typer av vitnemål som dokumenterer studiekompetanse i videregående opplæring.

6.3 Hva betyr det å være studieforberedt?

Norge deltar i det europeiske samarbeidet om kompetansepolitikk, blant annet om å benytte en felles mal for å beskrive kvalifikasjoner.[10] Det norske nasjonale kvalifikasjonsrammeverket gir en oversikt over utdanningsnivåene i Norge, og det viser hvilket nivå kvalifikasjoner i det norske systemet er plassert på i forhold til andre land. Videregående opplæring som fører til studiekompetanser, er plassert på nivå 4b i rammeverket.

Det finnes lite systematisk kunnskap om hva det vil si å være studieforberedt, ut over de formelle kravene som er omtalt i kapittel 6.2. Det er forsket lite på temaet, og det finnes ikke et samlet forum der problemstillinger knyttet til studiekompetanse drøftes jevnlig, se kapittel 10.2.

Det er flere måter for å nærme seg spørsmålet om hva det vil si å være studieforberedt. Et sentralt spørsmål er hvem det er som skal definere hva det vil si å være forberedt til studier. Som kapittel 6.2 viser, er det i dag forskriften om opptak til høyere utdanning som fastsetter kravene til opptak til ulike studier. Det er utdanningsinstitusjonene selv som foreslår kravene, og det er utdanningsmyndighetene ved departementet som fastsetter dem.

Faglig ansatte ved universiteter og høyskoler er rekruttert på et strengt faglig grunnlag, og de har ansvaret for å ivareta krav om faglig standard i sine fag. Gjennom autonomt ansvar for å forvalte de faglige standardene har de også et særlig ansvar for å definere krav til studentene.[11]

En annen måte å belyse spørsmålet på, er å se på hvordan det går med studentene i høyere utdanning. Gjennomfører de studiene på normert tid og med god kvalitet? Er det forskjeller mellom studentene etter hvilke utdanningsprogrammer de valgte i videregående opplæring, og er det forskjeller mellom ulike typer studier? Og ikke minst – hva betyr faglig utgangspunkt fra videregående opplæring?

Et annet spørsmål er om videregående opplæring forbereder elevene tilstrekkelig til å fordype seg i et fag eller tema. Har de tilstrekkelig kompetanse fra videregående opplæring til å kunne studere på høyere utdanningsnivå?

Et tredje spørsmål knytter seg til ansvarsfordelingen mellom videregående opplæring og høyere utdanning når det gjelder å forberede studentene til et studium og et kompetansekrevende arbeidsliv. Hvor godt skal videregående opplæring forberede elevene, og hvilke krav faller på høyere utdanningsinstitusjoner i å imøtekomme nye studenter når de kommer fra videregående opplæring?

Selv om det er lite kunnskap om forholdet mellom de studieforberedende utdanningsprogrammene og høyere utdanning, er ikke disse problemstillingene nye. Allerede i 2000 drøftet Mjøsutvalget spørsmål om kvalitet i høyere utdanning, og utvalget pekte på at endringene i videregående opplæring som resulterte i langt bedre tilgang til høyere utdanning for alle, ikke var blitt fulgt opp i høyere utdanning.[12] Synspunktene ble drøftet videre i stortingsmeldingen som la grunnlaget for kvalitetsreformen i høyere utdanning.[13] Senere meldinger til Stortinget har også pekt på at både videregående skoler og høyere utdanningsinstitusjoner har et delt ansvar for å dyktiggjøre elever og studenter.[14]

[10] Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (2017).

[11] Lødding, B. og P.O. Aamodt (2015).

[12] NOU 2000: 14 *Frihet med ansvar.*

[13] St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – krev din rett.*

[14] Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei* og Meld. St. 16 (2016–2017*) Kultur for kvalitet i høyere utdanning.*

Figur 6.3

6.3.1 Hvor godt forberedt er elevene når de starter i høyere utdanning?

I en studie utført av NIFU ble både elever, studenter og lærere spurt om hvor godt forberedt de mente elevene var i overgangen mellom videregående opplæring og høyere utdanning.[15] I rapporten pekes det på noen utfordringer med overgangen mellom videregående opplæring og høyere utdanning:

- Mange elever har lite trening i å lese store mengder kompleks tekst. Det virker også å være en utfordring å lese fagspesifikke tekster.
- Mange har svake ferdigheter i akademisk eller faglig skriving.
- Høyere utdanning stiller større krav til selvstendighet i arbeidsmåter, noe som igjen krever godt utviklede sosiale og emosjonelle ferdigheter.
- Det pekes også på at elevene har mangelfulle ferdigheter i kritisk tenking.
- Høyere utdanning stiller krav til forståelse framfor gjengivelse av kunnskap. Sett fra høyere utdanning framstår videregående opplæring med hyppige prøver som uforenlig med kravene til dybdeforståelse, konsentrasjon, tid til øving og tid til undring.

Det er ikke overraskende at ansatte i høyere utdanning peker på elevenes faglige forutsetninger. Likevel er faglige forutsetninger bare et av flere hensyn som veies når graden av studieforberedthet skal vurderes. Også mer fagovergripende ferdigheter nevnes, som evne til å organisere sin egen studiehverdag, utforme egne lese- og læringsstrategier og motivasjon for å lære.

Disse synspunktene er heller ikke nye. Mjøsutvalget viste også til undersøkelser blant ansatte på universiteter og høyskoler som savnet bedre bakgrunnskunnskaper i realfag, bedre skriveferdigheter og bedre trening i å tenke kritisk. Her viste de ansatte til at evnen til å klare et studium hang sammen med karakternivået fra videregående opplæring. Mjøsutvalget pekte på at det var behov for bedre dialog og informasjonsflyt mellom videregående skoler og høyere utdanningsinstitusjoner, ikke bare for at lærere og elever i videregående skole skulle vite hva som var forventet av dem i høyere utdanning, men også fordi ansatte i høyere utdanning skulle ha bedre kjennskap til hva innholdet i de ulike fagene var i videregående skole.[16] At dette siste også ble tatt opp i en melding til Stortinget i 2016 tyder på at det ikke har skjedd mye på dette området i de siste 20 årene.[17]

Et gjennomgående tema i NIFUs rapport er i hvor stor grad de studieforberedende utdanningsprogrammene gir elevene muligheter til tilstrekkelig fordypning i fag og temaer. Både bredden av fag og bredden av temaer innenfor fagene ble pekt på som problematisk i rapporten, blant annet at elevene i de studieforberedende utdanningsprogrammene ikke i tilstrekkelig grad får fordype seg i et tema.[18] Dette er en problemstilling som Ludvigsenutvalget tok opp i sin innstilling, og som Kunnskapsdepartementet har fulgt opp gjennom den pågående prosessen med fagfornyelsen.[19]

6.3.2 Karakternivå fra videregående opplæring og gjennomføring i høyere utdanning

Det finnes begrenset med forskning som følger elevene fra studieforberedende utdanningsprogrammer og gjennom universitets- eller høyskolestudier, og som dermed belyser hva karaktergrunnlaget fra videregående opplæring betyr for gjennomføring og kompetanseoppnåelse i høyere utdanning.

NIFU fulgte kullene som fullførte videregående skole rett før og rett etter Kunnskapsløftet fram til 2012.[20] I disse kullene begynte om lag 30 prosent av de elevene som hadde valgt studieforberedende løp, direkte i høyere utdanning etter tre års videregående opplæring. Den sjette høsten

[15] Lødding, B. og P.O. Aamodt (2015).

[16] NOU 2000: 14 *Frihet med ansvar.*

[17] Meld. St. 16 (2016–2017) *Kultur for kvalitet i høyere utdanning.*

[18] Lødding, B. og P.O. Aamodt (2015).

[19] NOU 2015: 8 *Fremtidens skole. Fornyelse av fag og kompetanser.*

[20] Frøseth, M.W. og N. Vibe (2014).

etter at de sluttet i grunnskolen, var omtrent 75 prosent registrert som studenter.[21] Elever med realfaglig bakgrunn hadde den høyeste studiefrekvensen; blant disse var 93 prosent registrert som studenter den sjette høsten etter at de gikk ut av grunnskolen. Også senere studier fra NIFU viser at elevene fra realfag utmerker seg ved at flere begynte direkte i høyere utdanning etter videregående opplæring, og med den laveste andelen som ikke hadde begynt i høyere utdanning fem år etter grunnskolen.[22]

Høy studiefrekvens er ikke nødvendigvis et uttrykk for å være studieforberedt. NIFU viser hvordan to kull med nye studenter i 2003 og i 2005 gjorde det i høyere utdanning.[23] Studien viser en klar sammenheng mellom karaktergrunnlaget fra videregående opplæring og det å fullføre studier.[24] Likevel mener forskerne at også elever med et svakt karaktergrunnlag synes å ha gode muligheter for å gjennomføre enkelte studier som sykepleier og førskolelærer.[25] I andre studier, som lærer, ingeniør og de store bachelorstudiene ved universitetene, mente forskerne at et svakt karaktergrunnlag fra videregående ga et dårlig grunnlag for å lykkes i studiene.

Den samme studien viser en sammenheng mellom karakterer fra videregående skole og progresjon i høyere utdanning. For det første slutter studenter med svakere karaktergrunnlag (under 3,5) oftere enn studenter med høyere karaktergrunnlag i løpet av det første året som studenter. For det andre finner forskerne en sammenheng mellom karaktergrunnlaget og oppnådde studiepoeng i løpet av første studieår. Universitetsstudentene med det svakeste karaktergrunnlaget klarer i snitt bare halvparten av et fulltidsstudium det første året. Dette var et gjennomgående funn, selv om forskerne fant visse forskjeller mellom de ulike studiene.

De sterkeste sammenhengene mellom karakterer fra videregående skole og gjennomføring i høyere utdanning finner forskerne når de ser på fullføring av universitetsgrader. To år etter normert tid er det bare 10–22 prosent av elevene med et svakt karaktergrunnlag som har fullført en bachelorgrad ved universitetet. Gjennomsnittet for alle studenter, uansett karaktergrunnlag, er 45–59 prosent.[26]

På høyskolene har karakternivået mer varierende betydning. To år etter normert tid har nesten 70 prosent av førskolelærerstudentene med det svakeste karaktergrunnlaget fullført, mens denne andelen er over 70 prosent for sykepleierstudentene. I allmennlærer- og ingeniørutdanningen er det derimot en sterkere sammenheng mellom karaktergrunnlaget og hvor stor andel som fullfører. Her hadde under 50 prosent av studentene med det svakeste karaktergrunnlaget fullført to år etter normert tid. Til sammenlikning gjennomførte i gjennomsnitt 60–83 prosent av alle studentene to år etter normert tid på disse studiene.[27]

NIFU konkluderer med at det er vanskelig å svare på spørsmålet om hvorvidt generell studiekompetanse er et tilstrekkelig grunnlag for videre studier, uten å knytte det til hvilken høyere utdanning det er snakk om.

6.4 Tilbudsstrukturen i de studieforberedende utdanningsprogrammene

De fem studieforberedende utdanningsprogrammene er

- studiespesialisering
- idrettsfag
- musikk, dans og drama
- kunst, design og arkitektur
- medier og kommunikasjon

I skoleåret 2017–2018 gikk over 123 000 elever i ulike utdanningsløp som ga studiekompetanse. Inkludert i dette tallet er de fem studieforberedende utdanningsprogrammene, påbygging til generell studiekompetanse, studieforberedende Vg3 medier og kommunikasjon, studieforberedende Vg3 naturbruk og studiespesialisering med formgiving. Alle de fem utdanningsprogrammene tilbys i alle fylkeskommuner i 2018.

Det er opp til skolene å bestemme hvilke programfag som tilbys, noe som kan føre til forskjeller i elevenes mulighet til valg og eventuelt spesialisering. Skolenes muligheter til å tilby program-

[21] I en senere studie av kullene som begynte i videregående opplæring mellom 2006 og 2008 var hele 84 prosent registrert i høyere utdanning fem år etter grunnskolen. Denne studien hadde imidlertid ikke med elever som gikk på påbygging, medier og kommunikasjon eller naturbruk.

[22] Salvanes, K.V. mfl. (2015).

[23] Hovdhaugen, E. mfl. (2013).

[24] Studien omfatter sju store fagområder eller utdanninger, der det ikke var sterk konkurranse om å komme inn, og dermed spredt karaktergrunnlag: humanistiske fag, samfunnsvitenskapelige fag, mat-nat, allmennlærer, førskolelærer, ingeniør og sykepleier.

[25] Betegnelsen førskolelærer er endret til barnehagelærer.

[26] Studien skiller mellom studenter på ulike fakulteter på universitetene og ulike typer høyskoleutdanninger.

[27] Betegnelsen allmennlærer er endret til grunnskolelærer.

fag avhenger av skolestørrelse, antallet søkere og lærernes kompetanse.

Kapittel 7.4 omtaler de landsdekkende tilbudene. Et eksempel på et slikt tilbud i de studieforberedende utdanningsprogrammene er utdanningsprogram for dans (ballett på høyt nivå).

6.4.1 Studiespesialisering

Studiespesialisering er det største utdanningsprogrammet med 82 897 elever i skoleåret 2017–2018, noe som utgjør nesten 44 prosent av det totale elevtallet. I 2017–2018 var 56 prosent av elevene jenter.[28] Elevtallet har gått noe ned i de siste tre årene. Programområde for formgivingsfag på utdanningsprogram for studiespesialisering ble i skoleåret 2016–2017 omgjort til et eget utdanningsprogram for kunst, design og arkitektur.

Studiespesialisering kjennetegnes av høy grad av gjennomføring og av at en høy andel av elevene har oppnådd kompetanse i løpet av frem år. Tabell 6.1 illustrerer dette ved kullet som avsluttet 10. trinn i 2012. Drøyt 62 000 elever fra dette kullet startet i videregående opplæring høsten 2012, og av disse startet drøyt 27 000 på studiespesialisering. Fem år senere hadde nesten 90 prosent av disse elevene oppnådd studiekompetanse, mens nærmere to prosent fremdeles befant seg i videregående opplæring. 9 prosent av elevene hadde ikke gjennomført fem år etter oppstart. Disse elevene var ute av videregående opplæring uten å ha oppnådd full kompetanse fem år etter oppstart. Ifølge tabellen er dette elever som har bestått Vg1, men som ikke er registrert i videregående opplæring etter Vg1, elever som har bestått Vg2, men som ikke er registrert i videregående opplæring etter Vg2, og elever som ikke har bestått et eller flere fag i Vg1, Vg2 eller Vg3.

Flere fylkeskommuner tilbyr spesielle programområder, altså fordypninger, i sine studiespesialiserende utdanningsprogrammer, for eksempel forskerlinjer, språklinjer eller samfunnsfaglinjer. Elevene får mulighet til å fordype seg allerede på Vg1. De fleste skoler gir muligheten til fordypning ved å legge inn fem ekstra uketimer det første året. Ifølge utdanning.no finnes det i dag cirka 50 ulike tilbud om fordypning på utdanningsprogram for studiespesialisering.

Tilbud om International Baccalaureate (IB)

Elever på studiespesialisering Vg1 kan søke seg til, og fullføre videregående opplæring på et IB-program. Elever som har gått på en internasjonal grunnskole, kan også søke seg til IB. I Norge er det 21 skoler som tilbyr dette.[29]

[28] Utdanningsdirektoratet (2017). *Utdanningsspeilet.*

[29] www.utdanning.no har en oversikt over skolene som tilbyr IB.

Tabell 6.1 2012-kullet og høyeste registrering av disse i videregående opplæring 01.10.2017, alle og de som valgte studiespesialisering.

	Alle		Studiespesialisering	
Høyeste registrering i vgo t.o.m. 1.10.2017	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Fortsatt i videregående opplæring etter fem år, uten å ha fullført	3 399	5,5	450	1,7
Fullført og bestått med studiekompetanse	37 930	61,0	24 082	88,7
Fullført og bestått med yrkeskompetanse	10 092	16,2	165	0,6
Vg1, bestått	189	0,3	42	0,2
Vg1, ikke bestått	1 500	2,4	197	0,7
Vg2, bestått	1 620	2,6	87	0,3
Vg2, ikke bestått	1 990	3,2	341	1,3
Vg3/lære, ikke bestått	5 475	8,8	1 775	6,5
Antall totalt som startet i videregående opplæring	62 195	100,0		
Antall totalt som startet på studiespesialisering			27 139	100,0

Kilde: SSB (2018).

Figur 6.4

Undervisningen foregår på engelsk bortsett fra i norskfaget og fremmedspråk. Både fagsammensetning og oppbygningen av kurset er annerledes enn i de studiespesialiserende utdanningsprogrammene.[30] Elevene på IB må velge ett fag fra hver av følgende faggrupper: A-språk (morsmål), B-språk (engelsk, fransk, norsk, tysk), samfunnsfag (historie, sosialøkonomi), naturfag (biologi, kjemi, fysikk), matematikk (naturfaglig, samfunnsfaglig) og kunstfag/valgfritt emne. Tre av fagene må leses med full fordypning, som tilsvarer minst fem uketimer begge årene. De tre andre fagene må leses med minst tre uketimer begge årene. I tillegg skal elevene ha et tverrfaglig opplegg, Theory of Knowledge, og de skal skrive en omfattende særoppgave. Elevene skal også delta i utenomfaglige aktiviteter som dekker områdene kreativitet og frivillig arbeid.

Elevene på IB skal ha Internal Assessment i fag, noe som innebærer at faglærer gir elevene vurdering i hvert fag. Elevene kan også få oppfølging av faglærer (tutortimer). Det er skriftlig eksamen i alle fag ved slutten av det toårige løpet. Eksamen er på engelsk og avholdes i mai måned i Vg3, samme dag for alle elever i hvert fag. Læreplanene og eksamen er den samme i alle land i verden.

Fra studiespesialisering til yrkeskompetanse

Fra skoleåret 2018–2019 ble det innført en ordning der elever som har fullført Vg1 studiespesialisering, kan gå over til Vg2 yrkesfag, og samtidig fullføre opplæringen på normert tid. I Vg2 skal elevene hente opp kompetanse fra programfagene på Vg1 i det yrkesfaget de har valgt. Dette gjør de i et eget fag på 196 årstimer med navnet yrkesfaglig opphenting. For øvrig følger eleven opplæringen på Vg2 i programfagene, yrkesfaglig fordypning og kroppsøving på lik linje med de øvrige elevene på Vg2 yrkesfag. Utdanningsdirektoratet skal evaluere ordningen og vurdere om modellen gjør det mulig for elevene å hente opp tilstrekkelig kompetanse fra programfagene på Vg1, samtidig som de følger progresjonen i Vg2. I tillegg skal direktoratet vurdere om elevene blir attraktive søkere til læreplass etter Vg2.[31]

Denne ordningen gjelder ikke for de andre studieforberedende utdanningsprogrammene.

6.4.2 Idrettsfag

Idrettsfag er det nest største studieforberedende utdanningsprogrammet med 12 461 elever i skoleåret 2017–2018. Det utgjør cirka 7 prosent av alle elevene. Elevtallet har gått opp siden 2012. 42 prosent av elevene er jenter.[32] Fylkeskommunene kan fastsette særlige regler for inntak til dette utdanningsprogrammet, slik at inntil 50 prosent av plassene kan tildeles på grunnlag av dokumentasjon av ferdigheter eller en inntaksprøve.[33]

Idrettsfag ble omgjort fra en yrkesforberedende til en studieforberedende studieretning da Reform 94 ble innført, se kapittel 3.5.[34]

Tabell 6.2 viser at drøyt 3 800 elever fra grunnskolekullet i 2012 startet på idrettsfag høsten 2012. Som på utdanningsprogram for studiespesialisering oppnår en høy andel studiekompetanse etter fem år, men det er likevel slik at nesten 10 prosent ikke har gjennomført.

6.4.3 Musikk, dans og drama

I skoleåret 2017–2018 var det 6 258 elever på musikk, dans og drama. Det utgjør cirka 3 prosent av det totale antallet elever. 68 prosent av elevene var jenter. Elevtallet har holdt seg stabilt i de siste årene.

Fylkeskommunene kan fastsette særlige regler for inntak til dette utdanningsprogrammet, slik at inntil 50 prosent av plassene kan tildeles på grunnlag av dokumentasjon av ferdigheter eller en inntaksprøve.[35]

---

30 En oversikt over fag- og timefordelingen finnes på www.vilbli.no.

31 Utdanningsdirektoratet (2018). *Overgang fra studiespesialisering fra yrkesfag på Vg2.*

32 Utdanningsdirektoratet (2017). *Utdanningsspeilet* 2017.

33 Forskrift til opplæringsloven § 6-11.

34 I Reform 94 var *studieretning* betegnelsen på det vi kaller utdanningsprogram i dag.

35 Forskrift til opplæringsloven, § 6-11.

Figur 6.5

Tabell 6.3 viser at av grunnskolekullet fra 2012 startet drøyt 2 000 elever på utdanningsprogram for musikk, dans og drama. Som for de andre studieforberedende utdanningsprogrammene er andelen fullført og bestått med studiekompetanse på rundt 88 prosent, og på samme måte er det en andel på nesten 10 prosent som etter fem år ikke er i videregående opplæring, og som heller ikke har fullført og bestått.

Utdanningsprogrammet har felles Vg1 og er delt i tre programområder på Vg2 og Vg3

- programområde for musikk
- programområde for dans
- programområde for drama

Elevene på Vg1 har 196 timer program til eget valg. Uavhengig av hvilke fag eleven velger på Vg1, har de rett til å komme inn på ett av de tre programområdene på Vg2.

Musikk er det største programområdet. Våren 2018 søkte 62 prosent av elevene musikk, mens 15 prosent søkte dans, og 22 prosent søkte drama.

Utdanningsprogram for musikk, dans og drama har vært diskutert i de siste årene. Flere fagmiljøer mener at elevene får for lite tid til å fordype seg i sitt programområde. I Meld. St. 20 (2013–2014) *På rett vei* er det gjengitt at Norges musikkhøgskole mener at elever fra programområdet ikke har vesentlige fordeler når de deltar i opptaksprøver til høyere musikkutdanninger.

Utdanningsdirektoratet har anbefalt å dele utdanningsprogrammet, med et eget utdanningsprogram for musikk.[36] Begrunnelsen var at en stor andel av elevene går på musikk, og at det var lite tid til fordypning i hovedinstrumentet til elevene. Direktoratet foreslo videre at dans og drama enten burde bli et eget utdanningsprogram eller innlemmes som et programområde i studiespesialisering. Departementet har ikke tatt stilling til direktoratets forslag ennå.

[36] Utdanningsdirektoratet (2016). *Læreplaner og struktur Musikk, dans og drama i kunnskapsløftet* og Lødding, B., E. Markussen og S. Wollscheid (2016).

Tabell 6.2 2012-kullet og høyeste registrering av disse i videregående opplæring 01.10.2017, alle og de som valgte idrettsfag.

	Alle		Idrettsfag	
Høyeste registrering i vgo t.o.m. 1.10.2017	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Fortsatt i videregående opplæring etter fem år, uten å ha fullført	3 399	5,5	74	1,9
Fullført og bestått med studiekompetanse	37 930	61,0	3 383	87,7
Fullført og bestått med yrkeskompetanse	10 092	16,2	25	0,6
Vg1, bestått	189	0,3	6	0,2
Vg1, ikke bestått	1 500	2,4	28	0,7
Vg2, bestått	1 620	2,6	26	0,7
Vg2, ikke bestått	1 990	3,2	63	1,6
Vg3/lære, ikke bestått	5 475	8,8	251	6,5
Antall totalt som startet i videregående opplæring	62 195	100,0		
Antall totalt som startet på idrettsfag			3 856	100,0

Kilde: SSB (2018).

Tabell 6.3 2012-kullet og høyeste registrering av disse i videregående opplæring 01.10.2017, alle og de som valgte musikk, dans og drama.

	Alle		Musikk, dans og drama	
Høyeste registrering i vgo t.o.m. 1.10.2017	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Fortsatt i videregående opplæring etter fem år, uten å ha fullført	3399	5,5	48	2,2
Fullført og bestått med studiekompetanse	37 930	61,0	1 910	87,6
Fullført og bestått med yrkeskompetanse	10 092	16,2	9	0,4
Vg1, bestått	189	0,3	3	0,1
Vg1, ikke bestått	1 500	2,4	25	1,1
Vg2, bestått	1 620	2,6	10	0,5
Vg2, ikke bestått	1 990	3,2	46	2,1
Vg3/lære, ikke bestått	5 475	8,8	130	6,0
Antall totalt som startet i videregående opplæring	62 195	100,0		
Antall totalt som startet på musikk, dans og drama			2 181	100,0

Kilde: SSB (2018).

6.4.4 Medier og kommunikasjon

I skoleåret 2017–2018 var det 5 025 elever på medier og kommunikasjon. Det utgjør i underkant av 3 prosent av det totale elevtallet. 48 prosent av elevene var jenter i 2017.[37] Utdanningsprogrammet ble endret fra å være yrkesfaglig til studieforberedende i 2016, og som en følge av dette er utdanningsprogrammet avviklet som et yrkesfaglig utdanningsprogram fra skoleåret 2018–2019.

Tabell 6.4 viser at rundt 3 400 elever fra grunnskolekullet i 2012 startet på medier og kommunikasjon høsten 2012. Nesten 80 prosent av elevene hadde nådd studiekompetanse fem år senere. Sammenliknet med de andre studieforberedende utdanningsprogrammene er det en noe høyere andel som ikke har fullført og bestått i 2017, nærmere 15 prosent. Her er det viktig å merke seg at 2012-kullet gikk på den gamle ordningen der medier og kommunikasjon var en del av den yrkesfaglige tilbudsstrukturen.

Medier og kommunikasjon er ikke delt inn i programområder. Endringen i 2016, da medier og kommunikasjon ble gjort om til et studiespesialiserende løp, medførte at elevene fikk mindre programfag og mer fellesfag.

[37] Utdanningsdirektoratet (2017). *Utdanningsspeilet* 2017.

6.4.5 Kunst, design og arkitektur

Fra og med skoleåret 2016–2017 ble programområde for formgivingsfag omgjort til et eget studieforberedende utdanningsprogram for kunst, design og arkitektur. I skoleåret 2017–2018 var det 2 092 elever på utdanningsprogrammet. Det utgjør cirka 1 prosent av det totale elevtallet i 2017–2018. 76 prosent av elevene er jenter.[38] Fra og med skoleåret 2018–2019 tilbys kunst, design og arkitektur for både Vg1, Vg2 og Vg3, og fra samme skoleår ble programområde for formgivingsfag på studiespesialisering avviklet. Første kull på dette utdanningsprogrammet går ut våren 2019, det er derfor ikke mulig å vise til progresjon i hele løpet.

Kunst, design og arkitektur er ikke delt inn i programområder på Vg2 eller Vg3.

6.5 Innholdet i de studieforberedende utdanningsprogrammene

Kravene til innholdet i de studieforberedende utdanningsprogrammene defineres ut fra et gitt minstetimetall per fag for hvert av de tre årene i videregående opplæring, og de kravene til kompetanse som er beskrevet i hver enkelt læreplan for

[38] Ibid.

Tabell 6.4 2012-kullet og høyeste registrering av disse i videregående opplæring 01.10.2017, alle og de som valgte medier og kommunikasjon.

	Alle		Medier og kommunikasjon, gammel ordning	
Høyeste registrering i vgo t.o.m. 1.10.2017	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Fortsatt i videregående opplæring etter fem år, uten å ha fullført	3 399	5,5	107	3,2
Fullført og bestått med studiekompetanse	37 930	61,0	2 681	79,1
Fullført og bestått med yrkeskompetanse	10 092	16,2	96	2,8
Vg1, bestått	189	0,3	7	0,2
Vg1, ikke bestått	1 500	2,4	71	2,1
Vg2, bestått	1 620	2,6	37	1,1
Vg2, ikke bestått	1 990	3,2	95	2,8
Vg3/lære, ikke bestått	5 475	8,8	295	8,7
Antall totalt som startet i videregående opplæring	62 195	100,0		
Antall totalt som startet på medier og kommunikasjon			3 389	100,0

Kilde: SSB (2018).

fag. Et fullverdig vitnemål på et av de studieforberedende utdanningsprogrammene innebærer at elevene

- har gjennomført opplæringen i henhold til de kravene til fagsammensetning som framgår av forskriften om fag- og timefordeling
- har deltatt aktivt i opplæringen slik at læreren har tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den oppnådde kompetansen i faget
- har fått karakteren 2 eller høyere slik at faget er bestått
- har bestått eksamen i fag
- har vært til stede i opplæringen i henhold til fraværsgrensen i fag[39]

6.5.1 Fag- og timefordeling

I Norge har fag- og timefordelingen status som forskrift, og skoleeierne kan i utgangspunktet ikke fravike fag- og timefordelingen. Hvert fag har et gitt antall årstimer, og timetallet er oppgitt per år. Det innebærer at elever må ta fagene på det trinnet og i det omfanget som er beskrevet i rundskrivet om fag- og timefordeling.[40]

Fylkeskommunene kan omdisponere inntil 25 prosent av timetallet i et fag for enkeltelever. Dette skal skje etter avtale med eleven eller foreldrene.

Tabell 6.5 viser antall timer til fellesfag og programfag i de studieforberedende utdanningsprogrammene.[41] Disse timene er det obligatorisk for skoleeieren å tilby. I tillegg står skoleeieren fritt til å tilby flere timer.

I de studieforberedende utdanningsprogrammene kan elever fra språklige minoriteter bruke inntil 280 timer til styrking av den ordinære opplæringen i norsk og engelsk. Disse timene kommer i stedet for 280 timer til programfag. Rundskrivet om fag- og timefordelingen regulerer vilkårene for bruk av denne ordningen.

Av tabell 6.5 framgår det at studiespesialisering har færre timer enn de andre studieforberedende utdanningsprogrammene. Da idrettsfag og musikk, dans og drama ble vedtatt som studieforberedende grunnkurs i Reform 94, hevdet noen at elevene ville bruke en stor del av uketimene til praktiske programfag. For at de skulle oppnå samme teoretiske nivå som elever som valgte grunnkurs for allmenne, økonomiske og adminis-

[39] Forskrift til opplæringsloven § 3-3.

[40] Utdanningsdirektoratet (2017). *Statistikk videregående skole*.

[41] Rundskriv Udir-1-2018 beskriver detaljert fordelingen av timer per trinn i de ulike fellesfagene og programfagene for hvert utdanningsprogram.

Figur 6.6

trative fag ble det argumentert med at disse elevene trenger fem ekstra uketimer. I St.meld nr. 30 (2002–2003) *Kultur for læring* diskuterte departementet en standardisering av timetallet, men konkluderte med at det var vanskelig å redusere antall timer i idrett og musikk, dans og drama uten å måtte endre innholdet. Departementet drøftet ikke muligheten for å øke timetallet på studiespesialisering.

Studiespesialisering har to programområder på Vg2 og Vg3:

- realfag
- språk, samfunnsfag og økonomi

Opprinnelig skulle språk være et eget programområde, men på grunn av lave søkertall ble det slått sammen med samfunnsfag og økonomi.[42] Om lag 60 prosent valgte språk, samfunnsfag og økonomi i 2018.

Fag- og timefordelingen for elever med samisk som første- eller andrespråk

Under Reform 94 var det ikke et eget samisk læreplanverk i videregående opplæring. Eleven kunne velge å få opplæring i samisk etter følgende læreplaner; samisk som førstespråk, samisk som andrespråk eller samisk som B-/C-språk (fremmedspråk).

For elever som har rett til opplæring i et av de samiske språkene, er det utarbeidet egne læreplaner i samisk som første- og andrespråk.[43] Disse læreplanene fastsettes av Sametinget. Opplæring i samisk som førstespråk skal normalt kombineres med opplæring i norsk etter læreplanen i norsk for elever med samisk som førstespråk. Elever som ønsker det kan likevel få opplæring etter den ordinære læreplanen i norsk, men da med rett til fritak fra opplæring og vurdering i skriftlig sidemål.

I fag- og timefordelingen etter Kunnskapsløftet har elever med og uten opplæring i samiske språk like mange timer totalt. For at elevene som får opplæring i samisk, skal oppnå samme totale timetallet som de andre, må noen fag avgi timer til opplæringen i samisk som første- eller andrespråk. Dette gjelder fremmedspråk og norsk i de studieforberedende utdanningsprogrammene.

I tillegg til egne læreplaner i samiske språk finnes det parallelle, likeverdige læreplaner for elever med samisk som førstespråk: samfunnsfag, naturfag, religion og etikk, historie og geografi. Disse læreplanene fastsettes av Kunnskapsdepartementet.

Dette betyr at det bare er matematikk, engelsk og kroppsøving som har identiske læreplaner med de ordinære nasjonale læreplanene.

Elever som ikke har hatt opplæring i samisk i grunnskolen, kan velge opplæring i samisk i videregående. Disse elevene kan bruke 140 timer valgfritt programfag til samisk. Dette gjelder bare elever som velger samisk som andrespråk – samisk 4.

Elever med opplæring i samisk er fritatt fra opplæring i fremmedspråk. Elever som likevel velger fremmedspråk i videregående opplæring uten å ha hatt faget i grunnskolen, skal ha 225 timer fremmedspråk eller nivå 1. For å få timer til fremmedspråk brukes 140 timer fra valgfritt program-

[42] Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei.*

[43] Opplæringsloven § 6-3.

Tabell 6.5 Timetall i de studieforberedende utdanningsprogrammene, fellesfag og programfag.

	ST	Idrettsfag	MDD	MK	KDA
Timer fellesfag	1 683	1 515	1 515	1 683	1 683
Timer felles programfag		1 008	952	840	840
Timer programfag	840	420	476	420	420
Totalt	2 523	2 943	2 943	2 943	2 943

Kilde: Rundskriv Udir -1-2018.

Figur 6.7

fag, og de øvrige timene (85 timer) tas som tilleggstimer.

6.5.2 Fellesfagene

Ifølge mandatet skal utvalget vurdere fellesfagenes plass og omfang i de ulike studieløpene. Kapittel 3 gir en kort historisk gjennomgang av utviklingen av og begrunnelsene for fellesfagene i videregående opplæring. Nedenfor gjennomgår vi fellesfagene i Reform 94 og Kunnskapsløftet. Gjennomgangen viser at fellesfagene i all hovedsak er de samme i dag som da Reform 94 ble innført, og at omfanget av dem med få unntak er det samme som i 1994.

Fellesfagene har hatt ulike betegnelser, og da Reform 94 ble innført var betegnelsen felles allmenne fag. På studieretning for allmenne, økonomiske og administrative fag fantes disse fagene: B- og C-språk, eldre og nyere historie, engelsk, geografi, kroppsøving, matematikk, naturfag, norsk, religion og etikk, samfunnslære og økonomi- og informasjonsbehandling. Det siste faget kom inn i studieretningen etter Stortingets behandling av St.meld. nr. 33 (1991–92) *Om visse sider ved videregående opplæring*.[44] Samme fag forsvant ut igjen da Kunnskapsløftet ble innført, da med begrunnelsen at IKT ikke skulle være et eget programområde, men at det var en viktig del av alle programområdene.[45] De andre studieforberedende studieretningene hadde de samme fagene med unntak av økonomi- og informasjonsbehandling.

Av de studieforberedende utdanningsprogrammene i Kunnskapsløftet har studiespesialisering (ST), kunst, design og arkitektur (KDA) og medier og kommunikasjon (MK) de samme fellesfagene i likt omfang og innhold. Idrettsfag og musikk, dans og drama (MDD) har færre fellestimer fordi læreplanmålene i kroppsøving ivaretas av programfagene på disse utdanningsprogrammene. Elevene på disse utdanningsprogrammene har derfor ikke kroppsøving. Timene er fordelt på trinn, som vist i figur 6.8.

Som figur 6.2 viser har alle utdanningsprogrammene det samme timetallet i fagene med unntak av kroppsøving, og fagene er stort sett lagt til samme trinn. Unntakene er fagene samfunnsfag og geografi, som ligger på Vg1 på studiespesialisering, mens de ligger på Vg2 på de andre utdanningsprogrammene. Det totale timetallet i fellesfagene varierer, fra norsk som det største faget med 393 timer, til geografi med 56 timer.

Med noen få unntak har det fra og med Reform 94 vært få diskusjoner om fellesfagenes plass og omfang i de studieforberedende utdanningsprogrammene. Justeringer av innholdet i fellesfagene etter Kunnskapsløftet har dreid seg om å tydeliggjøre de grunnleggende ferdighetene og å legge til rette for yrkesretting og relevans i de ulike utdanningsprogrammene.

Som kapittel 6.5.1 viser, er det flere alternativer for elever med samisk som første- eller andrespråk. Den samiske fag- og timefordelingen skiller seg derfor ut fra den ordinære ved at

- elevene som har samisk som førstespråk, følger egen læreplan i norsk med totalt 309 timer over tre år
- elever som har samisk som andrespråk, følger den ordinære læreplanen i norsk, men har færre timer, totalt 309 timer over tre år
- elever som ønsker fremmedspråk, må ta timer fra programfag og i tillegg ha ekstra timer for å oppfylle kravene til fordypning i faget

Fag- og timefordelingen ser også annerledes ut for hørselshemmede og elever med tegnspråk.[46]

Den siste store justeringen av læreplanene som foregår i fagfornyelsen, ser på fellesfagene i lys av stofftrengsel og mulighet til fordypning, men det ligger ikke i mandatet til fagfornyelsen å se på fellesfagenes plass og omfang i videregående opplæring, se avgrensning av utvalgets mandat opp mot fagfornyelsen i kapittel 1.

Religion og etikk

Livssynsfag har en lang historie i norsk opplæring. Fram til 1976 het faget kristendomskunn-

[44] Innst. S. nr. 200 (1991–92) *Innstilling fra kirke- og undervisningskomiteen om kunnskap og kyndighet. Om visse sider ved videregående opplæring.*

[45] St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring.*

[46] Utdanningsdirektoratet (2018). *Rundskriv Udir -1-2018.*

Fag	Utdanningsprogram									
	ST			Idrett og MDD			KDA og MK			Sum
	Vg1	Vg2	Vg3	Vg1	Vg2	Vg3	Vg1	Vg2	Vg3	
Religion og etikk			84			84			84	84
Norsk	113	112	168	113	112	168	113	112	168	393
Matematikk	140	84		140	84		140	84		224
Naturfag	140			140			140			140
Engelsk	140			140			140			140
Fremmedspråk	113	112		113	112		113	112		225
Samfunnsfag	84				84			84		84
Geografi	56				56			56		56
Historie		56	113		56	113		56	113	169
Kroppsøving	56	56	56				56	56	56	168/0
SUM per år	842	420	421	646	504	365	702	560	421	
Sum fellesfag totalt		1 683			1 515			1 683		

Figur 6.8 Fag- og timefordeling i fellesfagene, fordelt på fag og trinn, ordinær fag- og timefordeling.
Kilde: Rundskriv Udir -1-2018.

skap, men endret da navn til religion. Ved behandlingen av St.meld. nr. 33 (1991–1992) la Stortinget vekt på betydningen av at livssyn, etikk, filosofi og religion måtte trekkes inn i undervisningen der det var faglig og pedagogisk naturlig. Religion og etikk inngikk ikke som et felles fag for alle elever i videregående opplæring da Reform 94 ble innført, men temaene Stortinget la vekt på, ble lagt til grunn ved utarbeidelsen av generell del. Faget religion skiftet samtidig navn og ble til religion og etikk. Faget ble lagt inn i studieretningene for allmenne, økonomiske og administrative fag, musikk, dans og drama og idrettsfag med et årstimetall på 112.[47] Læreplanen besto av fellesmål og seks delmål med hovedmomenter. Delmålene viste til hvilke kunnskaper elevene skulle ha om kristendommen, verdensreligioner, kristen tro og etikk, etikkens grunnlag og filosofi.

Religion og etikk er i dag et felles fag for de fem studieforberedende utdanningsprogrammene med totalt 84 timer, se figur 6.8. Læreplanen etter Kunnskapsløftet har fire hovedområder: religionskunnskap og religionskritikk, islam og en valgfri religion, kristendommen og filosofi, etikk og livssynshumanisme. Etter endt opplæring kan elevene trekkes ut til muntlig eksamen.

Den samiske parallelle læreplanen har et eget hovedområde som omhandler urfolksreligioner.

Faget justeres nå i tråd med rammene for fagfornyelsen, og både den ordinære og den parallelle samiske læreplanen skal ut til høring og fastsettes i 2019.

Norsk

Norsk som morsmålsopplæring har lange tradisjoner i Norge. Den første lese- og skriveopplæringen var knyttet til konfirmasjonsundervisningen, men etter hvert fikk faget stor betydning for norsk kultur, litteratur og språk. Fra slutten av 1800-tallet var formidling av norsk kultur et av hovedmålene for faget, og gymnaselevene skulle gjøre rede for et utvalg litterære tekster på både gammelnorsk, landsmål og bokmål. Fra 1930-tallet ble faget løftet opp som et av skolens mest sentrale fag, og faget utviklet seg til både et viktig redskapsfag og et kultur- og dannelsesfag.

Fra og med Reform 94 var norskfaget et felles allment fag for alle studieretningene. Faget ble delt inn i fire moduler, og alle modulene var obligatoriske i de studieforberedende studieretningene. Til sammen hadde de fire modulene et årsti-

[47] Merk at timetallet ble regnet i 45 minutter, noe som tilsvarer 84 timer i 60-minutters enheter, som er beregningsgrunnlaget i Kunnskapsløftet.

metall på 524.[48] Læreplanen løftet fram faget ikke bare som et redskapsfag for andre fag, men også som et fag med egenverdi. Litteraturdelen av faget var sentral, og fagets ansvar for å formidle kulturarven ble understreket. I delmålene og hovedmomentene i faget inngikk muntlig og skriftlig bruk av språket, språk og kommunikasjon, litteratur, massemedier og studieteknikk. På VK II (Vg3) skulle elevene fordype seg i et særemne innenfor språk, litteratur eller massemedier.

Det finnes egne læreplaner i norsk for hørselshemmede, og det finnes en egen læreplan i norsk tegnspråk. Det finnes også en egen læreplan for elever med samisk som førstespråk, se kapittel 6.5.1 om samisk fag- og timefordeling.

Norskfaget har vært gjenstand for stadige diskusjoner i ulike fagmiljøer. Det har handlet om bredden i faget, balansen mellom fagets ulike disipliner, vurderingsordninger og forholdet mellom hovedmålet og sidemålet. En lengre diskusjon har vært knyttet til hvorvidt elever med minoritetsbakgrunn skal kunne få undervisning og gå opp til eksamen etter en egen læreplan i norsk som andrespråk.

Den siste store revisjonen av faget tok opp flere av disse problemstillingene.[49] I denne revisjonen ble det foretatt revisjoner av formålet, hovedområdene, de grunnleggende ferdighetene og kompetansemålene i planen.

Vurderingsordningene i faget ble også drøftet i denne revisjonen. Etter Vg3 skal elevene ha tre standpunktkarakterer i norsk: én i norsk hovedmål skriftlig, én i norsk sidemål skriftlig og én i norsk muntlig. Elevene skal opp til skriftlig eksamen i norsk hovedmål, og de kan trekkes ut til skriftlig eksamen i norsk sidemål. Elevene kan også trekkes ut til muntlig eksamen i norsk. Det betyr at en elev kan ende opp med seks karakterer i norskfaget. Spørsmål Utdanningsdirektoratet ville høre da saken ble vurdert, var om faget burde ha færre karakterer i standpunkt. For eksempel kunne de to skriftlige karakterene slås sammen til én; eventuelt kunne de to skriftlige karakterene og den muntlige karakteren slås sammen til én felles karakter. Begrunnelsene for forslagene var at færre karakterer ville gi bedre grunnlag for underveisvurderingen, noe som igjen kunne påvirke opplæringen i faget. Høringsinstansene var stort sett enige i at tre standpunktkarakterer er for mye, og at det gjør underveisvurdering vanskelig. Samtidig pekte mange på språkpolitiske hensyn som å synliggjøre sidemålet med egen karakter. Etter høringen ble det satt i gang forsøk med færre karakterer i faget på Vg1 og Vg2, blant annet for å vurdere om underveisvurderingen fikk bedre vilkår med færre karakterer. Funn fra evalueringen av forsøket tyder på at dette stemte.[50]

I forbindelse med den pågående fagfornyelsen har direktoratet fått et eget oppdrag fra departementet om å vurdere om underveisvurderingen i norskfaget på ungdomstrinnet og på Vg1 og Vg2 bør justeres. Departementet presiserer i oppdraget at sluttvurderingen ikke skal endres.[51] For øvrig justeres faget nå i tråd med rammene for fagfornyelsen, og justert læreplan skal ut til høring og fastsettes i 2019.

Norsk for språklige minoriteter

Elever som kommer til Norge sent i grunnskolen, vil nødvendigvis ha dårligere norskkunnskaper enn elever som er født i Norge eller har bodd her i lengre tid. Disse elevene har rett til videregående opplæring selv om de ikke har fått vurdering i fagene i grunnskolen, og det er ikke anledning til å stille krav til norskkompetanse ved inntaket til videregående opplæring.

Fylkeskommunene kan tilby innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever. Opplæringen kan organiseres i egne grupper, klasser eller skoler. Formålet med et slikt innføringstilbud er å lære elevene norsk så raskt som mulig, slik at de kan følge den ordinære opplæringen.[52]

Elevene kan ha rett til særskilt språkopplæring. Dette innebærer særskilt norskopplæring, og ved behov morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring.[53] Særskilt norskopplæring er forsterket opplæring i norsk. Opplæringen kan foregå etter læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter eller etter ordinær læreplan i norsk med tilpasninger. Det gis ikke vurdering med karakter etter læreplan i grunnleggende norsk. Meningen er at elevene skal følge planen inntil de har tilstrekkelige norskkunnskaper til å følge ordinær plan. Morsmålsopplæring er opplæring i morsmålet, mens tospråklig fagopplæring betyr at eleven får opplæring i et eller flere fag på to språk.

---

48 Merk at timetallet ble regnet i 45 minutter, og at timetallet på 524 tilsvarer dagens timetall regnet om til 60-minutters enheter.

49 Utdanningsdirektoratet (2013). *Forslag til endringer i læreplaner for gjennomgående fag.*

50 Seland, I., C. Gjerustad og B. Lødding (2016).

51 Kunnskapsdepartementet (2018): *Oppdragsbrev 32-18.*

52 Opplæringsloven § 3-12 femte ledd.

53 Opplæringsloven § 3-12.

Figur 6.9

I Reform 94 fantes det en det egen læreplan for språklige minoriteter – norsk som andrespråk for språklige minoriteter. Denne planen ble borte ved innføringen av Kunnskapsløftet, og minoritetselever med kort botid i Norge skulle fra da av ha opplæring etter den ordinære læreplanen i norsk. Noe av begrunnelsen for å ta bort andrespråksplanen var at mange minoritetselever ikke fikk god nok opplæring i norsk, og at mange elever som i utgangspunktet ville greid å gjennomføre oppæringen etter ordinær plan, likevel fikk opplæring etter andrespråksplanen. Da norsk som andrespråk forsvant, kunne likevel elever som hadde kortere botid enn seks år i Norge, ta eksamen etter den gamle norskplanen som andrespråk. I august 2017 ble læreplanen *Norsk for språklige minoriteter med kort botid i Norge – videregående opplæring*, fastsatt. Læreplanen var i de første årene en foreløpig plan for elever, men den er nå innført som en del av læreplanverket og gjelder for elever i videregående opplæring, privatister og deltakere i videregående opplæring spesielt organisert for voksne.[54]

Matematikk

Matematikkfaget var i Reform 94 delt opp i faget 1M som hadde 112 årstimer, og fagene 1MX eller 1MY med 187 årstimer, der de to sistnevnte utgjorde kravet til å nå generell studiekompetanse.[55] Læreplanen besto av ni mål med hovedmomenter under hvert mål.

I Kunnskapsløftet innførte regjeringen nye krav til å bli studieforberedt ved at matematikk ble obligatorisk på Vg2 i tillegg til på Vg1. Årstimetallet i matematikk økte derfor til dagens 224. Begrunnelsen for dette var svake resultater i matematikk blant studenter, i tillegg til at få elever valgte fordypning i matematikk. Inndelingen i faget under Reform 94 ble erstattet av to varianter av fellesfaget: praktisk matematikk og teoretisk matematikk (1P/2P og 1T/2T). Etter endt opplæring i faget på Vg1 og Vg2 kan elevene trekkes ut til skriftlig og/eller muntlig eksamen.

Ved justeringen av fellesfagene i 2013 ble det også foretatt noen justeringer i matematikk; blant annet økte omfanget av kompetansemål i 2P.[56]

Matematikkfaget ble gjennomgått av en arbeidsgruppe nedsatt av direktoratet i 2013. Arbeidsgruppen var satt sammen av eksperter fra Matematikksenteret, skoler, universiteter og høyskoler. Av utfordringer pekte arbeidsgruppen på svake faglige resultater til eksamen, ikke minst en stor andel stryk. Gruppen pekte på at mange av dem som ikke fullførte Vg1, hadde strøket eller ikke fått vurdering i matematikk. Gruppen viste til at faget var blitt utvidet som et fellesfag i Kunnskapsløftet, og de stilte spørsmål ved om dette gagnet elevene og faget.[57] Som en del av justeringene ble faget 2T tatt bort fra tilbudsstrukturen fra og med skoleåret 2016–2017. Årsaken var at svært få elever valgte dette matematikkfaget.

I forbindelse med arbeidet med fagfornyelsen er det foretatt en vurdering av strukturen i matematikkfaget, blant annet med bakgrunn i at dagens struktur med mange ulike fagtilbud er komplisert, og at det er dels innholdsmessig overlapping mellom de ulike fagene. En løsning som ble vurdert, var å innføre en ordning der de elevene som ønsket det, kunne ta fellesfaget i videregående opplæring over to år med 224 timer som i dag, mens andre kunne ta det som et fag med 140 timer på Vg1. Departementets konklusjon er at faget skal endres innenfor de rammene som er fastsatt i fagfornyelsen, men at endringene skal ta utgangspunkt i den strukturen faget har i dag. Faget justeres nå i tråd med rammene for fagfornyelsen, og justert læreplan skal ut til høring og fastsettes i 2019.

Naturfag

Naturfag ble et felles fag for alle studieretninger i Reform 94 med et årstimetall på 187.[58] På Vg1 var faget delt inn i biologi, kjemi og fysikk. En slik inn-

[54] Utdanningsdirektoratet (2018). *Rundskriv Udir-1-2018*.

[55] Merk at timetallet ble regnet i 45 minutter, og at timetallet tilsvarer dagens timetall regnet om til 60-minutters enheter.

[56] Utdanningsdirektoratet (2013). *Forslag til endringer i læreplaner for gjennomgående fag*.

[57] Utdanningsdirektoratet (2014): *Matematikk i norsk skole anno 2014*.

Figur 6.10

deling finnes ikke i Kunnskapsløftet. Her er faget strukturert etter følgende hovedområder: forskerspiren, bærekraftig utvikling, ernæring og helse, stråling og radioaktivitet, energi for framtiden og bioteknologi. Etter endt opplæring kan elevene trekkes ut til en muntlig-praktisk eksamen.

I 2013 ble læreplanen revidert samtidig med læreplanene for de andre fellesfagene. Blant annet ble progresjonen i læreplanen tydeligere, og det ble gjort justeringer i hovedområdene, de grunnleggende ferdighetene og i noen kompetansemål. Flere innspill i denne prosessen pekte på at faget hadde for stor tematisk bredde. Flere uttrykte bekymring for at fokuset på fagets allmenndannende rolle bidro til at faget i større grad ble et samfunnsfag enn et naturfag, og at fagets innhold dermed bidro til å svekke elevenes grunnlag for å velge realfag videre.[59]

Faget justeres nå i tråd med rammene for fagfornyelsen, og både den ordinære og den parallelle samiske læreplanen skal ut til høring og fastsettes i 2019.

Engelsk

Før Reform 94 var det atskilte læreplaner for ulike studieretninger. Med Reform 94 ble engelsk et felles fag for alle studieretninger. Internasjonalisering og engelsk som et verdensspråk som stadig flere brukte også i jobbsammenheng, ble i 1994 trukket fram som uttrykk for fagets viktige status i opplæringen. I Reform 94 var faget delt inn i moduler. Elevene på de studieforberedende studieretningene skulle ha opplæring tilsvarende 187 årstimer, noe som tilsvarer dagens årstimetall på 140.

Engelsk er inndelt i følgende hovedområder: språklæring, muntlig kommunikasjon, skriftlig kommunikasjon og kultur, samfunn og litteratur. Etter endt opplæring kan elevene trekkes ut til skriftlig og/eller muntlig eksamen.

Det finnes en egen læreplan i engelsk for hørselshemmede.

I revisjonen av læreplanen i 2013 ble formålet, omtalen av de grunnleggende ferdighetene og enkelte kompetansemål justert. I høringen av saken kom det ønske fra flere hold om at det burde innføres ulik eksamen for studieforberedende og yrkesforberedende utdanningsprogrammer. Årsaken var at en felles eksamen ble for generell, og at elevene på de ulike studieprogrammene ikke fikk vist sin kompetanse med felles eksamen. Direktoratet tilrådde ikke innføring av flere eksamener og viste til at strykprosenten til eksamen var gått ned, og at flere elever oppnådde karakteren 4 og 5.[60]

Engelskfaget justeres nå i tråd med rammene for fagfornyelsen, og justert læreplan skal ut til høring og fastsettes i 2019.

Fremmedspråk

Økt internasjonalisering var en av begrunnelsene for fremmedspråk i Reform 94.[61] Faget ble tilbudt som både felles allment fag, studieretningsfag og valgfag. Språkopplæring som bygde på et fremmedspråk i grunnskolen, ble kalt B-språk, mens språkopplæring som begynte i videregående opplæring, ble kalt C-språk. Årstimetallet varierte etter hvorvidt elevene hadde B- eller C-språk, og hvilken studieretning de gikk på. Elever som valgte samme B-språk som de hadde hatt på ungdomsskolen, skulle ha 300 timer fordelt på to år, som tilsvarer dagens 225 timer. Tysk var det vanligste fremmedspråket.

I Kunnskapsløftet ble det utarbeidet én felles læreplan for alle fremmedspråkene. Læreplanen er delt i to: del 1, som tilbys både i grunnskolen og i videregående opplæring, og del 2, som bygger på nivå 1, og som bare tilbys i videregående opplæring. Hovedområdene er språklæring, kommunikasjon og språk, kultur og samfunn. Elevene som har samme fremmedspråk i videregående opplæring som på ungdomstrinnet, skal ha fremmedspråk nivå 2 over to år. Når disse elevene er ferdig med faget, har de hatt 447 timer fremmed-

58 Merk at timetallet ble regnet i 45 minutter, og at timetallet tilsvarer dagens timetall regnet om til 60-minutters enheter.

59 Utdanningsdirektoratet (2013). *Forslag til endringer i læreplaner for gjennomgående fag*.

60 Ibid.

61 Betegnelsen var 2. fremmedspråk på alle fremmedspråk utenom engelsk.

språk hvis vi legger sammen timene på ungdomstrinnet.

Elever som har valgt et annet fremmedspråk i videregående opplæring enn det de hadde på ungdomstrinnet, skal ha opplæring på nivå 1 over to år. Elever som ikke valgte fremmedspråk på ungdomstrinnet, skal på de studieforberedende utdanningsprogrammene oppnå kompetansenivå 2. Derfor må de i tillegg til 225 timer på Vg1 og Vg2 også ha fremmedspråk på Vg3. Til sammen har disse elevene 365 timer fremmedspråk i videregående opplæring. Disse elevene skal da ha oppnådd samme kompetanse i fremmedspråk som elevene som har hatt 447 timer i ett fremmedspråk.

I 2017 ble det innført en dispensasjonsordning fra kravet om fremmedspråk for elever på studieforberedende utdanningsprogrammer. Dette gjelder elever som er så sterkt rammet av dysleksi eller spesifikke språkvansker at individuell tilrettelegging ikke er tilstrekkelig for å sikre likeverdige opplæringsmuligheter. Dispensasjonen gjelder fritak for vurdering i faget, ikke fritak for opplæring i fremmedspråk.[62]

Elevene velger i stor grad samme fremmedspråk i videregående skole som på ungdomstrinnet. Det har gjennom flere år vært en nedgang i antallet elever som velger fransk, mens spansk har opplevd en økning. Tyskfaget har hatt en svak vekst i de siste årene, men ligger under spansk i popularitet. Kinesisk er det fjerde mest underviste fremmedspråket i Norge.[63]

Etter endt opplæring kan elevene trekkes ut til skriftlig og/eller muntlig eksamen.

Læreplanen i fremmedspråk justeres nå i tråd med rammene for fagfornyelsen, og justert læreplan skal ut til høring og skal etter planen fastsettes i 2019.

Samfunnsfag

I Reform 94 var samfunnsfag et fag i alle studieretninger med et årstimetall på 75, noe som tilsvarer et timetall på 56 omgjort til 60 minutters enheter. Læreplanen var delt inn i fellesmål og mål med tilhørende hovedmomenter, som redegjorde for hva elevene skulle kunne etter endt opplæring. Målene var delt inn i følgende temaer: det politiske systemet, arbeids- og næringsliv, samliv, individ og samfunn, kulturforståelse og det internasjonale samfunnet.

Hovedområdene i faget i Kunnskapsløftet er følgende: utforskeren, individ, samfunn og kultur, arbeids- og næringsliv, politikk og demokrati og internasjonale forhold. Samfunnsfag har i Kunnskapsløftet 84 timer, noe som innebærer en økning i timetallet siden Reform 94. Etter endt opplæring kan elevene bli trukket ut til muntlig eksamen.

Samfunnsfaget rommer flere fagdisipliner. Faget har et stort ansvar for temaer som kan sies å være generelle og fagovergripende, som demokrati, menneskerettigheter og likestilling. Da faget ble revidert i 2013 sammen med de andre fellesfagene, var det mange som pekte på stofftrengselen i faget, og at representanter fra både fagdisipliner og andre fagmiljøer stadig ønsket flere aktuelle temaer inn i faget.[64]

Faget justeres nå i tråd med rammene for fagfornyelsen, og både den ordinære og den parallelle samiske læreplanen skal ut til høring og fastsettes i 2019.

Geografi

Geografi var et felles allment fag i Reform 94 med delmålene naturlandskap og klima, kulturlandskapet, ressurser og næringsliv og befolkning og bosetning. Faget hadde 75 årstimer, som tilsvarer dagens timetall på 56 i Kunnskapsløftet.

Faget er videreført med Kunnskapsløftet, og med 56 årstimer er det det minste fellesfaget i de studieforberedende utdanningsprogrammene. Faget har fire hovedområder: geografiske kilder og verktøy, landskap og klima, ressurser og næringsvirksomhet og demografi og utvikling.

Etter endt opplæring kan elevene trekkes ut til muntlig eksamen.

Den parallelle samiske planen har samme hovedområder som geografiplanen, men har flere kompetansemål som retter seg mot urbefolkningen. Faget justeres nå i tråd med rammene for fagfornyelsen, og både den ordinære og den parallelle samiske læreplanen skal ut til høring og fastsettes i 2019.

Historie

Historiefaget var i Reform 94 skilt mellom eldre og nyere historie. Elever som gikk på studieretning for allmenne, økonomiske og administrative

[62] Kunnskapsdepartmentet (2017). *Instruks for behandling av søknader om dispensasjon for vurdering i fremmedspråk.*

[63] Nasjonalt senter for fremmedspråk i opplæringen – notat 3/2018.

[64] Utdanningsdirektoratet 2013. *Forslag til endringer i læreplaner for gjennomgående fag.*

fag skulle ha 112 årstimer med eldre historie, som normalt ble tilbudt på VK I (Vg2). Alle elevene skulle ha nyere historie, som ble tilbudt på VK II (Vg3) med 150 årstimer. Årstimetallet i eldre historie tilsvarer et årstimetall på 84 omregnet til 60-minutters enheter. Nyere historie med 150 årstimer tilsvarer 112 årstimer i 60-minutters enheter. Det betyr at det totale timetallet i historie ble redusert ved innføringen av Kunnskapsløftet.

Læreplanen etter Reform 94 var delt inn i fellesmål, delmål og hovedmomenter. Delmålene var inndelt etter eldre og yngre historie. Eldre historie var delt inn i tre delmål: norsk historie i et nordisk perspektiv, ulike typer samfunnsorganisering og samfunnsforhold og kunnskaper om sentrale begreper og metoder i historiefaget. Yngre historie var delt inn i tre delmål: sentrale samfunnsendringer i Norge, hovedtrekk i samfunn og kultur i verdenshistorien og sentrale begreper og metoder i faget.

Læreplanen etter Kunnskapsløftet er inndelt i to hovedområder: historieforståelse og metoder og samfunn, mennesker og tid. Den parallelle samiske planen har de samme hovedområdene som historieplanen, men har flere kompetansemål som retter seg mot urbefolkningen. Etter endt opplæring kan elevene bli trukket ut til muntlig eksamen.

Faget justeres nå i tråd med rammene for fagfornyelsen, og både den ordinære og den parallelle samiske læreplanen skal ut til høring og fastsettes i 2019.

Kroppsøving

Det felles allmenne faget kroppsøving i Reform 94 hadde et årstimetall på 75 timer per år. Omgjort til 60 minutters enheter tilsvarer dette årstimetallet 56 timer per år, som er årstimetallet i Kunnskapsløftet. Mål og hovedmomenter i faget var delt inn per år, med tema som prinsipper for grunntrening, positive og negative sider ved trening, dans, og friluftsliv. På VK II (Vg3) var egentrening lagt til som eget tema.

I Kunnskapsløftet er faget inndelt i følgende hovedområder: idrettsaktivitet, friluftsliv og trening og livsstil. Læreplanen i faget ble justert sammen med de andre læreplanene i 2013, og både formålet, de grunnleggende ferdighetene og en del kompetansemål ble justert. Det har vært en del diskusjon om vurderingsordningen i kroppsøvingsfaget, blant annet knyttet til om elevenes forutsetninger skal være en del av vurderingsgrunnlaget, og om elevenes innsats skal legges til grunn for vurdering. Grunnlaget for vurdering i kroppsøving er at elevens forutsetninger ikke er en del av vurderingsgrunnlaget, mens elevens innsats skal være en del av grunnlaget for lærerens vurdering i faget.[65] Elevene har ikke eksamen i kroppsøving.

Læreplanen justeres nå i tråd med rammene for fagfornyelsen, og justert læreplan skal ut til høring og fastsettes i 2019.

6.5.3 Programfagene

I tillegg til det fastsatte timetallet i fellesfag må elevene på de studieforberedende utdanningsprogrammene oppfylle kravet om bestått programfag innenfor sitt valgte utdanningsprogram.

Tabell 6.5 viser det totale timetallet elevene må oppfylle for å få vitnemål. Som figur 6.8 viser, er fellesfagene mer eller mindre likt fordelt i både omfang og plassering i de fem studieforberedende utdanningsprogrammene. Variasjonen er større når det gjelder programfagene. Særlig skiller studiespesialisering seg fra de andre ved å ikke ha noen felles programfag, og heller ikke ha noen programfag på Vg1. Elevene på studiespesialisering møter dermed ingen nye fag det første året i videregående opplæring.

Programfagene er delt inn i felles programfag og programfag. De felles programfagene er obligatoriske for elevene på et gitt utdanningsprogram, mens programfagene kan velges. Antallet felles programfag og programfag varierer mellom de ulike studieforberedende utdanningsprogrammene.

På utdanningsprogram for studiespesialisering skal minst 560 av de 840 timene til programfag tas fra elevenes eget programområde, det vil si fra realfag eller fra språk, samfunnsfag og økonomi. Krav til fordypning innebærer at elevene må ha to programfag på 140 timer innenfor sitt eget programområde. For de resterende 240 timene til programfag kan elevene velge fag enten fra sitt eget programområde, fra andre programområder innenfor studiespesialisering eller fra de andre studieforberedende utdanningsprogrammene. Dette er selvsagt avhengig av at skolen kan tilby disse programfagene.

På utdanningsprogram for idrettsfag skal elevene velge noen fag fra sitt eget utdanningsprogram, og så kan de bruke 420 timer til valg av programfag enten fra sitt eget utdanningsprogram eller fra de andre studieforberedende utdanningsprogrammene dersom skolen tilbyr disse. Krav til fordypning er at elevene skal ha tre programfag på 140 timer.

---

[65] Forskrift til opplæringsloven § 3-3.

Figur 6.11

Elevene på musikk, dans og drama kan benytte 476 timer valgfrie programfag til fag på enten sitt eget eller andre studieforberedende utdanningsprogrammer. Krav til fordypning er at elevene må ta tre programfag på 140 timer og et programfag på minst 56 timer. De samme kravene gjelder for utdanningsprogram for kunst, design og arkitektur og medier og kommunikasjon; av 1 260 timer til programfag kan 420 timer brukes til programfag fra elevenes eget eller andre studieforberedende utdanningsprogrammer.

I dag er det noen programfag som bygger på hverandre, som for eksempel fysikk 1 og fysikk 2. Det betyr at eleven må ha tatt faget på laveste nivå for å kunne ta faget på høyere nivå. Andre fag, som biologi 1 og biologi 2, bygger ikke på eller forutsetter hverandre, men skal til sammen gi en bred kompetanse.

Selv om elevene kan velge fag, begrenses valgmulighetene av hvilke fag skolene tilbyr. Ifølge opplæringsloven skal fylkeskommunene planlegge og bygge ut opplæringstilbudet med hensyn til nasjonale mål, ønskene til søkerne og det behovet samfunnet har for opplæring i alle utdanningsretninger.[66] Dette gir verken en streng plikt til å tilby alle utdanningsprogrammene eller til å tilby et visst antall programfag. Tilbudet av programfag vil derfor være preget av fylkesvise forskjeller.

Elever som ikke har hatt fremmedspråk på ungdomstrinnet, må – i tillegg til å ha fremmedspråk på Vg1 og Vg2 – ha 140 timer fremmedspråk på Vg3, se omtale av fremmedspråk under kapittel 6.5.2. For disse elevene blir timer til valgfrie programfag tilsvarende redusert med 140 timer på Vg3.

Hva vet vi om programfagene?

Det er nesten ikke forsket på programfagene i de studieforberedende utdanningsprogrammene etter Kunnskapsløftet, og fagene har i liten grad vært gjenstand for revisjon. De programfagene det har vært mest fokus på gjennom en årrekke, er realfagene. Dette skyldes blant annet et stort behov for realister og at norske elevers prestasjoner i realfagene har vært for lave. Den siste strategien – *Tett på realfag* – har bedre prestasjoner som mål, men strategien retter seg også mot realfagenes betydning for miljøvennlige løsninger på alle samfunnsområder. Strategien har tiltak rettet mot alle nivåer i grunnopplæringen i tillegg til barnehager, og den retter seg både mot elever som sliter i realfagene, og mot elever som presterer høyt.[67]

De realfaglige programfagene omfatter matematikk, fysikk, kjemi, biologi, geofag, informasjonsteknologi og teknologi og forskningslære. Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at det totale antallet elever som velger de realfaglige programfagene, har holdt seg stabile over flere år.[68] Fra 2013 til 2018 har elevtallet i fysikk gått ned med rundt 1 000 elever, mens biologi har økt med drøye 1 000. Kjemi har hatt en økning på rundt 700 elever i samme periode.

Totalt 79 692 elever hadde realfaglige programfag i 2017–2018. Det største faget målt i elevtall er kjemi med 14 657, fulgt av fysikk med 13 180 elever. De fire matematikkfagene R1, R2, S1 og S2 hadde totalt 30 213 elever, med R1 på topp med 9 294 elever.[69]

Den internasjonale undersøkelsen TIMSS Advanced sammenlikner norske resultater med andre lands resultater i matematikk og fysikk ved avslutningen av videregående skole. I Norge retter undersøkelsen seg mot elever som spesialiserer seg på høyeste nivå i matematikk og fysikk på Vg3. Et urovekkende funn er ifølge undersøkelsen at det er et synkende antall elever som velger fysikk, til tross for at de norske resultatene er forholdsvis gode. Også i matematikk ser forskerne en nedgang i antallet som velger full fordypning. Norske elever skårer lavere enn elever i andre land i algebra. Norge er et av landene med færrest elever som velger full fordypning i matematikk og fysikk.

Rapporten peker på to sentrale utfordringer for Norge dersom vi skal kunne opprettholde en

[66] Opplæringsloven § 13-3.

[67] Kunnskapsdepartementet (2015). *Realfagsstrategien – Tett på realfag* (2015–2019).

[68] Utdanningsdirektoratet (2017). Utdanningsspeilet 2017.

[69] S1 og S2 er matematikk for samfunnsfag, R1 og R 2 er matematikk for realfag.

Figur 6.12

høy faglig kompetanse innenfor økonomi, teknologi og forskning på realfag. Den ene er å få flere til å fordype seg i fagene. Den andre hovedutfordringen er norske elevers svake kompetanse i algebra, som er gjennomgående i hele skoleløpet.[70]

Når det gjelder programfagene i fremmedspråk, viste kapittel 6.5.2 at spansk er det mest populære fremmedspråket, og dette stemmer også når det gjelder programfagene. Av totalt 1 890 elever som i 2017–2018 hadde valgt fremmedspråk som programfag, valgte 781 spansk, noe som utgjør 41 prosent av alle elevene. Dette viser at programfaget spansk er dobbelt så stort i antall elever som tysk og fransk til sammen.[71] Samtidig viser undersøkelser, blant annet NHOs kompetansebarometer, som bygger på en spørreundersøkelse blant 1 700 bedrifter, at tysk kommer på andreplass etter engelsk når det gjelder språk som etterspørres. Blant reiselivsbedrifter etterspør fire av ti tyskkunnskaper.[72]

Når det gjelder programfagene på utdanningsprogrammet musikk, dans og drama, viser tall fra Utdanningsdirektoratet at musikkfagene har flest elever med drøye 3 900 elever i 2017–2018, mens drama har 1 629 elever og dans har 1 045 elever. Som vist i kapittel 6.4.3 har det vært diskusjoner rundt elevenes muligheter til å fordype seg tilstrekkelig i de ulike programområdene og programfagene på dette utdanningsprogrammet.

På utdanningsprogram for idrettsfag kan elevene velge mellom programfagene breddeidrett, friluftsliv, lederutvikling og toppidrett. Flest elever velger toppidrett, 12 421 elever, mens breddeidrett er nest størst blant de valgfrie programfagene med 9 649 elever.

Kapittel 6.4.5 viser at utdanningsprogram for kunst, design og arkitektur er det minste av de fem studieforberedende utdanningsprogrammene, målt i elevtall. Utdanningsprogrammet har to felles programfag og fem programfag elevene kan velge mellom; et av dem er samisk visuell kultur. Elevtallet på alle de fem programfagene er lite; det største er foto og grafikk med 667 elever i 2017–2018.

Tilleggspoeng

For å sikre at et tilstrekkelig antall elever søker til visse fag, ble det i 1996 innført en ordning med tilleggspoeng. Bestemmelsen om dette ble innført for alle programfagene i matematikk-, fysikk-, kjemi- og biologifag. I tillegg får elevene realfagspoeng for informasjonsteknologi, teknologi og forskningslære og Vg3 naturbruk. Senere ble dette også innført som en ordning for fremmedspråk som programfag, fremmedspråk på nivå 3 og gresk og latin.[73]

Programfagenes innhold og omfang varierer. Sammen med krav om fellesfag fører de ulike programfagene til generell studiekompetanse. Det betyr at elever som fullfører og består et av de fem studieforberedende utdanningsprogrammene, har hatt en opplæring med stor varians i innhold. Likevel oppnår alle den samme generelle studiekompetansen.

6.6 Muligheter for utveksling til utlandet i opplæringsløpet

Et mål for norsk videregående opplæring er at unge og voksne skal kunne håndtere og bidra i et samfunn preget av økende grad av internasjonal påvirkning og større kulturelt mangfold. Økt mobilitet er et virkemiddel for å få til dette. Det finnes en rekke ordninger for mobilitet, for både grupper av elever, enkeltelever og lærere.[74] Kapittel 7.6 omtaler muligheter for mobilitet for elever på yrkesfag og lærlinger.

I underkant av 7 000 elever og lærlinger får hvert år opplæring i et annet land. Rundt 2 000 av disse tar hele Vg2 i et annet land.

Erasmus+ er EUs program for utdanning, opplæring, ungdom og idrett. Norge deltar gjennom EØS-avtalen, og norsk deltakelse gir anledning for

[70] Grønmo, L.S., A. Hole og T. Onstad (2016).
[71] Utdanningsdirektoratet (2017). *Utdanningsspeilet 2017*.
[72] Meld. St. 25 (2016–2017) *Humaniora i Norge*.
[73] St.meld. nr. 23 (2007–2008) *Språk bygger broer*.
[74] Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning.

både elever, lærere og andre til å delta i ulike samarbeidsprosjekter. Eksempler på tiltak i Erasmus+ er prosjektsamarbeid og strategiske partnerskap, som er prosjekter der norske institusjoner, organisasjoner og bedrifter kan samarbeide med partnere fra andre land i Europa. Dette omfatter også mobilitet for elever og ansatte.

Gjennom Troll-stipend kan franskklasser i grunnskolen eller videregående skole søke om støtte til studieopphold i Frankrike.

Nordplus junior er Nordisk ministerråds utdanningsprogram for støtte til samarbeid innenfor barnehage- og skolesektoren i Norden og Baltikum. Programmet gir for eksempel støtte til mobilitet for elever og lærere, samt til prosjekt- og nettverkssamarbeid. Målet til Nordplus junior er å styrke og utvikle samarbeid, samt å skape nettverk av barnehager, grunnskoler og videregående skoler fra de deltakende landene.

Det finnes også flere muligheter for den enkelte elev til å dra på utveksling til andre land. Elever som ønsker det, kan ta hele Vg2 i et annet land og starte på Vg3 når de kommer hjem. De kan velge mellom 30–40 land å reise til, de mest vanlige er USA og land i Europa. Det finnes en rekke organisasjoner som tilbyr slike utvekslingsordninger.[75] Mange skoler har også samarbeidsavtaler med andre land, som gjør det mulig å tilbringe deler av skoleåret i utlandet.

Elever på utdanningsprogram for studiespesialisering kan ta et eller flere år av videregående opplæring i Frankrike. Elever som tar første året på en skole i Frankrike, starter direkte i Vg2 når de kommer hjem. Elever som tar hele videregående opplæring i Frankrike, oppnår et fransk baccalauréat og kan studere ved universiteter i Norge og i andre land.

Tilbud om å ta Vg3 i Murmansk er et samarbeid mellom Troms fylkeskommune og russiske utdanningsmyndigheter i Murmansk. Tilbudet er et ledd i nordområdesatsingen. Opplæringen bygger på norsk lov og forskrift og norske læreplaner. Skolen er godkjent av Statens lånekasse for utdanning for tildeling av økonomisk støtte.

United World College er en utdanningsbevegelse som bringer sammen ungdom fra hele verden ved 16 skoler. Skolene finnes i Canada, USA, Nederland, England, Tyskland, Bosnia, Italia, Hongkong, Singapore, India, Thailand, Swaziland (Sør-Afrika), Armenia, Norge, Kina og Costa Rica. Elevene får et International Baccalaureate (IB) etter endt opplæring.

Tyskland tilbyr egne stipend til elever som er interessert i tysk språk og kultur. Stipendet dekker reise og opphold for et tre til fire ukers kurs i tysk språk og kultur i løpet av sommerferien.

Mange fylkeskommuner og skoler har egne samarbeidsavtaler med skoler i andre land. Tilbudene om utveksling varierer fra et par uker til hele skoleår.

6.7 Andre lands studieforberedende opplæring

I mandatet står det at utvalget skal vurdere styrker og svakheter ved dagens videregående opplæring sett opp mot land det er naturlig å sammenlikne med. For å kunne sammenlikne det norske systemet med andre lands systemer har utvalget bedt NOKUT kartlegge krav til opptak til høyere utdanning i noen land. NOKUT valgte ut Danmark, Sverige, Estland, Nederland og Frankrike i kartleggingen. Begrunnelsen for valg av land var at de dekket både gamle og nye utdanningssystemer, og at noen land liknet det norske systemet.[76] I tillegg har Rambøll kartlagt videregående opplæring i noen land, der blant annet Finland inngår.

Gjennomgangen nedenfor baserer seg i all hovedsak på rapporten fra NOKUT, i tillegg til rapporten fra Rambøll.[77]

I gjennomgangen nedenfor bruker vi norske begreper for å forklare de ulike landenes innganger og struktur i videregående opplæring. Det enkelte lands egne betegnelser omtales i kursiv der de er brukt.

6.7.1 Hvordan sammenlikne studiekompetanse mellom land?

En måte å sammenlikne studiekompetanse mellom land på er å se på ulike krav til opptak i høyere utdanning. Hva som gir adgang til høyere utdanning, varierer mellom landene, men systemene kan kategoriseres grovt etter grad av åpenhet – der fullført videregående opplæring gir adgang til høyere utdanning, eller grad av selektivitet – der ytterligere opptakskrav stilles, som regel av høyere utdanningsinstitusjoner. I en slik inndeling vil det kunne argumenteres for at Norge er et åpent system med generell studiekompe-

[75] www.utdanningiverden.no/hva-venter-du-paa/videregaaende.

[76] NOKUT (2018). *Videregående opplæring og opptakskrav til høyere utdanning i utvalgte land.*

[77] Rambøll (2018). *Kartlegging – videregående opplæring i utvalgte land.*

tanse. Samtidig viser gjennomgangen i kapittel 6.1 at dette bare delvis er riktig, da flere høyere utdanninger krever spesielle programfag eller har fastsatt karakterkrav i enkelte fag. Videre er det slik at karakterene fungerer som en sorteringsmekanisme i de fleste studier der antallet søkere er høyere enn antallet studieplasser.

En forståelse av studiekompetanse i NOKUTs rapport inkluderer

- fullført videregående opplæring med krav til eksamener, fag og andre krav til studiekompetanse
- ytterligere opptakskrav som regulerer adgang til høyere utdanning

Forståelsen av opptakskrav til høyere utdanning er i NOKUTs rapport basert på de vanligste kriteriene i adgang til høyere utdanning globalt. De vanligste kriteriene er avgangseksamener fra videregående opplæring, karaktersnitt fra videregående opplæring, obligatoriske fagkrav, opptaksprøver, standardiserte adgangstester eller andre prøver og eksamener, samt intervjuer og søknadsbrev.

6.7.2 Krav til studiekompetanse og opptak til studier

Danmark

Danmark har et års obligatorisk førskole før elevene starter i den niårige grunnskolen når de er sju år. Elevene kan velge å ta et tiende frivillig år i grunnskolen før de starter i videregående oppplæring.

I Danmark er det fire studieforberedende utdanningsprogrammer, kalt *gymnasiale uddannelser*. Hvert løp avsluttes med eksamener som er referansen til hvilket program det er snakk om: *almen studentereksamen* (stx), *merkantil studentereksamen* (hhx), *teknisk studentereksamen* (htx) og *høyere forberedelseseksamen* (hf). De tre første er treårige, men *hf* er et toårig løp som med påbygging gir adgang til høyere utdanning.

Alle programmene starter med et grunnkurs som varer i tre måneder. Grunnkurset skal bidra til å gi elevene en forståelse av arbeidsmetoder i videregående opplæring, samt introdusere elevene til fagområder som de senere kan velge å fordype seg i. I tillegg får de et innblikk i hvilke akademiske krav som forventes av dem på et tidlig tidspunkt.

Grunnkursene på de studieforberedende utdanningsprogrammene har dansk, engelsk og matematikk som felles obligatoriske fag. I tillegg har hvert studieprogram felles obligatoriske og valgfrie fag, omtrent som det norske systemet. I tillegg til de obligatoriske fagene på grunnkurset må elevene på *stx* for eksempel ta naturfag og generell språkforståelse.

Etter grunnkurset velger elevene en studieretning innenfor sitt utdanningsprogram. På *stx* er det for eksempel 18 studieretninger å velge mellom.

Alle fag i den videregående opplæringen kan tas på ett av tre nivåer, A, B og C, der A er det høyeste. Elevene på *stx* må ta følgende obligatoriske emner på ulike nivå: dansk (A), engelsk (B), fysikk (C), historie (A), kroppsøving (C), matematikk (B eller C), oldtidskunnskap (C), religion (C), samfunnsfag (C), to fremmedspråk (A eller B), ett kunstfag (C) og to naturvitenskapelige fag (C). De andre studieforberedende utdanningsprogrammene har tilsvarende krav rettet inn mot sine fagområder.

De ulike utdanningsprogrammene har ulike krav til timetall, som regnes i 60-minutters enheter. *Htx* har et krav om minst 2 770 timer, hvorav minst 630 timer skal brukes til fordypning. I *hhx* er kravet minst 2 605 timer med 500 timer til fordypning, mens det i *stx* er krav om minst 2 600 timer og 500 timer til fordypning. I *hf* er kravet 1 845 timer, hvorav 390 timer skal gå til fordypning. Størstedelen av timene er satt av til undervisning i fag og til prosjekter, mens noen timer kan fordeles til områder hvor eleven trenger ekstra innsats.

Stx, *hhx* og *htx* avsluttes med en avgangseksamen som gir generell studiekompetanse for høyere utdanning. Eksamen må inkludere minst fire fag på nivå A (tre for *htx*). Totalt må elevene ha ti eksamener.

Elevene kan ta fag for å dekke spesielle opptakskrav til universiteter og høyskoler etter at de er ferdig med videregående skole.

I Danmark er det tillatt å ha stryk i fag og likevel få vitnemål hvis gjennomsnittskarakteren er bestått (minst karakteren 2). Elevene kommer imidlertid ikke inn på alle studier med stryk i enkeltfag selv om de har vitnemål. Søkere kan derfor ta fag de har strøket i for å oppfylle bestemte fagkrav, men de får ikke nye vitnemål eller regnet med en ny bestått-karakter i gjennomsnittet.

I Danmark kvalifiserer de studieforberedende utdanningsprogrammene til opptak til høyere utdanning på universiteter, høyskoler og fagskoler. Universitetene kan i de fleste tilfeller ikke fastsette egne opptakskrav. Som i Norge kan det likevel være andre opptakskrav i tillegg til generell

Figur 6.13

studiekompetanse. Dette kan for eksempel være spesifikke fag på visse nivåer eller krav om å ha minimumskarakter i enkelte fag.

De fleste utdanningsinstitusjonene i Danmark benytter seg av et kvotesystem, og søkere kan tas opp gjennom to forskjellige kvoter. Kvote 1 vurderer søkeren på bakgrunn av gjennomsnittskarakterene fra utdanningsprogrammet på videregående. Kvote 2 vurderer andre faglige kriterier i tillegg som for eksempel prøver, tester, samtaler for å vurdere motivasjon og potensialet, fagskoleerfaring, minimum antall år i utlandet eller spesifikke aktiviteter som politisk eller organisatorisk arbeid. Institusjonene fastsetter selv hvilke kriterier som inngår i kvote 2 og antall plasser i denne kvoten. Dette betyr at kriteriene i kvote 2 vil variere.

Sverige

Elevene starter i den obligatoriske niårige grunnskolen når de er sju år.

I Sverige finnes det seks utdanningsprogrammer som kvalifiserer til høyere utdanning. Disse er fordelt på fagområdene økonomi, estetiske fag, humanistiske fag, naturvitenskap, samfunnsvitenskap og teknologi. Hvert utdanningsprogram består av flere fag, som igjen består av kurs. Nivået på kursene varierer, fra A (grunnleggende) til E (avansert).

På et program må elevene oppnå et minimum av antall poeng i kjernefag, programfag, fordypningsfag og valgfag. Kjernefagene er obligatoriske og kan sammenliknes med de norske fellesfagene. Dette er svensk, engelsk, matematikk, idrett og helse, historie, samfunnskunnskap, religion og naturvitenskap.

Disse fagene inngår i alle studieforberedende utdanningsprogrammer, men i ulik grad avhengig av program. I tillegg til fellesfagene må alle velge programspesifikke fag som korresponderer med hvilken retning man har valgt. Noen skoler tilbyr pakker av fordypningsfag som skal kvalifisere elevene for bestemte studier.

Elevene må ikke ta en avsluttende eksamen etter videregående opplæring. Det er gjennomsnittskarakteren som brukes til å søke seg videre til høyere utdanning.

I Sverige finnes et *basår* som er en ettårig videregående opplæring som gis i regi av høyskoler eller universiteter. *Basåret* skal forbedre elevenes studieteknikk og lette overgangen mellom videregående opplæring og høyere utdanning.

I Sverige er det et klart skille mellom generelle og spesielle opptakskrav. De generelle kravene gjelder for alle høyere utdanninger, og innebærer fullført og bestått ordinært utdanningsprogram. Spesielle opptakskrav gjelder for mange studieprogrammer i Sverige. Kravene baserer seg som regel på kunnskap om spesifikt faginnhold og/eller arbeidserfaring tilknyttet studieprogrammet.

Selekteringsprosessen av søkerne er basert på karakterer fra videregående opplæring og/eller på en standardisert nasjonal opptaksprøve som kalles *högskoleprovet*. Årlig velger rundt 75 000 å ta *högskoleprovet* for å forbedre mulighetene for å bli tatt opp på studier. For å kunne bruke *högskoleprovet* ved opptak må man i utgangspunktet være kvalifisert for det studiet man søker seg til. Hvis antall kvalifiserte søkere er større enn antall studieplasser, foretas det et utvalg. Da fordeles utvalgte plasser på ulike grupper. En tredel skal distribueres til dem som har søkt med kun vitnemålet, og samme andel er satt av til dem som har tatt *högskoleprovet*. Den siste tredelen plasser tilbys med andre forutsetninger eller kriterier, fastsatt av det aktuelle universitetet eller den aktuelle høyskolen selv. Opptaksprosedyrene kan da for eksempel inkludere intervjuer.

Finland

I Finland begynner barna på skolen når de er sju år, og den obligatoriske grunnskolen er niårig.

Utgangspunktet for finsk utdanningspolitikk er at all opplæring på videregående nivå skal kvalifisere til studier på høyskole eller universitet. Studieforberedende opplæring er mer teoretisk enn den yrkesfaglige, og den fokuserer på realfag eller humanistiske fag. Det finnes også noen skoler med spesialiseringer innenfor for eksempel musikk, idrett eller realfag.

Figur 6.14

Finland tilbyr elevene en rekke forberedende kurs, for å lette overgangen fra grunnskolen til videregående opplæring. En mulighet er å ta et frivillig tiende år i grunnskolen for å forberede seg til videregående opplæring. Det er også opprettet en egen forberedende opplæring for minoritetsspråklige elever som har behov for høyere kompetanse i finsk eller svensk. Det finnes også flere forberedende programmer for yrkesfaglig videregående opplæring.

For å fullføre studieforberedende opplæring må elevene ta minimum 75 kurs, hvorav 47–51 kurs er obligatoriske, ti er spesialiserende, og de øvrige er til valg for elevene. Kursene er ikke knyttet til spesielle årsklasser, og elevene står relativt fritt til å velge sin egen progresjon.

Ett skoleår er vanligvis inndelt i seks ulike perioder, hvor hver periode inneholder fem eller seks kurs. Hvert kurs består gjennomsnittlig av 38 skoletimer à 45 minutter. Samme kurs kan inngå i flere perioder, og elevene får en karakter for hvert kurs. Den avsluttende karakteren for et kurs gis imidlertid ved den avsluttende vurderingen når eleven har fullført opplæringen.

Obligatoriske kurs er morsmål og litteratur, A-språk, B-språk, matematikk, miljø og vitenskap, samfunnsfag og kunst, håndverk og sport.

Når elevene har fullført alle kursene, gjennomføres *studenteksamen*. Den består av minst fire eksamener. Morsmål er den eneste obligatoriske. I tillegg kan elevene velge tre andre emner. Elevene kan også velge flere eksamener i sin *studenteksamen*, og de kan også gjenoppta eksamen og forbedre karakterer ved et senere tidspunkt.

Krav om opptak til universiteter eller høyskoler er at elevene har bestått de fire obligatoriske eksamenene. I tillegg kan høyskoler og universiteter arrangere egne tester og sette krav til opptak i tillegg til *studenteksamen*.

Estland

I Estland starter åtte av ti barn i en frivillig førskoleutdanning i tre- til seksårsalderen. Den obligatoriske niårige grunnskolen starter når de er sju.

Estland fikk et nytt utdanningssystem i 1992, og landet er et av de best presterende landene i PISA.

I Estland er det én inngang til studieforberedende utdanningsprogrammer, med en stor andel obligatoriske fag. Fagene er inndelt i sju fagområder: språk og litteratur, utenlandsk språk, matematikk, naturvitenskap, samfunnsfag, kunstfag og kroppsøving/idrettsfag. Nasjonale læreplaner fastsetter de obligatoriske fagene og hvor mange timer de skal inneholde, samt kjernekompetanser elevene skal oppnå. Læreplanene spesifiserer fagets størrelse i kurs, der ett kurs tilsvarer 35 skoletimer.[78]

Elevene velger også et begrenset antall valgfag i tillegg til de obligatoriske fagene. Elevene må bestå skoleeksamener, tre nasjonale eksamener, oppnå tilfredsstillende karakterer i alle fag og fullføre et eget forskningsprosjekt eller praktisk arbeid.

I Estland er det generelle kravet for adgang til høyere utdanning fullført videregående opplæring. I tillegg har de fleste høyere utdanningsinstitusjonene egne opptaksprosedyrer og -krav. Disse fastsettes av institusjonene selv og godkjennes av det estiske utdanningsdepartementet.

Opptaksprosedyrene varierer, men inkluderer ofte prøver som tester generell kunnskap, ferdighetsprøver, intervjuer, minimumskrav for gjennomsnittskarakterer eller beståtte fag, og/eller en eller flere opptaksprøver. I flere tilfeller brukes resultatene fra de nasjonale eksamenene som opptakskriterium. Der institusjonene har egne opptaksprøver, er disse som regel i fag/fagfelt knyttet til det enkelte studieprogrammet, og blir benyttet som et tillegg til de nasjonale eksamenene.

Nederland

I Nederland varer grunnskolen i åtte år. Deretter velger elevene, som regel i tolvårsalderen, hvilken vei de vil gå videre. De tre neste årene tilsvarer den norske ungdomsskolen, og det fjerde året i den videregående opplæringen er opplæringen på nivå med den norske videregående opplæringen.

[78] Målt i 45-minutters enheter.

I Nederland finnes det to typer studieforberedende utdanningsprogrammer: allmennfaglig opplæring og universitetsforberedende opplæring. Allmennfaglig opplæring varer i fem år, og er minimumskravet for adgang til bachelorprogrammer i anvendt vitenskap og kunstfag i høyere profesjonsrettede studieløp. Universitetsforberedende opplæring varer i seks år, og er påkrevd for adgang til bachelorprogrammer på forskningsorienterte universiteter.

Både allmennfaglig og universitetsforberedende opplæring begynner med et generelt undervisningsløp med felles kjernefag. Kjernefagene inkluderer nederlandsk og engelsk, matematikk og de interdisiplinære fagene mennesket og natur, kunst og kultur og kroppsøving.

Etter det generelle undervisningsløpet går elevene videre til høyere nivå, som tilsvarer 4.–6. år i universitetsforberedende og 4.–5. år i allmennfaglig opplæring. Elevene velger på dette stadiet en av fire fagklynger: vitenskap og teknologi, vitenskap og helse, økonomi og samfunn og kultur og samfunn.

Hver profil har en generell komponent, lik for alle elever, i tillegg til en valgfri komponent. Universitetsforberedende og allmennfaglig opplæring avsluttes med nasjonale eksamener i 6–7 fag.

I Nederland gir universitetsforberedende opplæring adgang til forskningsuniversiteter, mens allmennfaglig opplæring gir adgang til høyere profesjonsrettet utdanning.

Opptakskravene kan variere både mellom institusjoner og mellom programmer på enkeltinstitusjoner, og i noen tilfeller er også selve opptaksprosedyrene forskjellige. I dag er opptakskravene til de fleste studieprogrammene fastsatt med utgangspunkt i de fire fagklyngene i universitetsforberedende og allmennfaglig opplæring, og ved at man oppfyller krav knyttet til disse. For noen studieprogrammer er det i tillegg ytterligere krav knyttet til hvilke fag man har tatt i den videregående utdanningen.

Adgang til høyere profesjonsrettet utdanning krever at man har fullført studieforberedende videregående opplæring, enten universitetsforberedende eller allmennfaglig. I enkelte tilfeller er det ytterligere fagkrav knyttet til opptak.

Frankrike

I Frankrike varer den videregående opplæringen i tre år. I de to siste årene av videregående opplæring velger elevene ett av tre utdanningsprogrammer: generell videregående opplæring, teknologisk videregående opplæring eller profesjonsrettet videregående opplæring. Både de generelle og de teknologiske utdanningsprogrammene er hovedsakelig rettet mot videre studier, på henholdsvis akademiske og teknologiske/tekniske fagfelt, mens profesjonsrettet *baccalauréat* først og fremst er ment å forberede elevene på arbeidsmarkedet. Første fase består av et sett med felles, grunnleggende fag. I andre fase velger elevene hvilket utdanningsprogram de ønsker å følge, og de tar obligatoriske fag og valgfag knyttet til dette. Elevene velger også en spesialisering innenfor det enkelte utdanningsprogrammet.

Frankrike har en sterkt stratifisert/flersporet høyere utdanningssektor, og det er dermed vanskelig å snakke om høyere utdanning i generelle termer. I prinsippet gir alle tre typer *baccalauréat* fra videregående opplæring generell adgang til høyere utdanning på universiteter, men i praksis har både type *baccalauréat* og spesialisering stor innvirkning på mulighetene for videre studier. Opptak til andre typer institusjoner kan være basert på personlige intervjuer, annen høyere utdanning og selektive opptaksprøver.

Oppsummering

De valgte landene representerer noen ytterpunkter i hvordan innholdet i utdanningsprogrammene organiseres:

Estland har én inngang til studieforberedende utdanningsprogrammer. Resten av landene har alle flere programmer eller retninger som leder fram til studiekompetanse.

Norge er alene om å ha egne utdanningsprogrammer for idrett, medier og kommunikasjon og musikk, dans og drama. Sverige har ett program for estetiske fag, men ellers er elevens valgmuligheter begrenset til allmenne, økonomiske eller naturvitenskapelige linjer.

Alle landene har fag som er felles for alle elever på de studieforberedende utdanningsprogrammene. Hvilke fag det er, varierer, men noen går igjen: matematikk, morsmål og fremmedspråk, historie og samfunnsfag og i noen tilfeller naturvitenskap. Det er også vanlig med fag som er felles for alle som velger en studieretning eller et utdanningsprogram.

I flere av landene kan elevene velge mellom ulike nivåer på fagene. Det er typisk slik at man må velge et visst antall fag på høyeste nivå for å fullføre opplæringen.

De fleste land har avgangseksamener fra videregående opplæring, men ut over dette er det stor variasjon når det gjelder regulering av opptak til høyere utdanningsinstitusjoner.

Noen land ligger nærmere binære systemer for høyere utdanning, og disse landene skiller mellom krav til opptak ved universiteter og krav til opptak til studier ved høyskoler. Nederland er et eksempel på dette, med et tydelig skille mellom en forskningsorientert og en profesjonsrettet høyere utdanning.

6.8 Kvalitet i de studieforberedende utdanningsprogrammene

Kapittel 3.6 omtaler et stadig økende fokus på kvalitet i hele grunnopplæringen fra 1980-tallet og fram til i dag.

Det er fylkeskommunen som har ansvaret for kvaliteten på opplæringen. Opplæringsloven §13-10 slår fast at fylkeskommunen skal ha et forsvarlig system for å følge opp vurderinger av hvorvidt kravene i opplæringsloven blir oppfylt. Som en del av dette skal fylkeskommunene utarbeide en årlig rapport om tilstanden i videregående opplæring knyttet til læringsresultater, frafall og læringsmiljø. Den årlige rapporten skal ifølge loven drøftes av fylkestinget. Kapittel 10.1 gjør nærmere rede for statlige styringsprinsipper og krav om lokalt arbeid med kvalitet i opplæringen.

På statlig nivå er det utviklet både obligatoriske og frivillige verktøy til bruk i kvalitetsarbeid. I motsetning til i grunnskolen arrangeres det ikke nasjonale prøver i videregående opplæring, og Norge deltar ikke i internasjonale undersøkelser i stor skala på videregående nivå. For de studieforberedende utdanningsprogrammene finnes følgende verktøy for kvalitetsvurdering som nasjonalt nivå har utviklet for bruk i fylkeskommunene og på skolene:

- gjennomføringsstatistikk
- karakterstatistikk
- obligatoriske kartleggingsprøver i lesing og regning på Vg1 for å avdekke elever under en bekymringsgrense
- frivillige kartleggingsprøver i engelsk på Vg1 for å avdekke elever under en bekymringsgrense
- Elevundersøkelsen, som gir informasjon om elevenes læring og trivsel
- Skoleporten, ståstedsanalyser og organisasjonsanalyser er frivillige kartleggingsverktøy[79]

[79] Utdanningsdirektoratet (2017). *Kvalitet i opplæringen – hvordan vurdering kan bidra til kvalitetsutvikling.*

6.8.1 Karakterer og gjennomføring i de studieforberedende utdanningsprogrammene

Karakterstatistikk og gjennomføringsstatistikk brukes som de fremste indikatorene på kvalitet i den videregående opplæringen.

Samtidig vet vi at det er en sammenheng mellom grunnskolepoeng og gjennomføring og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring. Tabellene 6.1–6.4 viser andelen fra 2012-kullet med gjennomført eller ikke gjennomført videregående opplæring etter fem år på de studieforberedende utdanningsprogrammene. Av tabellene framgår det at det ikke er store forskjeller mellom de fem studieforberedende utdanningsprogrammene når det gjelder oppnådd studiekompetanse etter fem år. Likevel er det en andel som ikke har oppnådd studiekompetanse etter fem år: 11,6 prosent på studiespesialisering og idrettsfag, 12,0 prosent på musikk, dans og drama og 18,0 prosent på medier og kommunikasjon.

Tabell 6.6 illustrerer den tydelige sammenhengen mellom grunnskolepoeng og manglende kompetanseoppnåelse. Det er ingen store forskjeller mellom utdanningsprogrammene når det gjelder andelen elever som ikke gjennomfører når vi ser på grunnskolepoeng, men en sammenlikning må likevel ta hensyn til at antallet elever med de laveste grunnskolepoengene er lite på tre av utdanningsprogrammene.

På utdanningsprogram for studiespesialisering var det registrert totalt 27 136 elever. Tabell 6.6 viser at totalt 400 elever hadde under 25 grunnskolepoeng. Av de 400 med 25 eller lavere grunnskolepoeng, var 57 prosent enten ute av videregående opplæring fem år senere, uten å nådd kompetanse, eller de var fortsatt i videregående opplæring. De som var ute av opplæringen, hadde ikke bestått et eller flere fag på Vg1, Vg2 eller Vg3, og/eller hadde sluttet underveis. Tilsvarende prosentandeler finnes på de tre andre utdanningsprogrammene. Her har medier og kommunikasjon den største andelen elever som ikke har oppnådd full kompetanse når vi ser på elever med manglende eller de laveste grunnskolepoengene.

Av de 1 733 elevene på studiespesialisering som hadde under 35 grunnskolepoeng, var 47 prosent ute av videregående opplæring uten å ha nådd full kompetanse, eller de var fortsatt i videregående opplæring fem år senere. Denne andelen er nokså lik for alle de studieforberedende utdanningsprogrammene.

Figur 6.15

Tabell 6.6 viser med andre ord at det ikke er store forskjeller mellom de utdanningsprogrammene som fører fram til studiekompetanse, når det gjelder andelen elever som ikke når studiekompetanse innen fem år. Ingen av utdanningsprogrammene greier å løfte noen av dem med svakest grunnlag gjennom videregående opplæring bedre enn andre.

Det er heller ikke store forskjeller mellom de studieforberedende utdanningsprogrammene når det gjelder resultater for de elevene som oppnår kompetanse. Tabellene 6.1–6.4 viser at nærmere 90 prosent av elevene i 2012-kullet fullførte med studiekompetanse innen fem år på studiespesialisering, idrettsfag og musikk, dans og drama. Andelen var noe lavere på utdanningsprogram for medier og kommunikasjon med nesten 80 prosent som fullførte med studiekompetanse. Her fullførte også nærmere 3 prosent med yrkeskompetanse.

Tabell 6.7 viser fordelingen av karakterpoeng for elever som besto de studieforberedende utdanningsprogrammene i 2016. Fordelingen på ulike intervaller er relativt lik mellom utdanningsprogrammene, men musikk, dans og drama skiller seg ut med en høyere andel som oppnår et karaktersnitt over 45.

Det er vanskelig å sette en klar grense på karakternivå mellom elever som er godt og elever som er dårlig studieforberedt. I flere studier blir karaktersnitt under 3,5 ansett som et svakt grunnlag både for å gjennomføre videregående opplæring og for videre studier.[80] Som kapittel 6.3 viser, kan dette henge sammen med motivasjon for studiene, undervisningen ved studiene og også hvilke typer studier det er snakk om.

Tilbud til elever med stort læringspotensial

Alle elever har rett til tilpasset opplæring. I de siste årene har det vært et økende fokus på at elever med stort læringspotensial ikke får opplæring som er tilpasset deres nivå. Flere begreper har vært brukt om disse elevene. Eksempler på dette er evnerike elever, talentfulle elever, sterke elever, svært intelligente elever, høyt presterende elever og elever med akademisk talent.

[80] Frøseth, M.W. og N. Vibe (2014).

Tabell 6.6 Andel elever fra 2012-kullet som ikke har oppnådd full kompetanse etter fem år, fordelt på utdanningsprogram og grunnskolepoeng. Prosent.

Grunnskolepoeng	Utdanningsprogram			
	Studie-spesialisering N=27 136	Idrettsfag N=3 856	Musikk, dans og drama N=2 181	Medier og kommunikasjon[1] N=3 389
Manglende eller under 25 grunnskole-poeng	57 prosent (N=400)	75 prosent (N=29)	70 prosent (N=27)	78 prosent (N=86)
25–<35 grunnskole-poeng	47 prosent (N=1 733)	47 prosent (N= 403)	46 prosent (N=127)	54 prosent (N=468)
35–<45 grunnskole-poeng	14 prosent (N=1 0713)	11 prosent (N=1 992)	17 prosent (N=745)	14 prosent (N=1 759)
45+ grunnskole-poeng	3 prosent (N=14 290)	2 prosent (N=1 432)	5 prosent (N=1 282)	5 prosent (N=1 076)

[1] Medier og kommunikasjon var et yrkesforberedende utdanningsprogram da 2012-kullet var i videregående opplæring, men er tatt med her da et flertall av elevene endte opp med studiekompetanse, se tabell 6.4.

Kilde: SSB (2018).

Figur 6.16

Jøsendalutvalget definerte gruppen som elever med stort læringspotensial, og utvalget mente at 10–15 prosent av alle elever tilhører denne gruppen, som kjennetegnes av at de

- presterer på høyt faglig nivå
- har spesielle evner og talenter
- har potensial til å nå de høyeste faglige nivåene

Utvalget peker på at denne gruppen elever ikke nødvendigvis havner i gruppen av høyt presterende elever, til tross for gode evner. Utvalget konkluderer blant annet med at kunnskapsgrunnlaget om denne elevgruppen er for lavt hos lærere, skoleledere, PPT, lærerutdanningene og hos nasjonale myndigheter. Utvalget peker på at konsekvensene av manglende tilrettelegging for denne gruppen kan være de samme som for svakt presterende elever, som for eksempel mangel på motivasjon for skolearbeid og frafall.[81]

Idsøe peker på at elever med høyt læringspotensial ikke er det samme som skoleflinke elever. Mens de skoleflinke er veltilpassede, motiverte og oppnår gode resultater fordi de jobber hardt, preges elevene med høyt læringspotensial i større grad enn sine jevnaldrende ved at de raskere forstår begreper og ser sammenhenger på områder de er gode på, tenker mer abstrakt og komplekst, er mer nysgjerrige og bruker mer tid på utforsking, er bedre til å konsentrere seg over lengre perioder og er lite begeistret for gjentakende arbeid eller å løse for enkle oppgaver. Elever med et stort læringspotensial kan være svært emosjonelle, noe som kan gjøre dem sosialt sårbare. Selvbildet og selvfølelsen er ikke alltid positiv, og de kan være svært sensitive.[82]

Ifølge forskrift til opplæringsloven kan elever i grunnskolen ta fellesfag og programfag som bygger på fagene i grunnskolen.[83]

I realfagsstrategien *Tett på realfag* er et av målene at flere elever skal prestere på høyt og avansert nivå i matematikk og naturfag. Forsering av matematikk, naturfag og realfag er tiltak for elever både på ungdomstrinnet og i videregående opplæring. Elever i videregående opplæring som ønsker å forsere i noen av fagene, kan følge undervisning og ta eksamen i enkeltemner i høyere utdanning. Elevene får studiepoeng for avlagt eksamen når de har fullført videregående opplæring.

[81] NOU 2016: 14 *Mer å hente – bedre læring for elever med stort læringspotensial.*

[82] Idsøe, E.C. (2014).

[83] Forskrift til opplæringsloven § 1-15.

Tabell 6.7 Fordeling av karakterpoeng fra videregående opplæring, etter utdanningsprogram. Elever med vitnemål fra 2016. Prosent.

	Videregåendepoeng							
	Under 30 poeng	30– <35 poeng	35– <40 poeng	40– <45 poeng	45– <50 poeng	50– <55 poeng	55–60 poeng	Totalt antall elever
Idrettsfag	1,8	12,7	24,1	31,0	21,6	8,0	0,8	3 048
Musikk, dans og drama	0,6	6,8	16,9	28,2	27,8	16,0	3,8	1 534
Studiespesialisering	3,1	11,9	22,3	27,2	20,9	11,5	3,2	26 701
Medier og kommunikasjon	4,1	12,8	21,9	29,1	21,6	9,7	0,9	1 395
Naturbruk	1,8	13,3	22,9	24,0	26,2	9,7	2,2	279
Total	2,9	11,8	22,2	27,6	21,3	11,3	2,9	32 957

Tabellen omfatter vitnemål som gir generell studiekompetanse. Karakterpoeng er et gjennomsnitt av karakterene på vitnemålet. Inkluderer ikke tilleggspoeng av ulik art.

Kilde: SSB, basert på data fra Nasjonal vitnemålsdatabase.

Det finnes også en rekke konkurranser for elever i realfagene:[84]

- Abelkonkurransen er en konkurranse i matematisk problemløsning for elever i den videregående skolen.
- Biologiolympiaden består av to kvalifiseringsrunder der innholdet er hentet fra læreplanen i biologi. De beste elevene får delta i en finaleuke på Universitetet i Oslo. Vinnerne i den nasjonale finalen får delta i den internasjonale Biologiolympiaden samme år.
- I Fysikkolympiaden kan elevene delta i to kvalifiseringsrunder med utgangspunkt i læreplanen i fysikk. Etter andre runde går de beste deltakerne til en nasjonal finaleuke på Universitetet i Oslo. De beste derfra sendes til den internasjonale Fysikkolympiaden.
- Geofag-olympiaden henter innhold fra læreplanene i naturgeografi og geofag1. Det gjennomføres to kvalifiseringsrunder, og de beste får delta på treningsleir ved Universitetet i Bergen. Til slutt velges de deltakerne som får delta i den internasjonale finalen.
- Kjemiolympiaden er en internasjonal kunnskapskonkurranse for kjemielever i den videregående skolen der innholdet er hentet fra læreplanen i kjemi. Etter flere kvalifiseringsrunder i Norge velges de som skal delta i den internasjonale finalen, der mer enn 70 land deltar.
- Norsk informatikkolympiade (NIO) er en konkurranse i å skrive dataprogrammer som løser problemer. Alle elever som går på videregående skole (eller lavere trinn) og ikke er eldre enn 20 år, kan delta i NIO. NIO består av to innledende runder, etterfulgt av den nasjonale finalen. De beste fra den nasjonale finalen vil bli invitert til International Olympiad in Informatics.
- Konkurransen Unge Forskere er Norges eldste forskningskonkurranse for ungdom mellom 13 og 20 år. Ungdommene leverer et selvstendig forskningsprosjekt som bedømmes av en fagjury. Vinnerne deltar i liknende konkurranser internasjonalt.

SPISS er et tidsskrift for publisering av naturvitenskapelige manuskripter av og for elever i videregående skole. Inntil våren 2016 har SPISS vært tilbudt elever i faget teknologi og forskningslære (ToF). Fra og med skoleåret 2016–2017 ble tilbudet utvidet til programfagene i fysikk, kjemi, biologi og geofag i videregående skole.[85]

Flere universiteter og høyskoler tilbyr egne kurs for elever i videregående opplæring gjennom UNG-ordningen. UNG-ordningen er et tilbud til særlig talentfulle elever i videregående skole som har forsert fag, og som har behov for faglige utfordringer. Elevene gis mulighet til å følge undervisning og gå opp til eksamen i utvalgte emner innenfor språk og realfag.

6.9 Utvalgets vurderinger

Formålet med de studieforberedende utdanningsprogrammene er at elevene skal kunne gjennomføre et studium i høyere utdanning med de kravene til faglighet og fagovergripende kompetanser som studiene krever. Et like viktig formål i videregående opplæring er å utdanne kompetente, deltakende og bevisste medborgere som kan forme og videreutvikle vårt demokratiske samfunn. Utvalget vil peke på at årene i videregående opplæring er en viktig tid i de unges liv, og at videregående opplæring ikke bare skal ses som en transportetappe for unge og voksne på veien til videre studier og arbeidsliv.

I følge mandatet skal utvalget vurdere om videregående opplæring gir elevene en opplæring som fremmer lærelyst, motivasjon og trivsel, og om de studieforberedende utdanningsprogrammene legger til rette for at elevene har et best mulig grunnlag for å starte i høyere utdanning.

I avsnittene nedenfor vurderer utvalget styrker og svakheter med de studieforberedende utdanningsprogrammene i lys av disse mandatpunktene, samt beskrivelsene og analysene i avsnittene foran. Utvalget vil vise til at det med unntak av karakterstatistikker og gjennomføringstall er forholdsvis lite forskning på de studieforberedende utdanningsprogrammene.

Utvalget vektlegger innspill som er kommet, både på innspillskonferansen i juni 2018, gjennom workshop med elevene i august 2018, på skole- og bedriftsbesøk og innspill som er sendt utvalget.

Ytterligere vurderinger av struktur og innhold og forslag til modeller for videregående opplæring vil komme i hovedinnstillingen i 2019.

6.9.1 Generell studiekompetanse

Da kravene til generell studiekompetanse ble innført, var det begrunnet i et behov for et enklere og mer oversiktlig system for overganger fra videregående til høyere utdanning. Det var en forutsetning at bruken av tilleggskrav og spesielle opptakskrav skulle holdes på et minimum, og at disse

[84] Utdanningsdirektoratet (2015). *Realfagsstrategien*.
[85] Naturfagsenteret (2018).

skulle godkjennes av departementet. 23 år senere har vi et system der mer enn en tredel av alle studier har spesielle opptakskrav. Utvalget mener at dette kan være et uttrykk for at generell studiekompetanse ikke ses som en tilstrekkelig kompetanse for å begynne i høyere utdanning.

Utvalget har merket seg at det er forholdsvis lite kontakt mellom aktører i videregående opplæring og aktører i universitets- og høyskolesektoren. Riktignok foregår det samarbeid mellom enkeltskoler og høyere utdanningsinstitusjoner, men en mer formell kontakt med diskusjoner om hvilke krav og forventninger som stilles til studentene, synes å være fraværende. Dette var noe utvalget fikk høre om på innspillskonferansen. Der var det flere som ytret ønske om samarbeid mellom de to utdanningsnivåene.

Utvalget ser verdien av at både videregående skoler og høyere utdanningsinstitusjoner får mer kontakt, og at det er viktig å diskutere krav til å være studieforberedt. En slik gjensidig informasjon mellom de to utdanningsnivåene vil være avgjørende for økt forståelse av hva det vil si å være studieforberedt. Utvalget vil ta med seg dette i det videre arbeidet.

Et sentralt spørsmål når utvalget skal vurdere om de studieforberedende utdanningsprogrammene gir et godt nok grunnlag for videre studier, er om dagens fagtilbud dekker alle kravene til kompetanse som finnes for videre studier og arbeidsliv. Er dagens fellesfag og programfag de riktige, og har de det riktige og tilstrekkelige faglige innholdet til at elevene blir forberedt til videre studier og arbeidsliv?

Utvalget har merket seg at både forskning og innspill til utvalget peker på at elevene ikke er tilstrekkelig forberedt for arbeidsmåtene og kravene til selvstendig og kritisk tenking som ligger i et universitets- og høyskolestudium. Mange av svarene på innspillskonferansen tyder på at det er behov for et fag eller noen kompetanser som forbereder elevene på videre studier. Dette kan være ulike typer teknikker for å kunne jobbe selvstendig, være utholdende, planlegge eget arbeid, og lese og skrive lange og komplekse tekster med et høyt faglig nivå. Et skriftlig innspill til utvalget peker også på dette og foreslår et studieforberedende fordypningsfag tilsvarende yrkesfaglig fordypning.

Generell studiekompetanse innebærer at alle som har fullført og bestått et av de fem studieforberedende utdanningsprogrammene, er studieforberedt. Forskning viser at suksess i høyere utdanning ofte henger sammen med oppnådd kompetanse på videregående nivå målt i karakterer. Karakternivået fra videregående opplæring henger også sammen med kompetansen til dem som fullfører studier på enten et universitet eller en høyskole. Dette var noe av bakgrunnen for at utdanningsmyndighetene ved Kunnskapsdepartementet innførte karakterkrav til lærerstudier. Dette er nytt i Norge, men utvalget merker seg at dette ikke er et uvanlig fenomen i andre land.

Til tross for god gjennomføring vil utvalget peke på at mellom 12 og 18 prosent av elevene i de studieforberedende utdanningsprogrammene ikke oppnår full kompetanse etter fem år.[86] Utvalget mener at dette er et høyt tall, og at det bør ses nærmere på. Gruppen elever som ikke når full kompetanse er en heterogen gruppe, fra elever med svakt karaktergrunnlag fra grunnskolen til elever som greier seg godt i de fleste fag, men som får stryk i et eller et par fag. Utvalget vil særlig peke på at mange av elevene som ikke har fullført og bestått innen fem år, kan se ut til å ha kommet relativt langt i videregående opplæring. Dersom dette er tilfelle, vil det være viktig å finne egnede tiltak som kan hjelpe elevene fram til full kompetanseoppnåelse.

Utvalget har sett, kanskje ikke overraskende, en klar sammenheng mellom grunnskolepoeng og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring. Utvalget vil her vise til kapittel 6.7 som viser at Norge skiller seg fra flere andre land ved at det ikke stilles krav til inntak til videregående opplæring. Utvalget mener at retten til videregående opplæring er en styrke ved norsk videregående opplæring, men at den samtidig, og i kombinasjon med fravær av krav til inntak til videregående opplæring, kamuflerer et av de sentrale problemene i opplæringen. Når elever har rett til videregående opplæring, må de også ha en like sterk rett til en opplæring som hjelper dem fram til kompetanseoppnåelse basert på at de har ulikt utgangspunkt.

Utvalget har sett at andre land har systemer som hjelper elevene i overgangen mellom videregående opplæring og høyere utdanning, for eksempel ved at elevene får anledning til å forbedre karakterene sine, eller at de tilbys et forberedende år før de starter på studier. Utvalget har fått innspill fra elever som ønsker å kunne ta opp igjen fag de har strøket i, eller som de ønsker å forbedre karakteren i, uten å måtte betale for dette ved en privatisteksamen. Utvalget tar ikke stilling til dette i denne innstillingen, men vil se nærmere på hvordan det norske opplæringssystemet kan hjelpe elever som sliter med et eller flere fag.

---

[86] Se kapittel 6.4.

Figur 6.17

6.9.2 Tilbudsstrukturen

Utvalget mener at det er mange sterke sider ved de studieforberedende utdanningsprogrammene. Søkningen til utdanningsprogrammene er god, og en stor andel av elevene fullfører og består. Det er relativt små forskjeller i gjennomføring og i karaktersnittet på studieprogrammene. Etter å ha fullført og bestått videregående opplæring fortsetter de aller fleste med høyere utdanning.

Likevel er det grunn til å stille spørsmål ved dagens tilbudsstruktur og innholdet i de studieforberedende utdanningsprogrammene. Er de fem studieforberedende inngangene de riktige, og har de et innhold som gjør elevene tilstrekkelig studieforberedt?

De fleste land utvalget har sett på, deler utdanningsløpene inn i ulike programmer eller retninger som elevene velger. Norge skiller seg ut ved å ha flere retninger med større innslag av utøvende eller estetiske fag som grunnlag for å bli studieforberedt, uten at dette medfører en form for spesialisert studiekompetanse.

De studieforberedende utdanningsprogrammene er relativt like når det gjelder gjennomføring og overganger til høyere utdanning og arbeidsliv. Utvalget har ikke funnet noen spesielle faglige argumenter for at det er nettopp disse fem utdanningsprogrammene som skal være inngangen til å bli studieforberedt, men det er heller ikke slik at de innspillene utvalget har fått har stilt kritiske spørsmål ved dem.

Utvalget mener likevel det kan være grunnlag for å vurdere om vi skal ha de samme utdanningsprogrammene framover, og det er flere grunner til dette. For det første bør tilbudsstrukturen på de studieforberedende utdanningsprogrammene løftes opp og drøftes med jevne mellomrom. Dette har nylig blitt gjort for de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Formålet med de studieforberedende tilbudene, kravene til dem og hva de skal føre til bør jevnlig være gjenstand for diskusjon. For det andre er det viktig å drøfte om vi har det optimale antallet innganger, og hvorfor akkurat disse inngangene er de riktige i forbindelse med videre studier og arbeidslivets behov. I en slik diskusjon er hensynet til bredde og fordypning viktig, også med tanke på fylkeskommunenes muligheter til å opprettholde et godt tilbud.

Utvalget har fått noen innspill om utdanningsprogram for studiespesialisering. På innspillskonferansen ble det pekt på at elevene på studiespesialisering og de andre studieforberedende utdanningsprogrammene har ulikt timetall, og at utdanningsprogram som fører til studiekompetanse burde ha likt omfang av timer. For lærerne og elevene var det tydelig at elevene på studiespesialisering, særlig på Vg1, mangler en identitet til fagene sine sammenliknet med elevene på de andre utdanningsprogrammene. Dette gjør noe med motivasjonen til elevene. Større muligheter for valg på Vg1 ble etterlyst. Behov for mer fordypning kom også fram på skolebesøket, både med en faglig begrunnelse og begrunnet ut fra elevenes motivasjon. På workshopen med elevene ga flere av elevene uttrykk for at Vg1 på studiespesialiserende utdanningsprogrammer var for likt ungdomstrinnet, og at det var demotiverende å ikke møte noen nye fag det første året på videregående skole. Ønsket om mer fordypning allerede i det første året ble framhevet av mange. Noen etterlyste også mer nytt innhold i de fagene de kjente fra før. Et sitat fra en av elevene kan illustrere dette: «Men nå synes jeg at jeg lærer litt om alt, lærer litt om det jeg kan fra før, og ikke nok om det jeg ikke kan.»

Utvalget mener det er en svakhet at elevene på studiespesialisering ikke kan velge nye fag eller fordypninger før de begynner på Vg2, og at fagene og innholdet i den videregående skolen likner mye på det elevene møtte på ungdomstrinnet. Utvalget ser at framveksten av tilbud om studiespesialisering med fordypning og temabaserte tilbud kan være uttrykk for behov for mer valgfrihet og ønske om fordypning i et tema. Et kjennetegn ved de lokale tilbudene er at elevene allerede fra Vg1 får mulighet til å fordype seg i et programfag de er interesserte i. Utvalget vil i hovedinnstillingen ta nærmere stilling til ulike modeller for de studieforberedende utdanningsprogrammene.

Selv om de studieforberedende utdanningsprogrammene legger hovedvekt på fem ulike fagområder, er ingen av dem innrettet for spesifikke studier på universiteter eller høyskoler. Det er hel-

Figur 6.18

ler ikke slik at alle elevene som begynner på musikk, dans og drama eller idrett, nødvendigvis ser for seg en videre karriere innenfor feltet. De fleste elevene fra disse utdanningsprogrammene velger andre studieretninger i høyere utdanning.

Utvalget mener det er mange positive sider ved de studieforberedende utdanningsprogrammene vi har i dag. Idrettsfag, musikk, dans og drama, medier og kommunikasjon og kunst, design og arkitektur er studieretninger der elevene får fordype seg i et tema, de har mange innslag av fagovergripende kompetanser, og elevene øver på konsentrasjon, utholdenhet, kreativitet og samarbeid. Dette er alle kompetanser som fremheves som særlig viktige for framtiden, og som etter utvalgets mening bidrar til økt motivasjon og lærelyst. Utvalget vil ha med seg disse aspektene i neste innstilling.

6.9.3 Fag og fordypning

Innspill til utvalget tyder på at det er mange som er opptatt av de studieforberedende utdanningsprogrammene, men det er ingen entydige tilbakemeldinger på hva som mangler eller kunne vært bedre. Der noen ser på bredde i fagvalg som en fordel for å få en generell kompetanse, mener andre at fordypning i noen færre fag, for eksempel ved forskerlinjer, vil gjøre elevene mer studieforberedt.

Utvalget har fått mange innspill som handler om mulighet for fordypning i fag. På innspillskonferansen i juni 2018 pekte flere på at det er for mange kompetansemål, og at dette gir for liten tid til fordypning. Utvalget viser her til arbeidet som foregår i fagfornyelsen. Utvalget vil ta med oss endringer som skjer i læreplanene i fagfornyelsen når vi vurderer behovet for mer fordypning i neste innstilling.[87]

Utvalget har fått innspill om at enkelte av fellesfagene på de studieforberedende programområdene har få årstimer, og at det er vanskelig for elevene å fordype seg i stoffet. Samtidig opplever både lærere og elever at det er et like strengt vurderingsregime i disse fagene som i fagene med mange årstimer. Karakterene i fagene med få årstimer teller like mye som i fagene med mange årstimer. Elevene har pekt på at dette fører til et uønsket fokus på prøver og tester på bekostning av vurdering for læring. Da utvalget var på skolebesøk, mente lærerne og ledelsen at fag med få årstimer medfører for mange vurderingssituasjoner, og de mente at noen fag burde vært slått sammen. Utvalget ser at dette kan være en svakhet ved dagens system, og mener det er grunn til å se nærmere på fagstrukturen i hovedinnstillingen.

Systemet med tilleggspoeng bør også diskuteres med jevne mellomrom. For elevene representerer muligheten for å få opptil fire tilleggspoeng på toppen av karaktersnittet et sterkt insentiv for å velge disse fagene. Utvalget har fått flere innspill fra lærere som er bekymret for at mange velger bort engelskfaget etter Vg1, og at en av grunnene til dette kan være at de heller prioriterer fag som gir tilleggspoeng, selv om disse fagene ikke nødvendigvis er relevante for de studiene elevene skal velge.

Behovet for mer engelsk var noe elevene på workshopen i august 2018 var opptatt av. De mente at avsluttende engelsk på Vg1 ikke ga elevene tilstrekkelig kompetanse til å klare seg, verken i videre studier eller i arbeidslivet. Utvalget er enig i dette og ser at det kan være grunn til å tenke nytt og annerledes om både engelskfaget og andre fag, dersom disse skal være redskap for å gjøre elevene reelt studieforberedt.

Utvalget ser at det kan være en svakhet ved dagens system at elevene på de studieforberedende utdanningsprogrammene avslutter engelsk allerede på Vg1. Kravene til å kunne lese faglitteratur på universiteter og høyskoler er høye, og det er betimelig å stille spørsmål ved om elevene er tilstrekkelig studieforberedt. Utvalget vil peke på dette som en svakhet ved systemet i dag, og vil komme tilbake til dette i hovedinnstillingen.

Norske elever har ti fellesfag i de studieforberedende utdanningsprogrammene. Utvalget vil ikke ta stilling til antallet fag nå, men mener at krav om fellesfag, årstimetallet og innholdet i dem påvirker den muligheten elevene har for å fordype seg i et fag eller emne. Utvalget mener at fagkonstruksjonen i de studieforberedende utdannings-

[87] Utdanningsdirektoratet (2018). *Fagfornyelsen*.

programmene må gjennomgås og vil komme tilbake til dette i neste innstilling. Utvalget mener det er god grunn til å se på hvilke typer fagovergripende kompetanser som er nødvendige for å være studieforberedt.

Utvalget har fått innspill knyttet til utdanningsprogrammet musikk, dans og drama om at strukturen i dag hindrer elevene i å kunne fordype seg tilstrekkelig i programfagene, og at større valgfrihet i valg av fag er ønskelig. Utvalget vil i neste innstilling gå gjennom både dette og de andre utdanningsprogrammene med tanke på fordypning.

Utvalget har særlig merket seg at kravene til timer og fordypning i fremmedspråkene er komplisert i dagens system, og at ulike krav fører til ulike muligheter for fordypning for elever som skal nå samme kompetanse. Kravene om fordypning i fremmedspråk var begrunnet i samfunnets- og arbeidslivets behov da de ble innført. Utvalget mener det er viktig å stille spørsmål ved om disse kravene fortsatt har gyldighet, eller om samfunnsmessige endringer medfører helt nye krav til disse og andre fag. For eksempel bør det vurderes om det *bare* er elever på studieforberedende utdanningsprogrammer som trenger fremmedspråk, og om *alle* på studieforberedende utdanningsprogrammer trenger det.

Utvalget vil også peke på at ordningen med obligatorisk fremmedspråk kan sies å ha uheldige konsekvenser for elever som ikke har valgt fremmedspråk på ungdomstrinnet. Disse elevene mister muligheten til å fordype seg i ønsket fag på Vg3. Samtidig er det mange elever som går to år på yrkesfag før de tar påbygging, og disse elevene slipper fremmedspråk. Det samme gjelder voksne som oppnår studiekompetanse etter 23/5-regelen. Alle ender opp med samme generelle studiekompetanse. Utvalget mener at dersom fremmedspråk er et strengt krav for noen elever, må det kunne stilles spørsmål ved hvorfor dette kravet bortfaller hvis man velger en annen vei til studiekompetanse.

Utvalget viser her til våre vurderinger av ulike veier mot studiekompetanse i kapittel 7.10. Utvalget ser at stadig flere lokale varianter av hva som skal inngå i et tilbud om å bli studieforberedt, kan medføre at kravet om studiekompetanse blir uklart.

Figur 7.1

Kapittel 7
Struktur og innhold i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene

7.1 Formålet med de yrkesfaglige utdanningsprogrammene

Som omtalt i kapittel 3 har fag- og yrkesopplæringen lange tradisjoner i Norge, og i dag er denne opplæringen en integrert del av den videregående opplæringen. Det innebærer at opplæringen som foregår i bedrift, bygger på og er en del av et helhetlig opplæringsløp, og at både formålsparagrafen og overordnet del ligger til grunn for opplæringen.

De yrkesfaglige utdanningsprogrammene skal føre fram til en sluttkompetanse som gir mulighet for yrkesutøvelse i ett spesifikt yrke. Sluttkompetansen i yrkesfagene uttrykker det endelige kompetansenivået som er nødvendig for å utøve et yrke. I kapittel 6.1 omtales fagovergripende kompetanser som videregående opplæring skal ivareta, og det vises til de ti vanligste fagovergripende kompetansene som ble kartlagt av Ludvigsenutvalget.[1] Disse fagovergripende kompetansene har samme relevans for elevene og lærlingene i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene.

De yrkesfaglige utdanningsprogrammene skal i tråd med opplæringens formål og overordnede verdigrunnlag hjelpe elevene og lærlingene i deres personlige utvikling, både gjennom faglig arbeid og gjennom det sosiale miljøet på skolen og i bedriften. I dette ligger at de yrkesfaglige utdanningsprogrammene har en egenverdi ut over å fremme elevenes og lærlingenes faglige utvikling.

7.2 Krav til yrkeskompetanse

Etter bestått avsluttende prøve på et av de yrkesfaglige utdanningsprogrammene oppnår man enten fag-/svennebrev eller yrkeskompetanse med vitnemål. En enkel definisjon av yrkeskompetanse finner vi på nettsiden vilbli.no: «Å ha yrkeskompetanse vil si at man er utdannet til å utøve et yrke.»

I Norge finnes det i dag 206 lærefag. Lærefagene er forskjellige når det gjelder krav til sluttkompetanse. Dette har blant annet medført at noen fag har en lengre opplæringstid i bedrift, for eksempel dataelektroniker, elektriker og flymekaniker. For noen yrker kreves også sertifiseringer før man kan utøve yrket. I noen tilfeller er det tilstrekkelig å søke om sertifisering etter oppnådd yrkeskompetanse; i andre tilfeller kreves ytterligere sertifisering i tillegg til oppnådd yrkeskompetanse.

Det er partene i arbeidslivet som kjenner kravene til kompetanse i sine fag. Beslutninger om fag, innholdet i opplæringen og kravene til sluttkompetanse tas gjennom et samarbeid mellom sentrale myndigheter og partene i arbeidslivet. Partene i arbeidslivet er representert gjennom Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY) og de faglige rådene, som begge er rådgivende organer for utdanningsmyndighetene, se kapittel 10.2.

Økende internasjonalisering har medført behov for å synliggjøre egen og forstå andre lands krav om kompetanse i fag. Norge deltar i det europeiske samarbeidet om kompetansepolitikk, blant annet om å benytte en felles mal for å beskrive kvalifikasjoner.[2] Norge har et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR) som beskriver læringsutbytte for norske utdanninger og hvilket kvalifikasjonsnivå man har etter fullført utdanning. Disse kvalifikasjonsnivåene er koblet sammen med Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring (EQF) og Bolognaprosssen, og kan brukes i hele EU/EØS. Norsk fag- og yrkesopplæring er plassert inn som nivå 4a i kvalifikasjonsrammeverket.

Et annet verktøy for å øke forståelsen hos arbeidsgivere når det gjelder europeiske vitnemål, fagbrev, svennebrev, sertifikater og liknende, er Europass.[3] *Europass fagbeskrivelse* gir en kortfattet forklaring på innholdet i et fagbrev, svennebrev

[1] NOU 2014: 7 *Elevenes læring i fremtidens skole*.

[2] Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. Regjeringen.no (2017).

eller vitnemål for yrkesfaglig utdanning. Det gjør det lettere for arbeidsgivere og institusjoner i utlandet å forstå hvilken kompetanse som ligger i norske fagbrev, svennebrev eller vitnemål. Fagbeskrivelsene er utarbeidet av Utdanningsdirektoratet i samarbeid med partene i arbeidslivet. Fagbeskrivelsene utstedes av skolen eller fylkeskommunen sammen med utstedelsen av fagbrev, svennebrev eller vitnemål.

7.3 Hva betyr det å ha yrkeskompetanse?

Verdien av yrkeskompetanse

Hvordan kan vi måle verdien av den oppnådde yrkeskompetansen til nyutdannede fagarbeidere? Flere forskningsrapporter og indikatorer har belyst denne problemstillingen med utgangspunkt i spørsmål som: Er fagbrevet veien til jobb i et relevant yrke? Er den oppnådde kompetansen nyttig i jobbutførelsen? Hvordan vurderes verdien av fagbrevet opp mot andre typer kompetanser?

Rapporten *Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen* diskuterer hvilke kvalitetsindikatorer som kan brukes for å måle verdien av yrkeskompetanse i arbeidslivet.[4] Rapporten viser at grad av sysselsetting er en viktig indikator for å måle verdien av en yrkeskompetanse. Målene må likevel ta hensyn til at noen nyutdannede fagarbeidere ønsker å ta videre utdanning etter oppnådd fagbrev, og at det derfor er grunn til å inkludere tall for dette når man ser på grad av sysselsetting.

Tall for sysselsetting kan heller ikke ses isolert fra den totale sysselsettingen i samfunnet. Lav sysselsetting av nyutdannede kan si like mye om situasjonen på arbeidsmarkedet som verdsettingen av yrkeskompetansen. Rapporten hevder derfor at indikatorer som kan gi et bilde av hvorvidt nytilsatte har bruk for den kompetansen fagbrevet gir, er et like viktig mål på relevansen av yrkeskompetansen.

Er oppnådd yrkeskompetanse veien til jobb i et relevant yrke?

Flere forskningsrapporter har sett på graden av sysselsetting etter oppnådd yrkeskompetanse og funnet at et flertall av de faglærte er i jobb året etter at de har tatt fag- eller svennebrev. Videre viser studiene at ledighetsnivået blant nyutdannede fagarbeidere er lavere enn blant ungdom generelt.[5]

Studiene fant forskjeller mellom utdanningsprogrammer og fagområder, og viste at ledigheten tre år etter oppnådd yrkeskompetanse var lavest blant faglærte innenfor elektrofag, byggfag og tekniske byggfag, mens ledighetsnivået var høyere blant dem med yrkeskompetanse innenfor restaurant- og matfag og service og samferdsel. Videre så forskerne på om de som tok svennebrev i rørleggerfaget, og fagbrevet i industrimekanikerfaget, helsearbeiderfaget og salgsfaget, gikk over i relevant arbeid. Her fant forskerne at 81 prosent av dem med svennebrev i rørleggerfaget hadde relevant arbeid, mens de med fagbrev i salgsfaget i minst grad hadde relevant arbeid (69 prosent).

Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at 71 prosent av lærlingene som avla fag- og svenneprøven i 2015–2016 var i arbeid første året etter.[6] Igjen vises forskjeller mellom utdanningsprogrammene. Andelen lærlinger som er i jobb året etter avlagt fag- eller svennebrev, er lavest for service og samferdsel med 61 prosent, og høyest for bygg- og anleggsteknikk med 83 prosent. 16 prosent av dem som tok fagbrev innenfor service og samferdsel, var verken i arbeid eller utdanning første året etter fagbrevet. For helse- og oppvekstfag gjaldt det 7 prosent.

Mange unge planlegger videre utdanning etter endt fagopplæring. Lærlingundersøkelsen 2015 viser at lærlinger i bygg- og anleggsteknikk og design og håndverk i liten grad ønsker å ta videre utdanning rett etter læretiden. Dette er de utdanningsprogrammene hvor færrest er i utdanning året etter oppnådd fag- eller svennebrev. Teknikk og industriell produksjon og service og samferdsel er utdanningsprogrammer der en relativt stor andel planlegger å ta videre utdanning rett etter læretiden. Helse- og oppvekstfag er utdanningsprogrammet der flest planlegger å ta videre utdanning rett etter læretiden.[7]

For mange unge går veien til fast jobb via læretid i bedrift, men her er det store forskjeller mellom de forskjellige utdanningsprogrammene. I bygg- og anleggsbransjen er det nokså vanlig å tilby ungdom jobb i samme bedrift etter endt lære-

[3] Består av Europass CV, språkpass, vitnemålstillegg og Europass Mobilitet i tillegg til Europass fagbeskrivelse, som omtales i dette notatet, se mer på www.diku.no.

[4] Høst, H. og S. Michelsen, (2015).

[5] Nyen, T., A. Skålholt og A.H. Tønder (2013) og Nyen, T., A. Skålholt og A.H. Tønder (2014).

[6] Utdanningsdirektoratet (2017). *Utdanningsspeilet 2017*, figur 8.14.

[7] Caspersen, J., M. Garvik og C. Wendelborg (2015).

Figur 7.2

tid, mens dette i liten grad er tilfellet i helse- og oppvekstsektoren.[8]

Forskjellene mellom utdanningsprogrammene kan knyttes til lærlingordningens status i de ulike lærefagene.

Dette illustreres også av NIFUs undersøkelse av overgangen til arbeid for fire årskull den sjette høsten etter grunnskolen. For dem som hadde oppnådd yrkeskompetanse, var det store forskjeller i hvorvidt de var sysselsatt, og om de var sysselsatt i full stilling eller deltidsstilling. I bygg- og anleggsteknikk var rundt 60 prosent heltidsansatt, mens dette gjaldt 30 prosent i helse- og oppvekstsektoren.[9]

Er oppnådd yrkeskompetanse eneste veien til et yrke?

I mange yrker er det flere veier enn fag- og svennebrev til ansettelse. Selv i fag med sterke tradisjoner for rekruttering gjennom lærlingordningen har mange bedrifter et langt bredere rekrutteringsgrunnlag. Blant annet har bedriftene eldre lærlinger og ufaglærte som senere tar fagprøve som voksne (praksiskandidatordningen).[10] Dette gjelder både i industrien og i byggebransjen, og sistnevnte preges også av sterk rekruttering fra utenlandsk arbeidskraft. Andre næringer preges av at yrkeskompetanse bare er ett av mange kriterier for sysselsetting, mens atter andre næringer, særlig innenfor handel, preges av svak kobling mellom yrkeskompetanse og ansettelser. Innenfor varehandelen finnes blant annet en stor gruppe som rekrutteres med videregående skole uten yrkeskompetanse.[11] En undersøkelse utført av NIFU i 2014 viser at rundt 25 prosent unge som ikke hadde fullført videregående opplæring fem år etter oppstart, var registrert med heltidsjobb, mens drøyt 20 prosent var registrert med deltidsjobb.[12]

Flere undersøkelser har vist til at i bransjer med en svak fagopplæringstradisjon konkurrerer ungdom med fag- og svennebrev med både ufaglærte og dem som har generell studiekompetanse. Handelsnæringen er et eksempel på dette.[13]

I flere undersøkelser er ungdom spurt om de kunne gjort jobben sin uten fag- eller svennebrev, altså om det finnes alternative veier til å oppnå fagkompetanse enn gjennom fag- eller svennebrevet. Her skiller elektrofagene og design og håndverk seg ut med en høy andel som mener at de ikke kunne gjort jobben uten fag- eller svennebrevet. Dette tolkes som at de faglærte mener at fagopplæringen bygger opp en kompetanse som det er vanskelig å skaffe seg på andre måter. I byggfagene derimot, var det bare et mindretall som mente at de ikke kunne gjort jobben uten fag- eller svennebrev. En fortolkning av dette kan ifølge forskerne være at de faglærte innenfor disse områdene mener at det finnes andre måter å lære seg det som trengs for å gjøre jobben, for eksempel gjennom praksis. Som vist ovenfor kan studier av rekruttering til disse fagene langt på vei bekrefte dette.

Et viktig supplement til vurderingene rundt sysselsetting er å vurdere hvorvidt kompetansen man får gjennom fagopplæringen er nyttig for jobbutførelsen. Brukes kompetansen man fikk i fagopplæringen, når man utfører yrket? En undersøkelse utført av Fafo i samarbeid med SSB viste at over 80 prosent av dem som tok fag- eller svennebrev i 2008, opplevde at de hadde bruk for fagkompetansen i sin første jobb.[14] Bare servicefagene utmerket seg med en lavere andel som oppga at de i stor grad hadde bruk for fagkompetansen de hadde fått gjennom fagbrevet i sin første jobb.

Påvirker arbeidsinnvandring verdsettingen av kompetansen til nyutdannede?

I de siste 10–15 årene har økt arbeidsinnvandring ført til en helt ny konkurransesituasjon for unge nyutdannede, særlig innenfor bygg- og anleggsbransjen. Har dette ført til et annet syn på verdien av yrkeskompetansen til de unge? Forskning

8 Høst, H., T. Nyen og A. Skålholt (2012).
9 Frøseth, M.W. og N. Vibe (2014).
10 Hovdhaugen, E. mfl. (2013).
11 Ibid.
12 Frøseth, M.W. og N. Vibe (2014).
13 Høst, H., A. Skålholt og T. Nyen (2012).
14 Nyen, T., A. Skålholt og A.H. Tønder (2013).

Figur 7.3

tyder på at arbeidsinnvandringen står for mye av økningen i sysselsettingen i mange næringer, særlig innenfor håndverk, industri, hotell og restaurant og pleie og omsorg. Dette kan ha skapt en viss usikkerhet om framtiden for fag- og yrkesopplæringen som hovedvei inn i yrkene. Søkningen til byggfagene falt med over 40 prosent mellom 2007 og 2014. Flere studier av sammenhengen mellom arbeidsmigrasjon og rekruttering til ulike yrkesgrupper innenfor byggfagene bekrefter at arbeidsmigrasjon har hatt klare negative konsekvenser for innenlandsk rekruttering til samme fag.[15] Vi har imidlertid ikke belegg for å si at arbeidsinnvandring har redusert verdsettingen av kompetansen til nyutdannede, målt ved at de ikke får læreplass eller jobb. Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at i perioden 2011–2015 har antallet nye lærekontrakter i bygg- og anleggsteknikk holdt seg stabilt.[16] I kapittel 7.4.8 ser vi at søkningen til bygg- og anleggsteknikk har tatt seg opp i de siste årene.

Også arbeidsmarkedet som rekrutterer fra helse- og oppvekstfagene, har et stort omfang av innvandrere. Utdanningssystemet greier ikke å forsyne dette arbeidsmarkedet med tilstrekkelig arbeidskraft, og både faglærte og ufaglærte med innvandrerbakgrunn utgjør en betydelig del av de sysselsatte i denne sektoren. Arbeidsinnvandringen vil neppe påvirke mulighetene for å få jobb for dem som er faglærte i helse- og oppvekstfagene. Problemstillingen er snarere å finne gode utdanningsløp for ufaglært arbeidskraft.[17] I sin utviklingsredegjørelse for 2016 viser Faglig råd for helse- og oppvekstfagene til utfordringen med mangel på heltidsstillinger som en årsak til vanskene med å rekruttere til fagene, se kapittel 7.4.11.

7.4 Tilbudsstrukturen i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene

I skoleåret 2017–2018 var det 66 562 elever på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene, alle trinn. Helse- og oppvekstfag var størst med 18 637 elever, med teknikk og industriell produksjon og elektrofag som de to neste med henholdsvis 10 518 og 10 201 elever. I tillegg til antallet elever på yrkesfag var det i oktober 2017 registret 41 480 lærlinger. Bygg- og anleggsteknikk var det største utdanningsprogrammet målt i antallet løpende lærekontrakter. Disse tallene gir et bilde av størrelsen på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene; til sammen 108 042 elever eller lærlinger var på vei mot yrkesfaglig kompetanse høsten 2017.[18]

I kapittel 3 viste vi til de samfunnsmessige behovene som førte til prinsippene for tilbudsstrukturen ved innføringen av Reform 94. Prinsippene om brede innganger, en enkel og oversiktlig struktur, tilgang på opplæring for alle og god sammenheng mellom de ulike programmene og nivåene har hatt god oppslutning blant alle aktører i videregående opplæring. Dette er noe av årsaken til at prinsippene for tilbudsstrukturen i videregående opplæring har vært gyldige siden Reform 94. Selv om det har vært foretatt justeringer i tilbudsstrukturen siden Reform 94, kan det hevdes at disse ikke har vært dyptgripende, og at tilbudsstrukturen i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene i all hovedsak har samme innretning som i 1994.

I dag finnes det åtte yrkesfaglige utdanningsprogrammer:

- bygg- og anleggsteknikk
- design og håndverk
- elektrofag
- helse- og oppvekstfag
- naturbruk
- restaurant- og matfag
- service og samferdsel
- teknikk og industriell produksjon

Landslinjer og landsdekkende linjer

I tillegg til tilbudsstrukturen i den enkelte fylkeskommune, og muligheten for å være gjesteelev,

[15] Friberg, J.H. (2016).
[16] Utdanningsdirektoratet (2018). *Skoleporten*.
[17] Høst, H. mfl. (2015).
[18] Utdanningsdirektoratet (2018). *Statistikk videregående skole*.

finnes det landslinjer og landsdekkende tilbud, som elever fra hele landet kan søke på.

Landslinjene finansieres av staten. Dette kan være små og/eller kostbare tilbud som Stortinget mener er av nasjonal betydning og bør opprettholdes. Ordningen med landslinjer skal bidra til å sikre at elever fra hele landet kan søke. I 2017 var det totalt 49 landslinjer, for eksempel Vg2 anleggsteknikk, Vg2 flyfaget og Vg2 ur- og instrumentmaker.

De landsdekkende tilbudene finansieres av fylkeskommunene. Fylkeskommunene forplikter seg til å betale for sine egne elever som benytter seg av disse tilbudene, når de ligger i en annen fylkeskommune. Eksempler på landsdekkende tilbud er Vg2 design og duodji i Finnmark og Vg2 industriell møbelproduksjon i Sogn og Fjordane.

Mange av lærefagene i de landsdekkende linjene og landslinjefagene tilhører tradisjonelle håndverksfag, såkalte små og verneverdige fag. Fagene skal ivareta tradisjonelle håndverksfaglige teknikker, metoder og materialer. Disse fagene blir vurdert til å ha en kulturell verdi, som det av samfunnsmessige årsaker er viktig å videreføre på tross av at fagene har et lite rekrutteringsbehov. I 2018 er 39 fag definert som små og verneverdige.[19] Staten har et ansvar for å legge forholdene til rette for de små og verneverdige fagene, fordi det kan være vanskelig at «markedet» alene skal sikre at det blir gitt opplæring i disse fagene. Det er Utdanningsdirektoratet i samråd med Sekretariatet for små og verneverdige fag (SSV) og de faglige rådene som avgjør hvilke fag som skal regnes med som små og verneverdige. De tradisjonelle håndverksfagene er en del av verdens immaterielle kulturarv, og omfattes av UNESCOs konvensjon om vern av denne kulturarven.

7.4.1 Ny tilbudsstruktur fra skoleåret 2020–2021

Fra 2020 innføres en ny tilbudsstruktur i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene, og dagens åtte utdanningsprogrammer øker til ti. Bakgrunnen for endringene er beskrevet i Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei* og omhandler utfordringer knyttet til manglende gjennomføring, og at altfor få som starter på yrkesfag, ender opp med fag- eller svennebrev. Samtidig er det stor etterspørsel etter faglært arbeidskraft, og opplæringens innhold gir for lite rom for fordypning.

I arbeidet med å utvikle ny tilbudsstruktur er det lagt vekt på arbeidslivets kompetansebehov. Samtidig er det viktig at skolene og fylkeskommunene skal være i stand til å gi et tilstrekkelig utdanningstilbud til elever uavhengig av hvor i landet eleven bor, og at det skal være mulig å få læreplass.

I gjennomgangen av yrkesfagene var det særlig fire utdanningsprogrammer som så ut til å ha svak forankring i arbeidslivet, og som hadde liten andel av de elevene som fullførte med fag- eller svennebrev.[20] Årsaken til dette var blant annet mangel på læreplasser eller at fag- eller svennebrevet ga liten verdi i arbeidslivet.

Figur 7.4 viser hvilke nye utdanningsprogrammer som innføres fra 2020, og hvilke som består. Utdanningsprogrammene design og håndverk og service og samferdsel går ut, og det innføres fire nye utdanningsprogrammer: 1) *salg, service og reiseliv*, 2) *IKT og medieproduksjon*, 3) *frisør, blomster og interiør og* 4) *design og tradisjonshåndverk*. Mange av fagene som i dag hører inn under design og håndverk og service og samferdsel, legges til de fire nye utdanningsprogrammene.

De resterende seks utdanningsprogrammene blir videreført. Også her blir det noen endringer. Det vil bli opprettet nye lærefag, enkelte lærefag blir slått sammen og blir til nye, og noen få lærefag blir lagt ned. I tillegg skal noen lærefag bestå, men med et fornyet innhold. Lærefag med mange felleselementer blir i den nye tilbudsstrukturen samlet i samme utdanningsprogram på Vg1. Det er også enkelte programområder på Vg2 som deles og blir til to ulike Vg2-tilbud. Disse endringene gir elever mulighet til å spesialisere seg innenfor et smalere fagområde. Samtidig fører endringene til at programområdene rekrutterer til færre fag-/svennebrev enn med dagens modell.

I arbeidet med gjennomgangen av ny tilbudsstruktur på yrkesfag kom det inn en rekke innspill som gjelder for flere av utdanningsprogrammene. Dette er blant annet forslag om å innføre valgfrie programfag på Vg2 og å opprette nasjonale fordypninger på Vg3. Det er også kommet mange innspill på navn og navneendringer på utdanningsprogrammer, programområder og fagbetegnelser. Arbeidet med en del av dette gjenstår.

Arbeidet med å utvikle nye læreplaner i programfagene på yrkesfag startet opp høsten 2018. Dette er et arbeid som skal skje i nært samarbeid med ansatte i fylkeskommunene, arbeidslivet og de faglige rådene. Læreplanene skal være klare til

[19] Utdanningsdirektoratet (2018). *Tilskudd til bedrifter som tar inn lærlinger og lærekandidater*.

[20] Utdanningsprogrammene design og håndverk, service og samferdsel, restaurant- og matfag og helse- og oppvekstfag.

bruk for elevene som begynner på Vg1 i skoleåret 2020–2021. I 2024 vil de første lærlingene som følger denne nye strukturen, kunne ta fag- eller svenneprøve.

En nærmere beskrivelse av hvilke konsekvenser ny tilbudsstruktur får for de ulike fagene, finnes under omtalen av hvert enkelt utdanningsprogram, se kapitlene 7.4.8–7.4.15.

7.4.2 2+2-modellen og særløp

Innenfor hvert av de åtte yrkesfaglige utdanningsprogrammene finnes et ulikt antall programområder på Vg2. Med Reform 94 ble hovedmodellen (2+2-modellen) for fag- og yrkesopplæringen innført. Elevene har et fast antall timer fellesfag og programfag i løpet av de to årene i skole. Elevene får standpunktkarakterer i fellesfag og programfag, og *kan* trekkes ut til eksamen i fellesfagene. Alle elever på Vg2 yrkesfag må i tillegg gå opp til en avsluttende tverrfaglig eksamen i programfagene.

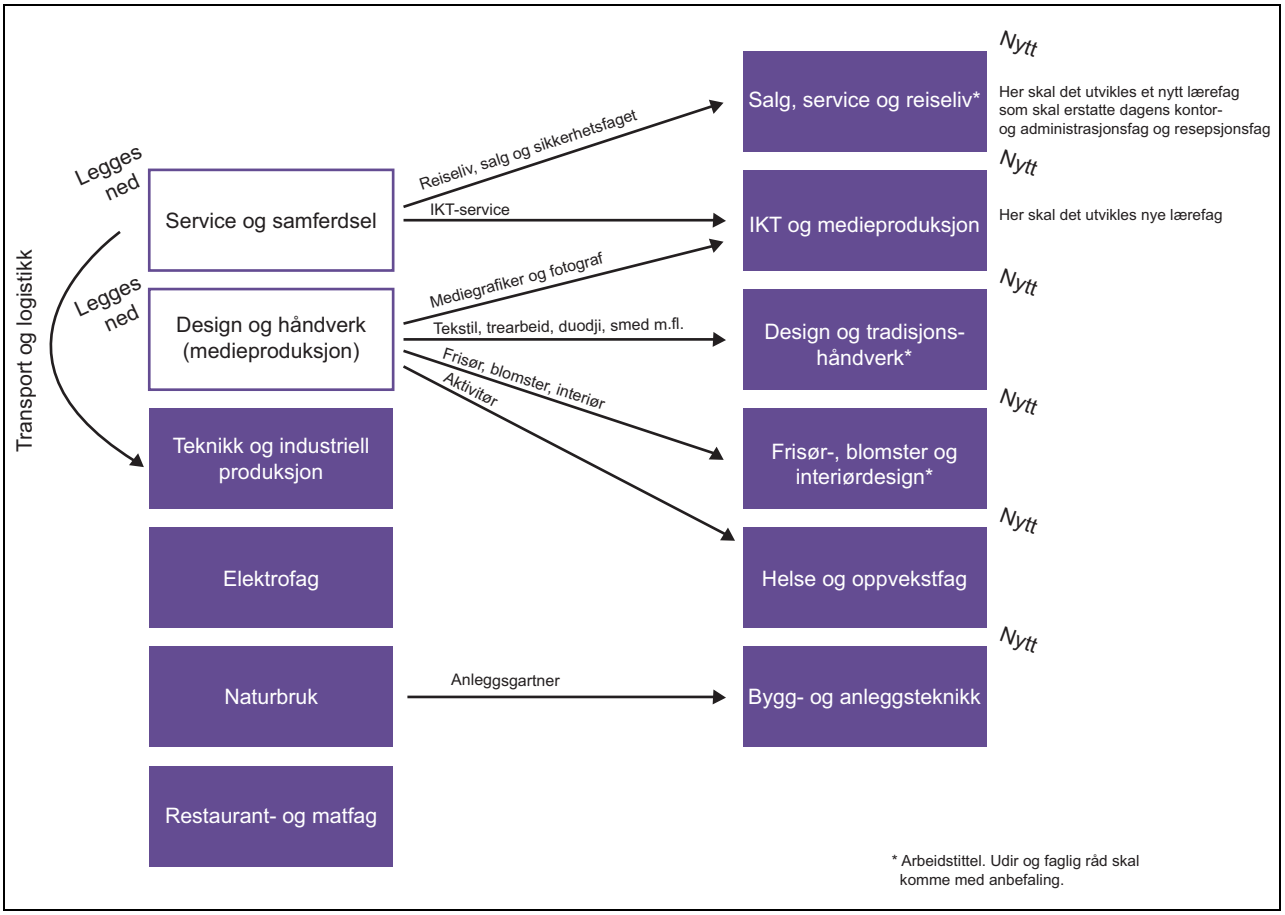
Etter to år i skole søker elevene som følger 2+2-modellen, læreplass i bedrift. Hvert programområde rekrutterer til et eller flere lærefag eller yrker. Lærlingen har normalt to år med læretid i bedrift, men i enkelte av lærefagene er læretiden lengre (f.eks. elektrikerfag med 2,5 år). To års læretid tilsvarer tilsammen ett år opplæring etter læreplanen for Vg3 og ett år verdiskaping for bedriften. I praksis skjer opplæring og verdiskaping parallelt gjennom hele læretiden. Etter avsluttet læretid går lærlingen opp til fag- eller svenneprøven. For å få fag- eller svennebrev må alle fag fra Vg1 og Vg2 være bestått.

I enkelte yrkesfaglige utdanninger skjer all opplæring i Vg3 i skolen. Elevene har bare programfag dette skoleåret, og avslutter skoleåret med en obligatorisk tverrfaglig eksamen. Elevene mottar vitnemål etter tre år i videregående skole.

I tillegg til 2+2-modellen finnes det fag- eller svennebrev som følger en særløpsmodell med ett år i skole og tre år i bedrift.

Ulike syn på 2+2-modellen

En av begrunnelsene for hovedmodellen da den ble innført, var at det var nødvendig at elevene fikk et bredere kunnskapsgrunnlag tidlig i det videregående opplæringsløpet. På denne måten



Figur 7.4 Ny tilbudsstruktur på yrkesfag fra 2020–2021.

ville det bli enklere å omstille seg på et arbeidsmarked som stadig ville kreve flere og nye kompetanser.[21] Balansen mellom bredde og fordypning illustrerer flere av de hensyn tilbudsstrukturen må ta: på den ene siden ønske om spisset kompetanse og tidlig introduksjon til yrket. På den annen side er ønsket om at brede tilbud gir bedre muligheter for et godt tilbud i hele landet og at elever som ikke har bestemt seg, kan få noe mer tid på yrkesvalget.

Hovedmodellen har i all hovedsak fått bred støtte i årene etter Reform 94, men det framkommer likevel ulike syn på modellen, og vi har i økende grad sett at alternativer til modellen har vært etterspurt og prøvd ut. Dette er for eksempel modeller som gir mer fleksibilitet når det gjelder vekslingen mellom opplæring i skole og bedrift.

Diskusjonen har også vært knyttet til de forventninger arbeidslivet har til lærlingers kompetanse når de starter opplæringen i bedrift. Særlig bedrifter innenfor design og håndverk og byggfagene har vært kritiske til brede programfag, og de hevder at lærlingene kan for lite når de kommer ut i bedrift. Det har også vært stilt spørsmål ved om brede innganger nødvendigvis er en garanti for omstillingsevne, eller om det å lære noe grundig kan være et vel så godt grunnlag for senere omstilling. Hvis man lærer noe skikkelig, kan det tenkes at denne kunnskapen kan overføres og brukes i andre situasjoner, og at den skal kunne bygges ut til kunnskap på helt nye områder.[22]

Partene i arbeidslivet har et noe ulikt syn på 2+2-modellen. I utviklingsredegjørelsene for 2016 framgår det at modellen ikke er like naturlig i alle utdanningsprogrammene. Det er først og fremst de tradisjonelle håndverks- og industrifagene som benytter modellen, men også innenfor disse fagene er det ulike syn. Faglig råd for bygg- og anleggsteknikk ønsker flere fleksible og søkbare gjennomføringsmodeller med tettere forpliktende samarbeid mellom skole og bedrift, og mer veksling mellom skole og bedrift i opplæringen.[23]

7.4.3 Kryssløp

Nasjonalt fastsatte kryssløp er nedfelt i tilbudsstrukturen, og disse fastsettes av Kunnskapsdepartementet. Det er ikke mulig i tilby andre kryssløp enn dem som er fastsatt av departementet. Behovet for kryssløp bunner blant annet i ønsket om fleksibilitet i tilbudsstrukturen. Mange steder vil det være for få søkere til å kunne opprettholde et tilstrekkelig tilbud for alle, og kryssløp ses som nødvendig for å kunne sikre rekruttering til lærefag som trenger ny faglært arbeidskraft.

Kryssløp innebærer at man kan gå fra ett utdanningsprogram til et programområde på et annet utdanningsprogram på høyere trinn uten å ta ekstra fag. Kryssløp kan skje både i overgangen fra Vg1 til Vg2 og i overgangen fra Vg2 til Vg3, eller til opplæring i bedrift.

En styrke ved kryssløp er at de gir økt fleksibilitet for elever som ønsker en ny retning uten å måtte gå et ekstra år. Det kan også bidra til at elevene kan velge nærskolen og utsette flytting hjemmefra. For fylkeskommunene gir kryssløp mulighet for å gi et bredere fagtilbud på Vg2, og dermed opprettholde en bredere tilbudsstruktur i områder med få søkere.

For elever som tar kryssløp betyr det at han eller hun begynner på Vg2 med en litt annen kompetanse enn de elevene som har gått det samme utdanningsprogrammet fra Vg1. Ulike skoleløp kan gi utfordringer for programfaglærere når de må tilrettelegge undervisningen for elever med ulik bakgrunn fra Vg1.

Det kan hevdes at kryssløp kan bidra til å svekke fagarbeiderutdanningen ved at man rekrutterer til Vg2 eller opplæring i bedrift fra for mange og for ulike utdanningsprogrammer. En ulempe med kryssløp er at ordningen i noen fag legger føringer på fordelingen av innholdet mellom Vg1 og Vg2. Viktige innholdselementer i et fag legges til Vg2 for å sikre at alle elever, også kryssløpselevene, får med seg innholdet. I utdanningsprogrammer med mange muligheter for kryssløp fra andre utdanningsprogrammer kan dette føre til et nokså «generelt» innhold på Vg1, hvor elevene ikke får tilstrekkelig faglig fordypning før på Vg2. Derfor varierer synet på kryssløp blant partene i arbeidslivet og fylkeskommunene. Mens noen synes kryssløp er et viktig bidrag til en nødvendig fleksibilitet for både den enkelte og lokalt arbeidsliv, mener andre at det trengs en opprydning i strukturen fordi det faglige innholdet i opplæringen utvannes. I utviklingsredegjørelsene for 2016 kommer det fram ulike syn på kryssløp. Mens faglig råd for naturbruk er restriktive med å anbefale kryssløp til sitt utdanningsprogram, mener faglig råd for teknikk og industriell produksjon at det bør åpnes for langt flere nasjonalt fastsatte kryssløp.

Dagens ordning med kryssløp fra alle Vg1 til Vg2 IKT-servicefag faller bort når den nye tilbuds-

---

21 St.meld. nr. 33 (1991–92) *Kunnskap og kyndighet – om visse sider ved videregående opplæring.*

22 Hagen, A., M. Nadim og T. Nyen (2008).

23 Utviklingsredegjørelse 2015–2016. Faglig råd for bygg- og anleggsteknikk.

strukturen på yrkesfag blir innført. Utdanningsdirektoratet skal imidlertid vurdere hvorvidt det fortsatt skal være mulig å videreføre kryssløpsordningen til dette programområdet fra enkelte utdanningsprogrammer.

7.4.4 0+4-modellen og 1+3-modellen

I tillegg til de ordinære og søkbare løpene på yrkesfaglige utdanningsprogrammer har fylkeskommunene flere muligheter til å tilrettelegge for fleksible veier til fag- eller svennebrev, enten på individnivå eller på gruppenivå.[24] Disse opplæringsløpene synliggjøres i liten grad i offisielle presentasjoner av tilbudsstrukturen, og de varierer i bruk. Informasjon om tilbudene får elevene av skolene gjennom sin kontaktlærer eller karriereveileder.

De vanligste alternative modellene er 0+4 og 1+3. 0+4 betyr at all opplæring foregår i bedrift, og 1+3 betyr at elevene går ut i bedrift etter et år på skole. Alle fagene under de fastsatte modellene som er beskrevet over, kan benytte disse to alternative modellene. Av totalt 39 444 lærekontrakter i 2016 var 3 504 tegnet etter 0+4-modellen, mens 2 234 var tegnet etter 1+3-modellen. Bygg- og anleggsteknikk og design og håndverk hadde flest lærekontrakter i 0+4-modellen med henholdsvis 1 408 og 596 kontrakter. Bygg- og anleggsteknikk hadde også flest lærlinger etter 1+3-modellen, med 884 kontrakter, mens teknikk og industriell produksjon fulgte etter med 372 kontrakter. Helse- og oppvekstfag hadde 259 lærlinger som fulgte 0+4-modellen, og 199 som fulgte 1+3-modellen.[25]

Bruken av de alternative modellene varierer mellom fylkeskommunene. Av totalt 4 690 lærekontrakter i Hordaland i 2016 var 752 tegnet som 0+4-modell og 474 som 1+3 i bedrift. Hedmark befant seg i den andre enden av skalaen med 1 lærekontrakt etter 0+4-modellen og ingen kontrakter etter 1+3-modellen.

Vi har ikke mye kunnskap om hvorfor modellene brukes så ulikt i fylkeskommunene og mellom utdanningsprogrammene, hvilke begrunnelser ungdom har for å velge alternativene eller hvorfor bedriftene velger å ta inn lærlinger til disse løpene. Olsen med flere har intervjuet ungdommer og representanter for bedrifter som har erfaring med bruken av de ulike modellene. Bruken av alternative løp har noen ganger blitt begrunnet med at ordningene passer godt for ungdommer som ønsker en mer praktisk orientert opplæring, mens ungdommene har begrunnet valget med at de var skoleleie (0+4) eller at de ikke ble tilbudt ønsket Vg2 (1+3). Felles for ungdommer og bedrifter som ble intervjuet i undersøkelsen, var at de var godt fornøyd med ordningene, og at ungdom som valgte dem oppnådde god kompetanse i løpet av læretiden. Opplæringskontoret i Rogaland for rørleggerfaget oppga i 2014 at av 79 kandidater til svenneprøven var det ti som hadde gått alternative løp, og alle disse ti besto prøven.[26]

7.4.5 Vekslingsmodeller

Vekslingsmodeller innebærer at vekslingen mellom opplæringen i skole og bedrift skjer oftere og i en annen rekkefølge enn det 2+2-modellen legger opp til.[27]

Et sentralt forsøk med veksling startet i 2013 i seks fylkeskommuner i helse- og oppvekstfag. I 2014 ble forsøket utvidet til å gjelde flere fag og flere fylkeskommuner. Utprøvingsperioden avsluttes i 2018. Begrunnelsen for å prøve ut vekslingsmodeller var å styrke motivasjonen, bedre læringsutbyttet og bedre gjennomføringen i fagopplæringen.

Forsøket pågår i tolv fylkeskommuner i til sammen 13 utdanningsprogrammer, og blir evaluert av NIFU og Fafo. De ser blant annet på kjennetegn ved de ulike modellene, hvordan vekslingsmodellene blir implementert, og hvilke konsekvenser de har for motivasjon, faglig utvikling og gjennomføring. Foreløpige funn fra forskningen viser at den vanligste måten å organisere vekslingsmodellen på, er å bruke en 1+3-modell. Det betyr at elevene går første året på skolen, og at vekslingen starter i Vg2. Videre viser forskningen at elevene i forsøket har god faglig utvikling og motivasjon. Elevene ser i større grad sammenhengen mellom det de lærer på skolen og den kompetansen arbeidslivet forventer at de har, enn de som følger det ordinære løpet. En av de største utfordringene med utprøvingen, er at skolene må tilby og organisere vekslingsmodellen i tillegg til det ordinære tilbudet. Dette kan gi små elevgrupper i flere av tilbudene, og krever i tillegg at skolene må bruke mer tid på administrative oppgaver.[28]

---

[24] Opplæringsloven § 3-3 fjerde ledd.

[25] Upubliserte tall fra Utdanningsdirektoratet over løpende lærekontrakter.

[26] Olsen, O.J. mfl. (2015).

[27] Forskrift til opplæringsloven § 6A-7.

[28] Høst, H. mfl. (2018).

Figur 7.5

I en vekslingsmodell spesialiserer elevene seg på et tidligere tidspunkt, og dette kan få konsekvenser for eleven dersom han eller hun ombestemmer seg for utdanningsvei. Forskerne peker også på at veksling kan ha konsekvenser for læringsmiljøet i klassen dersom en gruppe av elevene veksler mellom å være inne og ute av klassen.

I de opplæringsløpene som gir både studiekompetanse og yrkeskompetanse (TAF/YSK, se kapittel 7.4.7) foregår også opplæringen i en veksling mellom skole og bedrift.

7.4.6 Bedriftsopplæring i skole

For elever som ikke får læreplass, har fylkeskommunene plikt til å tilby elevene opplæring i skole.[29] Dette tilbudet blir ofte kalt alternativ opplæring i skole.

Elevene som får tilbud om bedriftsopplæring i skole har gjerne lavere karaktergrunnlag og noe høyere fravær enn andre som har fått læreplass, eller de mangler et nettverk som gjør det vanskelig å få læreplass.

Erfaringene har vært at bedriftsopplæring i skole ikke har fungert godt nok, og at det ikke har blitt oppfattet som likeverdig med læretid. Dette kan dels forklares med at opplæringstiden i skole normalt er på tolv måneder, og at de som tilbys denne opplæringen, ikke får tilbud om den verdiskapingsdelen som ungdom med læretid i bedrift får. Tilgang på god spisskompetanse som en instruktør i bedrift kan gi, kan være vanskelig å skaffe i et skoleløp. Det er også grunn til å anta at bedriftsopplæring på skole innebærer en uheldig avstand til det å utvikle en identitet til det yrket og den yrkesutførelsen som man ville fått med ordinær opplæring i bedrift.

Det er ikke uvanlig at elevene ikke fullfører bedriftsopplæringen i skole, eller at de ikke består avsluttende fag- eller svenneprøve. Lavere karaktergrunnlag og kortere opplæringstid er noe av grunnen til dette.[30] De som består fagprøven, lykkes også dårligere med overgangen til arbeidsmarkedet enn de som tar fagbrev som lærlinger. Antallet elever som tilbys bedriftsopplæring i skole har økt fra 573 i 2011 til 1 053 i 2015–2016.[31]

I 2013 startet et forsøk i fem fylkeskommuner med forsterket alternativ opplæring, for å gi elever uten læreplass et bedre alternativt tilbud. Blant annet skulle større deler av opplæringen foregå i bedrift, og opplæringstiden skulle økes fra tolv til 18 måneder. En kartlegging av forsøket viste at økningen fra tolv til 18 måneder var gunstig for elevenes muligheter for å kunne gjennomføre bedriftsopplæringen i skole.[32]

7.4.7 Flere veier fra yrkesfaglige utdanningsløp til studiekompetanse

Selv om søkningen til de yrkesfaglige utdanningsprogrammene kan sies å være god, sikter mange av elevene og lærlingene på yrkesfag mot studiekompetanse. De velger enten påbygging til generell studiekompetanse etter Vg2 eller etter oppnådd yrkeskompetanse, eller de velger en yrkesfaglig vei til studiekompetanse via et lokalt tilbud på sin skole. I skoleåret 2017–2018 var det 11 335 elever i påbygging til generell studiekompetanse, noe som utgjør 9 prosent av alle elevene på vei mot studiekompetanse.

Tabell 7.1 viser at drøyt 28 800 elever fra grunnskolekullet i 2012 startet på et yrkesfaglig utdanningsprogram høsten 2012. Dette utgjør litt over 46 prosent av alle elevene i kullet. Av dem som valgte yrkesfaglige utdanningsprogrammer, endte nesten 30 prosent opp med studiekompetanse fem år senere, mens 34 prosent endte opp med yrkeskompetanse. 27 prosent av kullet hadde ikke bestått eller hadde sluttet i opplæringen, mens nærmere 10 prosent fortsatt var i videregående opplæring.

Tendensen til å gå over fra yrkesfaglige til studieforberedende utdanningsprogrammer øker med økende antall grunnskolepoeng. Tabell 7.2 viser at av de elevene i 2012-kullet som startet på et av de yrkesfaglige utdanningsprogrammene, og med antall grunnskolepoeng mellom 45–55,

[29] Opplæringsloven § 3-3 femte ledd.
[30] Riksrevisjonen (2016). *Dokument 3 (2015–2016)*.
[31] Utdanningsdirektoratet (2018). *Skoleporten*.
[32] Aspøy, T.M. og T. Nyen (2015).

Tabell 7.1 2012-kullet og høyeste registrering av disse i videregående opplæring 01.10.2017, hele grunnskolekullet og de som valgte yrkesfag. Antall og andel.

	Grunnskolekullet 2012 som har vært registrert i vgo		Yrkesfag, i alt	
Høyeste registrering i vgo t.o.m. 1.10.2017	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Fortsatt i videregående opplæring etter fem år, uten å ha fullført	3 399	5,5	2 814	9,8
Fullført og bestått med studiekompetanse	37 930	61,0	8 437	29,2
Fullført og bestått med yrkeskompetanse	10 092	16,2	9 890	34,3
Vg1, bestått	189	0,3	138	0,5
Vg1, ikke bestått	1 500	2,4	1 222	4,2
Vg2, bestått	1 620	2,6	1 491	5,2
Vg2, ikke bestått	1 990	3,2	1 540	5,3
Vg3/lære, ikke bestått	5 475	8,8	3 319	11,5
Antall totalt som startet vgo på alle utdanningsprogrammene	62 195	100,0		
Antall totalt som startet på et yrkesfaglig utdanningsprogram			28 851	100,0

Kilde: SSB (2018).

endte 67 prosent opp med studiekompetanse fem år senere.

Påbygging til generell studiekompetanse

Tanken om en felles videregående opplæring med felles innhold for elevene, førte til at det fra 1974 og framover har eksistert en mulighet for å bygge på yrkesfaglige utdanningsprogrammer til studiekompetanse. Påbygging til generell studiekompetanse ble imidlertid ikke en vanlig vei før etter Reform 94. Da ble det et prinsipp at elever, uavhengig av utdanningsprogram, skulle kunne oppnå studiekompetanse i løpet av tre år. For de fleste er dette et planlagt og ønsket resultat, ikke først og fremst et omvalg eller en nødløsning på grunn av mangel på læreplass.[33]

Fra skoleåret 2014–2015 ble det innført rett til påbygging til generell studiekompetanse etter fullført og bestått fag- og yrkesopplæring. Retten gjelder dem som har fullført og bestått fag- og yrkesopplæring i 2014 eller senere. Retten kan tas ut når som helst innen utgangen av det året vedkommende fyller 24 år.[34]

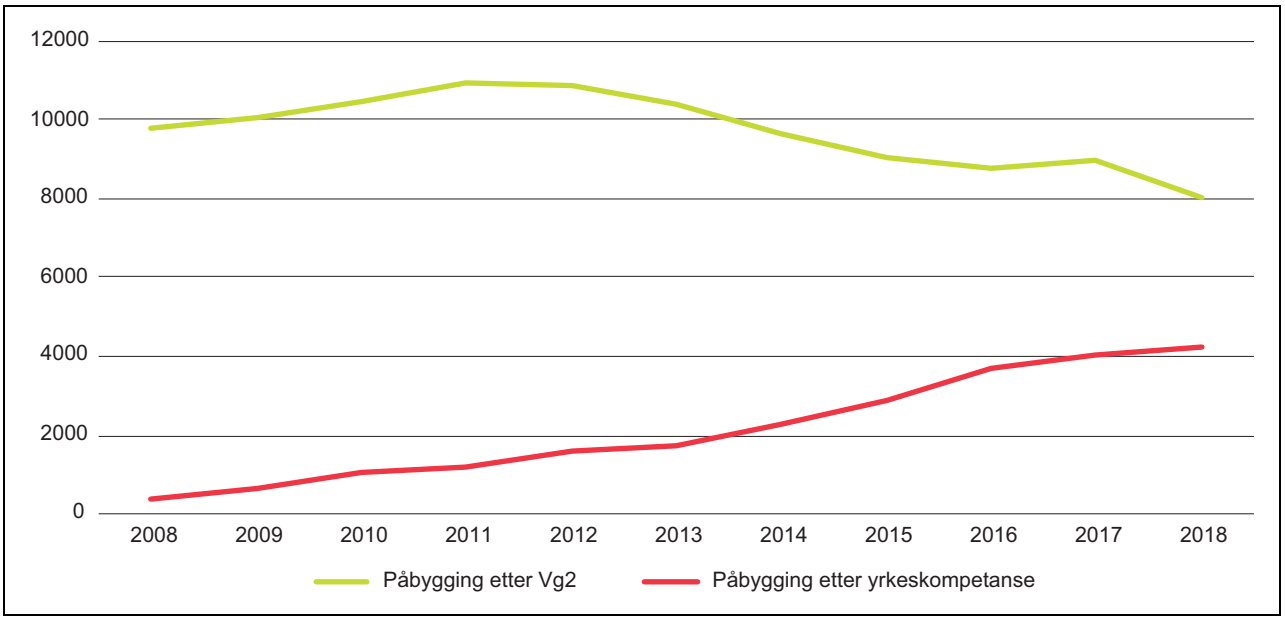
Begrunnelsen for å innføre en rett til påbygging etter fag- eller svennebrev var blant annet den høye andelen elever som søkte seg til påbyg-

[33] Markussen, E og S.K. Gloppen (2012).
[34] Opplæringsloven § 3-1.

Tabell 7.2 Høyeste registrering i videregående opplæring for dem som startet på yrkesfag i 2012, etter grunnskolepoeng. N = 28 851.

	Mangler grunnskolepoeng	Under 25 grunnskolepoeng	25–< 35 grunnskolepoeng	35–< 45 grunnskolepoeng	45–< 55 grunnskolepoeng	55+ grunnskolepoeng
Fullført og bestått med studiekompetanse	6,1	3,4	15,1	40,9	67,2	88,4

Kilde: SSB (2018).



Figur 7.6 Søkere til påbygging til generell studiekompetanse

Kilde: Utdanningsdirektoratet (2018).

ging etter Vg2. Kunnskapsdepartementet fikk flere innspill om at påbygging svekket rekrutteringen til yrkesfagene, og at det ble brukt unødvendig mye ressurser på å utdanne elever til et yrke de uansett ikke ville komme til å utøve. En nærmere undersøkelse av helsefagarbeiderfaget viste at det å innføre en rett til påbygging etter endt læretid, som en del fylkeskommuner allerede ga tilbud om, kunne være et viktig grep for å få flere til å fullføre læretiden.[35]

Så langt kan det se ut som den nye rettigheten har virket etter sin hensikt. I 2018 var det cirka 12 000 søkere til påbygging, 750 færre enn i 2017. Det har vært en relativt stor nedgang i tallet på dem som søker om påbygging etter Vg2, og en tilsvarende økning etter endt læretid, vist i figur 7.6. Hvis denne trenden fortsetter, vil stadig flere ende opp med både yrkeskompetanse og studiekompetanse.

Statistikk fra Utdanningsdirektoratet viser at elever på påbygg har svakere resultater til eksamen enn elever på de studieforberedende utdanningsprogrammene. Statistikken viser at karaktersnittet i norsk hovedmål for elever på studieforberedende utdanningsprogrammer lå mellom 3,1 og 3,4 i årene 2013–2014 til 2017–2018. Tilsvarende resultater for påbyggingselever lå mellom 2,6 og 2,9.[36]

Det samme gjelder eksamensresultater i matematikk. Mens karaktersnittet i samme periode lå mellom 2,6 og 3,1 i de studieforberedende utdanningsprogrammene, lå snittet for påbyggingselever mellom 2,4 og 2,7.

Treårige yrkesfaglige løp mot generell studiekompetanse

For å øke fleksibiliteten i tilbudsstrukturen innførte regjeringen i 2015 en ordning som gir fylkeskommunene mulighet til å opprette egne klasser eller programområder for elever som ønsker en yrkesfaglig vei til studiekompetanse.[37] Sammen med innføring av fleksibel fag- og timefordeling gir dette et mer skreddersydd tilbud til elever som i utgangspunktet har tenkt å oppnå studiekompetanse gjennom påbygging.

Innføringen av ordningen har ført til at flere fylkeskommuner i dag tilbyr egne løp som gir generell studiekompetanse med utgangspunkt i yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Et eksempel er Lier videregående skole, som tilbyr elektro, helse- og miljøteknologi, et treårig løp som gir studiekompetanse og realfaglig fordypning. Dette kan gjøres ved at programfag og fellesfag fordeles mer jevnt over tre år, enn et ordinært løp på yrkesfag og påbygging gjør.

[35] Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei. Kvalitet og mangfold i fellesskolen.*

[36] Utdanningsdirektoratet (2018). *Skoleporten.*

[37] Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei. Kvalitet og mangfold i fellesskolen.*

Elever som går naturbruk, kan oppnå studiekompetanse gjennom et eget påbyggingsår. Dette er en del av den nasjonale tilbudsstrukturen.

Fireårige løp mot dobbelkompetanse

Ved noen skoler i noen fylkeskommuner opprettes det spesielle tilbud med en kombinasjon av yrkesfaglige og studieforberedende programområder. Et eksempel på dette er YSK,[38] som gir både yrkes- og studiekompetanse. Informasjon om hvilke skoler som tilbyr slike løp, samt detaljene om løpene, finnes på fylkeskommunenes hjemmesider.

TAF[39] startet som et lokalt forsøk i Hordaland allerede i 1992 med tilbud om tekniske og allmenne fag som ga elevene både fag- eller svennebrev og spesiell studiekompetanse etter fire år i videregående opplæring. TAF-tilbudet skulle blant annet opprette tidlig kontakt mellom faglig sterke elever og industrien for derved å bidra til å heve industriarbeidsplassenes status. Tilbudene som kombinerer yrkesfaglige og studieforberedende programområder, ble etter hvert populære, og de finnes i dag i flere fylkeskommuner og utdanningsprogrammer. Opplæringsløpet er ikke beskrevet i forskriften, og fylkeskommunen har ikke plikt til å tilby det. TAF- og YSK-tilbudene er i prinsippet det samme. De nye tilbudene bruker gjerne betegnelsen «YSK».

I tabell 7.3 vises antallet elever fordelt på utdanningsprogrammer som var i gang med påbygging eller yrkesfaglig løp som gir studiekompetanse eller dobbeltkompetanse på to ulike tidspunkter. Tabellen viser en økning i antall elever som velger disse alternativene, med unntak av antallet elever som går påbygging til generell studiekompetanse etter Vg2. Samtidig ser vi en økning i antall elever på påbygging etter fullført yrkeskompetanse (Vg4) fra alle utdanningsprogrammer. Økningen er særlig stor på utdanningsprogram for helse- og oppvekstfag.

Tabellen viser i tillegg at flere elever går på lokale tilbud på yrkesfag som gir studiekompetanse og yrkes- og studiekompetanse (TAF/YSK) i 2016 sammenliknet med 2011.

7.4.8 Utdanningsprogram for bygg- og anleggsteknikk

Bygg- og anleggsteknikk fører fram til 5 programområder på Vg2 og 23 fag- eller svennebrev. De fleste fagene følger 2+2-modellen, mens enkelte fag følger en særløpsmodell med 1. år i skole og resten av læretiden i bedrift. Fagene innenfor bygg- og anleggsteknikk tilhører for en stor del de

[38] Yrkes- og studieforberedende kompetanse (YSK).
[39] Tekniske og allmenne fag (TAF).

Tabell 7.3 Oversikt over elever som går løp som kvalifiserer for generell studiekompetanse på yrkesfaglige utdanningsprogrammer, skoleårene 2011–2012 og 2016–2017.

Utdanningsprogram	Påbygging etter Vg2		3 år på yrkesfag med generell studiekomp.		Påbygging etter yrkeskomp. (Vg4)		Dobbelkompetanse YSK/TAF	
Utdanningsløp per 01.10.	2011	2016	2011	2016	2011	2016	2011	2016
Alle	9 383	7 921	310	1 302	1 342	3 380	643	1 339
Bygg- og anleggstek.	690	446	0	0	108	218	113	232
Design og håndv.	828	378	0	33	163	348	0	0
Elektrofag	908	906	43	148	101	252	67	82
Helse- og oppvekst	3 371	2 989	220	942	512	1 336	90	293
Medier og komm.	765	806	0	0	29	61	0	0
Naturbruk	258	244	16	68	37	85	15	37
Rest.- og matfag	443	216	0	0	116	218	0	36
Service og samf.	1 510	1 167	0	83	173	484	7	268
Tekn. og industr.	610	769	31	28	103	378	351	391

Kilde: SSB

Figur 7.7

tradisjonelle lærefagene som har lange tradisjoner for fagopplæring i bedrift.

Med nærmere 17 000 elever og lærlinger i skoleåret 2017–2018 er utdanningsprogrammet det fjerde største yrkesfaglige utdanningsprogrammet. For skoleåret 2018–2019 var det 11 911 søkere til enten skole- eller læreplass, og dette er det høyeste tallet etter flere år med redusert søkning. Flest elever søker seg videre til Vg2 byggteknikk.[40] Det var 11 328 gutter og 583 jenter som søkte Vg1 bygg- og anleggsteknikk i 2018.

Det forventes større etterspørsel etter fagarbeidere i bygg- og anleggsbransjen i årene som kommer.[41] Bygg- og anleggsnæringen rekrutterer mange voksne med ulik utdanningsbakgrunn og/eller relevant arbeidserfaring fra andre bransjer. Mange er voksenlærlinger eller praksiskandidater.

Tabell 7.4 viser hvordan det gikk med 2012-kullet som startet på utdanningsprogram for bygg- og anleggsteknikk høsten 2012. Tabellen viser at en større andel av elevene på bygg- og anleggsteknikk endte opp med yrkeskompetanse, sammenliknet med det totale antallet elever som startet på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. En litt større andel var fortsatt i videregående opplæring, mens andelen som endte opp med studiekompetanse var betydelig mindre enn for det totale antallet elever.

Ny tilbudsstruktur – konsekvenser for utdanningsprogram for bygg- og anleggsteknikk

Bygg- og anleggsteknikk videreføres som nytt utdanningsprogram når ny tilbudsstruktur blir innført i 2020. Bygg- og anleggsteknikk får i ny tilbudsstruktur åtte programområder på Vg2 og seks særløp som følger 1+3-modellen, som til sammen fører frem til 26 fag- eller svennebrev.

Selv om de aller fleste fagene består som i dag, kan vi vente enkelte endringer i fagtilbudet. Det blir blant annet opprettet tre nye lærefag, noen fag får fornyet innhold, og tre fag endrer utdanningsløp fra hovedmodellen til en særløpsmodell eller motsatt vei.

Den nye tilbudsstrukturen videreforer dagens tilbud med bred faglig inngang på Vg1 – samtidig fører endringene til økt spesialisering på Vg2. To av dagens programområder, Vg2 byggteknikk og Vg2 klima, energi og miljø, deles i to og blir til fire nye programområder. Det betyr at elevene på Vg2 får en mer fagspesifikk opplæring enn de har i dag.

Faglig råd for bygg- og anleggsteknikk uttalte seg om utdanningsprogrammet som en del av grunnlaget for endringene i tilbudsstrukturen. Rådet ønsket blant annet å videreføre den brede inngangen på Vg1. Samtidig var rådet opptatt av at de elevene som har bestemt seg for lærefag, skal

[40] Utdanningsdirektoratet (2018): *Søkere til videregående opplæring 2018.*

[41] Rørstad, K. mfl. (2017).

Tabell 7.4 Status etter fem år for 2012-kullet som startet på yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Antall og andel, totalt og for elever på utdanningsprogram for bygg- og anleggsteknikk.

	Ute av videregående opplæring uten å ha nådd full kompetanse	Oppnådd yrkes-kompetanse	Oppnådd studie-kompetanse	Fortsatt i videregående opplæring
Yrkesfag totalt N = 28 851	7 710 (26,7 prosent)	9 890 (34,4 prosent)	8 437 (29,2 prosent)	2 814 (9,8 prosent)
Bygg- og anleggsteknikk N = 3 672	1 099 (29,9 prosent)	1 834 (49,9 prosent)	350 (9,5 prosent)	389 (10,6 prosent)

Kilde: SSB (2018).

Figur 7.8

få opplæring i dette faget når de starter i Vg1. Rådet mente derimot at Vg2-tilbudet var for bredt. Med for mange lærefag innenfor det samme programområdet, får elevene for lite tid til opplæring i hvert av fagområdene.

Rådet ønsket at flere ungdom skal søke seg til bygg- og anleggsbransjen. Samtidig understreket de betydningen av at elevene som begynner på bygg- og anleggsteknikk, må bestå alle fag på ungdomsskolen.

Videre var det faglige rådet opptatt av å skape en attraktiv vei til arbeidslivet for ungdommen, der valget av utdanning ikke oppfattes om en blindgate uten muligheter for videre karrieremuligheter. Derfor var rådet opptatt av at det etableres utdanninger på tertiærnivå innenfor de enkelte lærefagene i utdanningsprogrammet. Rådet pekte på fagskolen som den naturlige videreutdanningen for yrkesfagene, og viste til at næringen trenger videreutdanning både som spesialisering i det enkelte lærefag og til arbeidsledelse og planlegging. Yrkesfaglige studier i universitets- og høyskolesektoren med opptak gjennom y-veien og fagskolene var også noe rådet ønsket for fagene i utdanningsprogrammet.[42]

Rådet sluttet opp om hovedmodellen, men pekte samtidig på behovet for flere fleksible og søkbare gjennomføringsmodeller med tettere forpliktende samarbeid mellom skole og bedrift.

Mange av lærefagene på bygg- og anleggsteknikk har mange fellestrekk, og det vurderes nå om noen av lærefagene kan slås sammen. Dersom flere fag skal slås sammen til ett bredt fagbrev, ønsker bransjen å innføre valgbare fordypningsområder i opplæringen. Fordypningsområdene skal dermed ivareta de ulike fagene som i dag er egne fagbrev. Det pågår nå en vurdering av hvorvidt man ønsker å innføre fordypningsområder, og hvordan innretningen på en slik ordning skal være. Fordelen med et bredere faginnhold i fag- og svennebrevet er at bransjen kan benytte faglært arbeidskraft til flere oppgaver i bedriften. Dersom fordypningsområdene i praksis fungerer som enkeltvise fag- og svennebrev, oppfylles ikke intensjonen om økt fleksibilitet. Ordningen vil i stedet kunne skape en mer uoversiktlig tilbudsstruktur for elever som skal velge fagretning, og som ikke kjenner bransjen godt nok til å vite hvilke følger valget har for senere arbeidsforhold.

7.4.9 Utdanningsprogram for design og håndverk / medieproduksjon

Design og håndverk/medieproduksjon fører fram til 14 programområder på Vg2 og 56 yrkeskompetanser med og uten fag-/svennebrev. Her finner vi tradisjonsfag og fag som i stor grad blir påvirket av nye trender og moter. En del av fagene følger 2+2-modellen, men det er også flere av fagene som er særløpsfag (1+3) og fag som fører til yrkeskompetanse med vitnemål etter tre år i skole.

Design og håndverk/medieproduksjon er et av utdanningsprogrammene der mange av fagene har røtter tilbake til laugstiden. Eksempler på slike fag er skomaker, skredder og gullsmed. Mange av fagene på design og håndverk/medieproduksjon tilhører gruppen med små og verneverdige fag.[43]

Programområdet Vg1 medieproduksjon med tilhørende utdanningsløp på Vg2 og Vg3 hørte tidligere til utdanningsprogram for medier og kommunikasjon. Da medier og kommunikasjon ble gjort om til et studieforberedende løp fra og med skoleåret 2016–2017, ble yrkesfagdelen av medieproduksjonsfagene lagt til utdanningsprogram for design og håndverk. Dette er en midlertidig løsning, og plasseringen i tilbudsstrukturen er vurdert og vedtatt sammen med arbeidet med ny tilbudsstruktur.

For skoleåret 2018–2019 var det 4 411 søkere til enten skole- eller læreplass. Det var stor overvekt av jenter som søker design og håndverk, 78 prosent i 2018–2019. Det har vært en viss nedgang i søkningen til utdanningsprogrammet i de senere årene.

Som i mange av de andre utdanningsprogrammene søker en stor andel av ungdommene seg til

[42] Utviklingsredegjørelse 2015–2016 for bygg- og anleggsteknikk. 2. del.

[43] Utdanningsdirektoratet (2018): *Små og verneverdige fag i videregående – tilskudd.*

påbygging til generell studiekompetanse etter Vg2.

Utfordringer innenfor dette fagområdet handler ikke om en svakt tilknyttet fagopplæringstradisjon, men at fagenes status og etterspørsel er blitt svekket.[44] Faglig råd for design og håndverk viser til innspill fra lærere som mener det er utfordrende å tilby yrkesrelevant opplæring på Vg1. Rådet antyder at elever faller fra på grunn av for lite spissing mot interesseområdet det første året i videregående opplæring.[45]

Det har vært en nedgang i antallet lærekontrakter i fagene, noe som blant annet forklares med at inngangen til fagene er blitt for brede og at det er for liten mulighet for fordypning. Bedriftene mener derfor at søkerne til læreplass kan for lite om faget når de skal begynne i lære. 2+2-modellen hevdes å ha ført til teoretisering av håndverksfagene og mindre øvelse i praktiske ferdigheter.[46]

En stor andel av dem som avlegger fag- og svenneprøver er voksne uten rett.[47]

Tabell 7.5 viser andelen elever fra 2012-kullet som hadde nådd enten studie- eller yrkeskompetanse fem år etter oppstart. Andelen på design og håndverk/medieproduksjon som hadde nådd kompetanse etter fem år, var noe lavere enn på yrkesfagene totalt, og det var en litt større andel som enten hadde sluttet eller ikke bestått, eller som fortsatt var i videregående opplæring.

[44] Høst, H. mfl. (2015).

[45] Utviklingsredegjørelse 2015–2016. Faglig råd for design og håndverk.

[46] Horneland, A. (2014).

[47] Utviklingsredegjørelse 2015–2016. Del 1. Faglig råd for design og håndverk.

Ny tilbudsstruktur – konsekvenser for utdanningsprogram for design og håndverk / medieproduksjon

Med innføringen av ny tilbudsstruktur i 2020 blir utdanningsprogram for design og håndverk/medieproduksjon lagt ned i sin nåværende form. De aller fleste design- og håndverksfagene blir videreført på to nye utdanningsprogrammer som foreløpig har betegnelsene – Vg1 design og tradisjonshåndverk og Vg1 frisør-, blomster- og interiørdesign.

Nytt utdanningsprogram for design og tradisjonshåndverk fører til åtte programområder på Vg2 og 43 fag- og svennebrev. Utdanningsløpene følger hovedmodellen (2 +2), særløpsmodellen (1 + 3) eller to år i skole og tre år i lære.

Nytt utdanningsprogram for frisør-, blomster- og interiørdesign fører til tre programområder på Vg2, to Vg3 yrkeskompetanseløp med vitnemål og tre fag-/svennebrev etter hovedmodellen (2+2).

Den delen av utdanningsprogrammet som hører til medieproduksjonsfagene, blir lagt til et nytt utdanningsprogram for IKT- og mediefag. Dette tilbudet omtaler vi nærmere i kapittel 7.4.14.

Til sist har vi også noen få lærefag som bytter utdanningsprogram og blir lagt til hhv. helse- og oppvekstfag og bygg- og anleggsteknikk. Ett programområde, Vg2 pianostemming og pianoteknikk, går helt ut av tilbudet for videregående opplæring. Ansvaret for å videreføre opplæringen i disse fagene blir lagt til høyere utdanning og/eller fagskolene.

De lærefagene som i dag er samlet på utdanningsprogram for design og håndverk/medieproduksjon fører frem til svært ulike yrker og bransjer. Hensikten med å opprette flere innganger på Vg1 er å samle programområder på Vg2 og lære-

Tabell 7.5 Status etter fem år for 2012-kullet som startet på yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Antall og andel, totalt og for elever på utdanningsprogram for design og håndverk.

	Ute av videregående opplæring uten å ha nådd full kompetanse	Oppnådd yrkes-kompetanse	Oppnådd studie-kompetanse	Fortsatt i videregående opplæring
Yrkesfag totalt N = 28 851	7 710 (26,7 prosent)	9 890 (34,4 prosent)	8 437 (29,2 prosent)	2 814 (9,8 prosent)
Design og håndverk[1] N = 1 850	641 (34,6 prosent)	552 (29,8 Prosent)	444 (24,0 prosent)	213 (11,5 prosent)

[1] Navnet på utdanningsprogrammet var design og håndverk da elevene startet i 2012, ikke design, håndverk / medieproduksjon som i dag.

Kilde: SSB (2018)

fag med flest mulig felleselementer i samme utdanningsprogram. Dette skal gjøre at opplæringen retter seg mot færre fagområder enn den gjør med dagens ordning. Samtidig gir nye utdanningsprogrammer for disse fagområdene fortsatt relativt brede innganger. Hvert av utdanningsprogrammene fører til en rekke ulike fag- og yrkeskompetanser og gir elevene en rekke valgmuligheter etter Vg1.

Utformingen av den nye tilbudsstrukturen bygger i stor grad på forslagene fra faglig råd for design og håndverk. I utviklingsredegjørelsen foreslår det faglige rådet å dele utdanningsprogram for design og håndverk i flere nye Vg1-tilbud. Rådet mener utdanningstilbudet samler for mange ulike fag med få felleselementer i det samme utdanningsprogrammet. For mange elever er fagene på utdanningsprogrammet lite kjent fra før. Elevene får ifølge rådet i mindre grad enn før opplæring i tradisjonelle fag som tresløyd, metallsløyd og håndarbeid i grunnskolen. Og ikke alle kjenner til fagene før de kommer til videregående opplæring. Dagens brede inngang på Vg1 gjør dessuten at flere av fagene er lite synlige for elevene det første året i videregående opplæring. Dette kan påvirke i hvilken retning elevene søker videre i opplæringsløpet. Lave søkertall sammen med rekrutteringsutfordringer til flere av fagene gjør dessuten at bedrifter ikke får dekket etterspørselen de har etter lærlinger.

Mange fagmiljøer som hører til faglig råd for design og håndverk, mener det er behov for å endre dagens løsning for opplæringen i design- og håndverksfagene. Forslaget fra faglig råd om å dele dagens utdanningsprogram i flere nye blir imidlertid ikke støttet av alle fagmiljøene. I arbeidet med å gjennomgå tilbudsstrukturen på yrkesfag er det kommet fram mange endringsforslag for design og håndverk.[48] Og de har pekt i ulike retninger.

Hvor mange innganger elevene skal kunne velge mellom på Vg1, avhenger av felleselementer i fagene, men også av hvor mange som søker seg til tilbudet. Utdanningsmyndighetene legger vekt på at brede innganger på Vg1 skal ta høyde for at elevgrunnlaget skal være tilstrekkelig stort, slik at flest mulig fylkeskommuner skal kunne opprette tilbudene. I høringen av ny tilbudsstruktur på yrkesfag er enkelte av høringsinstansene kritiske til å opprette et eget utdanningsprogram for tradisjonshåndverk.[49] De er urolige for at elevgrunnlaget er for lavt i mange fylkeskommuner, og at det dermed ikke blir tilbud i hele landet. Faglig råd mener en løsning på dette kan være å opprette nasjonale eller regionale kompetansesentre, eller landslinjer. Slike tilbud vil kunne sikre opplæring til alle uansett hvor i landet elevene bor. Samtidig kan kompetansesentre bidra med å formidle kunnskap, lærlingplasser og koble fagpersoner med kompetanse på de små og verneverdige fagene til utdanningsstedene.

7.4.10 Utdanningsprogram for elektrofag

Utdanningsprogram for elektrofag fører fram til fem programområder på Vg2, 20 fag-/svennebrev og ett løp som gir yrkeskompetanse med vitnemål. Flere av utdanningsløpene følger lengre opplæringstid enn 2+2-modellen. Dette gjelder blant annet for dataelektronikerfaget, som krever tre år i skole og 1,5 år i bedrift, og elektrikerfaget, som krever to år i skole og 2,5 år i lære. Elektrobransjen representerer en bransje hvor fagopplæring står sterkt, og der lærlingordningen er en viktig rekrutteringsvei.

I skoleåret 2017–2018 var det 18 000 elever og lærlinger i utdanningsprogrammet. Med 15 464 søkere til skoleåret 2018–2019 er elektrofag det nest største yrkesfaglige utdanningsprogrammet, og søkningen har holdt seg stabil i flere år.[50]

Tabell 7.6 viser at en høyere andel elever på elektrofagene har oppnådd yrkeskompetanse etter fem år enn snittet for yrkesfagelevene. Selv om en av fem oppnår studiekompetanse, er denne andelen lavere enn for snittet av yrkesfagelevene. Andelen som fortsatt er i opplæring, er litt høyere enn snittet for alle yrkesfagelever og -lærlinger, men her er det viktig å huske på at flere fagbrev i utdanningsprogrammet krever lengre opplæringstid enn to år.

Ny tilbudsstruktur – konsekvenser for utdanningsprogram for elektrofag

Elektrofag videreføres som eget utdanningsprogram når ny tilbudsstruktur blir innført i 2020. Elektrofag får to nye lærefag, der ett flyttes fra utdanningsprogram for teknikk og industriell produksjon. I tillegg skal behovet for å opprette robotikk som nytt lærefag utredes videre.

I utviklingsredegjørelsen fra 2016 påpeker rådet at den teknologiske utviklingen i samfunnet

[48] Utdanningsdirektoratet (2017): *Gjennomgang av det yrkesfaglige utdanningstilbudet.*

[49] Utdanningsdirektoratet (2017): *Høring av endringer i den yrkesfaglige tilbudsstrukturen.*

[50] Utdanningsdirektoratet (2018): *Søkere til videregående opplæring 2018.*

Tabell 7.6 Status etter fem år for 2012-kullet som startet på yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Antall og andel, totalt og for elever på utdanningsprogram for elektrofag.

	Ute av videregående opplæring uten å ha nådd full kompetanse	Oppnådd yrkes-kompetanse	Oppnådd studie-kompetanse	Fortsatt i videregående opplæring
Yrkesfag totalt N = 28 851	7 710 (26,7 prosent)	9 890 (34,4 prosent)	8 437 (29,2 prosent)	2 814 (9,8 prosent)
Elektrofag N = 4 254	1 064 (25 prosent)	1 796 (42,2 prosent)	881 (20,7 prosent)	513 (12,1 prosent)

Kilde: SSB (2018).

vil påvirke innholdet i og utviklingen av elektrofaget. Det betyr at innholdet i opplæringen må endres i takt med denne, og at det samtidig er behov for å se på fag- og timefordelingen. For eksempel ønsker rådet mer fagrettet matematikk inn i opplæringen på elektrofag. Rådet ønsker videre en gjeninnføring av eksamen i avsluttende fag etter Vg1 og styrking av fagprøven, blant annet gjennom krav om læretid i bedrift for dem som skal avlegge fagprøven. Dette vil få konsekvenser for elever som ikke får læreplass og som får bedriftsopplæringen på skolen.

Mange av elevene på elektrofag velger å fortsette skolegangen etter Vg2, framfor å fortsette løpet mot et fag- eller svennebrev. Faglig råd mener videregående opplæring i dag ikke har et tilstrekkelig godt tilbud til de elevene som ønsker en teknologiopplæring der de kan fortsette direkte videre til høyere utdanning. De ser behovet for å utvide tilbudet på elektrofag slik at elever som ønsker en høyere realfaglig utdanning kan gå veien via elektrofag. Der for eksempel robotikk og datateknologi inngår i en fagkombinasjon, vil det kunne gi elever både praktisk og teoretisk kompetanse som grunnlag for høyere studier. I dag finnes det muligheter for en slik «dobbel» løsning i form av TAF/YSK på elektrofag som noen skoler tilbyr.

7.4.11 Utdanningsprogram for helse- og oppvekstfag

Helse- og oppvekstfag fører frem til seks programområder på Vg2 og ti ulike yrkeskompetanser med eller uten fagbrev. Helse- og oppvekstfag er det utdanningsprogrammet med flest søkere og med størst økning i søkertallet. For skoleåret 2018–2019 søkte 25 196 enten skole- eller læreplass. Utdanningsprogrammet har hatt en jevn stigning i søkertall de siste årene, og fra 2017 til 2018 steg antallet med 1 300.

Opplæringsløpet innenfor helse- og oppvekstfagene (tidligere helse og sosialfagene) ble etablert på 1960-tallet med hjelpepleierfaget som det dominerende faget. Hjelpepleierutdanningen, som opprinnelig var en skolebasert utdanning, hadde svært mange søkere gjennom hele 80- og 90-tallet. Den høye søkningen bidro til at helse- og sosialfagene var det største yrkesfaglige tilbudet. Søkerne var i all hovedsak voksne, men ved innføringen av Reform 94, da utdanningen ble en del av hovedmodellen i fagopplæringen, var det også mange unge som søkte utdanningsprogrammet. Etter politisk press ble den opprinnelige hjelpepleierutdanningen opprettholdt ved siden av den nye opplæringsmodellen. Denne ordningen varte helt fram til innføringen av Kunnskapsløftet i 2006 – da de to parallelle utdanningsmodellene ble slått sammen til et nytt utdanningstilbud, Vg2 helsearbeiderfaget med tilhørende fagbrev, helsefagarbeider.[51]

Ifølge SSB vil det bli en kraftig etterspørsel etter helsefagarbeidere i de nærmeste 20 årene. Til tross for god søkning til utdanningen, vil antallet fagarbeidere ikke kunne dekke framtidig behov i arbeidslivet. Når det likevel har vært en økning i årsverk i sektoren, skyldes dette økte stillingsstørrelser og innvandring.[52]

De to dominerende fagene i utdanningsprogrammet etter Kunnskapsløftet er helsearbeiderfaget og barne- og ungdomsarbeiderfaget. Utdanningen i helsearbeiderfaget har aldri etablert seg som en typisk ungdomsutdanning, selv om opplæringsmodellen følger 2+2-modellen. Ifølge forskere er gjennomsnittsalderen på nyutdannede

[51] Høst, H. m.fl. (2015).
[52] Aamodt, P.O. mfl. (2011).

Figur 7.9

helsefagarbeidere 34 år.[53] Faglig råd for helse- og oppvekstfag peker på dette i sin utviklingsredegjørelse i 2016, der de anbefaler å etablere bærekraftige tilbud for voksne som mangler formell utdanning i helse- og oppvekstsektoren.[54]

Rådet peker blant annet på gode erfaringer gjennom forsøket med fagbrev på jobb, se kapittel 9 for en kort beskrivelse av ordningen.

Ungdom som søker programområdet helsearbeiderfag, velger i høy grad å ta Vg3 påbygging til generell studiekompetanse i stedet for å søke læreplass. Noe av årsaken til dette finner forskerne i at ungdom ikke synes karrieremulighetene i lærefagene er gode nok, og at det er tryggere med en høyskoleutdanning innenfor samme sektor.[55]

Barne- og ungdomsarbeiderfaget ble etablert ved innføringen av Reform 94 og er i dag et av de største lærefagene, målt i antall avlagte fagprøver. Som helsearbeiderfaget er barne- og ungdomsarbeiderfaget kvinnedominert, og en stor del av rekrutteringen til faget skjer gjennom praksiskandidatordningen.

Mange med fagbrev som barne- og ungdomsarbeider jobber i skole, skolefritidsordning (SFO) eller i barnehage. Før 2014 ble ansatte med fagbrevet registrert i statistikken som assistent, sammen med ufaglærte, og det var heller ikke mulig å skille mellom de to kategoriene. Statistikk fra 2014 viser at andelen ansatte med fagbrev i barnehager har økt noe, mens antallet assistenter har gått litt ned. Det kan se ut til at kommuner i økende grad prioriterer å ansette personer med fagbrev i i barnehagene i stedet for ufaglærte – i hvert fall til faste stilinger.[56] I likhet med helsearbeiderfaget velger mange ungdommer å ta Vg3 påbygging til generell studiekompetanse i stedet for å gå ut i lære.

Tabell 7.7 viser at andelen som oppnår studiekompetanse etter fem år, er høyere i helse- og oppvekstfag enn for yrkesfagene totalt. En av tre oppnår yrkeskompetanse etter fem år.

Ny tilbudsstruktur – konsekvenser for utdanningsprogram for helse- og oppvekstfag

Utdanningsprogram for helse- og oppvekstfag blir videreført som eget utdanningsprogram ved innføringen av ny tilbudsstruktur fra og med skoleåret 2020–2021. Helse- og oppvekstfag får i ny tilbudsstruktur sju programområder som fører fram til seks fagbrev etter hovedmodellen (2+2), og fem yrkeskompetanseløp med vitnemål. Aktivitørfaget blir overført fra utdanningsprogram for design og håndverk.

[53] Høst, H. m.fl. (2015).

[54] Utviklingsredegjørelse 2016. Faglig råd for helse- og oppvekstfag 2015-2016.

[55] Høst, H. m.fl. (2015).

[56] Bråten, M. og B. Jordfald (2018).

Tabell 7.7 Status etter fem år for 2012-kullet som startet på yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Antall og andel, totalt og for elever på utdanningsprogram for helse- og oppvekstfag.

	Ute av videregående opplæring uten å ha nådd full kompetanse	Oppnådd yrkes-kompetanse	Oppnådd studie-kompetanse	Fortsatt i videregående opplæring
Yrkesfag totalt N = 28 851	7 710 (26,7 prosent)	9 890 (34,4 prosent)	8 437 (29,2 prosent)	2 814 (9,8 prosent)
Helse- og oppvekstfag N = 5 710	1 361 (23,8 prosent)	1 659 (29,1 prosent)	2 152 (37,7 prosent)	538 (9,4 prosent)

Kilde: SSB (2018).

I utviklingsredegjørelsen peker faglig råd for helse- og oppvekstfag på at det til tross for høy søkning fortsatt er behov for å kvalifisere voksne uten relevant utdanning som allerede arbeider i helse- og oppvekstsektoren. For å øke antallet voksne som oppnår fagbrev, mener rådet det er behov for å opprette fleksible og læringsintensive opplæringsordninger. Rådet mener det haster med å få plass en opplæringsordning for voksne innenfor fagopplæringen som er tilpasset behovene i helse- og oppvekstsektoren. Rådet anbefaler å bygge videre på ordninger som allerede eksisterer, og forbedre disse. Dette gjelder blant annet praksiskandidatordningen, privatistordningen og realkompetansevurdering.

De største hindringene for at helsearbeiderfaget og barne- og ungdomsarbeiderfaget skal bli attraktive for søkere og oppleves som relevante for arbeidsgivere, ligger i arbeidslivet, skriver faglig råd. De mener at utfordringen med mangel på heltidsstillinger for blant andre nyutdannede er særlig krevende for rekrutteringen til yrkene.

Ifølge det faglige rådet har de skolebaserte yrkesfagene spesielle utfordringer når elevene er utplassert i praksis. De foreslår å innføre obligatoriske krav til praksis og innføre fordypningsfag på Vg2 som retter seg mot ulike fagretninger på Vg3.

Et fag som fikk særlig oppmerksomhet i det faglige rådets utviklingsredegjørelse, var ambulansefaget. Rådet viser til utfordringer som blant annet knytter seg til en ny akuttmedisinforskrift, som krever høyere kompetanse på personellet i ambulansen, enn det en lærling nødvendigvis kan ha. Dette innebærer at lærlingen ikke lenger kan være «person nummer to» i ambulansen og således ikke kan få verdiskapingsdelen sin i ambulanse. Dagens 2+2-modell inneholder ikke opplæring i utrykningskjøretøy. Rådet peker på at dette kan medføre at opplæringen innenfor hovedmodellen ikke gir lærlingene fullgod ambulanseutdanning.

Slik det er i dag, søker flest jenter seg til utdanningsprogram for helse- og oppvekstfag. Yrket kan være fysisk krevende med blant annet tunge løft, derfor mener bransjen det er behov for en bedre kjønnsbalanse i rekrutteringen til faget. Rådet foreslår en helt ny modell for opplæringen i ambulansefaget som innebærer to år på skole etterfulgt av tre år i bedrift. Som del av læretiden ligger det i tillegg ambulansefaglig opplæring i skole. Ny opplæringsmodell for ambulansefaget er ikke ferdig utarbeidet, og dagens ordning gjelder inntil videre.

7.4.12 Utdanningsprogram for naturbruk

Naturbruk fører fram til sju programområder på Vg2 og ti ulike yrkeskompetanser med eller uten fagbrev.

Utdanningsprogram for naturbruk tilbyr også et studieforberedende løp på Vg3. Tilbudet gir elevene kompetanse innenfor naturforvaltning og generell studiekompetanse. Faglig råd for naturbruk mener at studieforberedende Vg3 i naturbruk er et viktig tilbud i utdanningsprogrammet. Elevene må imidlertid ha mulighet til å velge realfag fra studiespesialisering i faget yrkesfaglig fordypning for å kvalifisere seg til studier med tilleggskrav. Rådet mener dette er en forutsetning for at faget skal være relevant, og for at naturbrukskompetansen gir en betydelig merverdi – både i studier og i framtidig yrkesutøvelse for universitets- og høyskoleutdannede.

Søkningen til naturbruk er relativt stabil og gradvis økende. For skoleåret 2018–2019 var søkningen på 4 863 til enten skole- eller læreplass. Flest elever søker seg til Vg2 landbruk og gartnernæring; 613 elever av totalt 1 569.

Tabell 7.8 viser at en større andel elever på naturbruk har oppnådd studiekompetanse etter fem år enn andelen som har oppnådd yrkeskompetanse. Andelen er også høyrere enn for de andre yrkesfagene. En noe lavere andel elever er fortsatt i videregående opplæring etter fem år enn snittet for alle yrkesfagelevene.

Ny tilbudsstruktur – konsekvenser for utdanningsprogram for naturbruk

Naturbruk består som eget utdanningstilbud etter innføringen av ny tilbudsstruktur, men med noen endringer. Det nye tilbudet skal bestå av ulike programområder på Vg2 og føre til sju fagbrev, to yrkeskompetansefag og et tilbud som gir generell studiekompetanse. I dette utdanningsprogrammet får vi blant annet ett nytt lærefag, dyrefaget. Faget skal følge hovedmodellen (2+2-modellen) og bygge på et av de eksisterende programområdene på Vg2.

Utdanningsprogram for naturbruk fører til relativt få lærefag. I ny tilbudsstruktur går i tillegg to av lærefagene ut, og de skal i stedet inngå i det nye fagtilbudet på utdanningsprogram for bygg- og anleggsteknikk. Til tross for mulige kryssløp vil denne endringen bidra til at tilbudsviften på naturbruk blir enda smalere – og begrense valgmulighetene elevene har på dette utdanningsprogrammet. Faglig råd for naturbruk mener det derfor er behov for flere valgmuligheter for å opprett-

Tabell 7.8 Status etter fem år for 2012-kullet som startet på yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Antall og andel, totalt og for elever på utdanningsprogram for naturbruk.

	Ute av videregående opplæring uten å ha nådd full kompetanse	Oppnådd yrkes-kompetanse	Oppnådd studie-dkompetanse	Fortsatt i videregåendde opplæring
Yrkesfag totalt N = 28 851	7 710 (26,7 prosent)	9 890 (34,4 prosent)	8 437 (29,2 prosent)	2 814 (9,8 prosent)
Naturbruk N = 1 265	328 (25,9 prosent)	345 (27,3 prosent)	483 (38,2 prosent)	109 (8,6 prosent)

Kilde: SSB (2018).

holde søkere til utdanningsprogrammet. Et nytt dyrefag møter et behov i arbeidslivet, og det kan samtidig øke interessen for og dermed søkningen til naturbruk.

7.4.13 Utdanningsprogram for restaurant- og matfag

Utdanningsprogram for restaurant- og matfag har to programområder på Vg2 og rekrutterer til tolv ulike fag-/svennebrev innenfor 2+2-modellen. Utdanningsprogrammet rekrutterer fagarbeidere til ulike deler av arbeidsmarkedet, både industrifag og mer tradisjonelle lærefag.

Dette utdanningsprogrammet har lavest søkertall, samtidig som det er stor etterspørsel etter lærlinger. Søkningen til restaurant- og matfag har vært gradvis synkende over tid, og for skoleåret 2018–2019 var søkningen på det laveste med 4 263 søkere til enten skole- eller læreplass. Søkertallene for 2018 viser at det er flest elever som søker seg til programområdet kokk- og servitørfag på Vg2; 1 041 søkere av totalt 1342 elever på Vg2.

Tabell 7.9 viser at andelen elever på utdanningsprogrammet som var ute av videregående opplæring uten å ha oppnådd kompetanse innen fem år, er ti prosentpoeng høyere enn på de andre yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Andelen som fortsatt er i videregående opplæring, er også høyere.

I de tradisjonelle håndverksfagene kokkfaget, baker og konditorfaget er andelen lærlinger høyere enn i fagene som rekrutterer til matindustrien. Disse siste fagene er dominert av praksiskandidater med en langt høyere gjennomsnittsalder for oppnådd kompetanse.[57]

Ny tilbudsstruktur – konsekvenser for utdanningsprogram for restaurant- og matfag

Utdanningsprogram for restaurant og matfag blir videreført som eget utdanningsprogram med ny

[57] Høst, H. mfl. (2015).

Tabell 7.9 Status etter fem år for 2012-kullet som startet på yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Antall og andel, totalt og for elever på utdanningsprogram for restaurant- og matfag.

	Ute av videregående opplæring uten å ha nådd full kompetanse	Oppnådd yrkes-kompetanse	Oppnådd studie-kompetanse	Fortsatt i videregående opplæring
Yrkesfag totalt N = 28 851	7 710 (26,7 prosent)	9 890 (34,4 prosent)	8 437 (29,2 prosent)	2 814 (9,8 prosent)
Restaurant- og matfag N =1 295	479 (36,9 prosent)	478 (36,9 prosent)	166 (12,8 prosent)	172 (13,3 prosent)

Kilde: SSB (2018)

Figur 7.10

tilbudsstruktur. Det nye tilbudet vil føre til tre programområder på Vg2 og elleve fag- og svennebrev. Endringene innebærer at ett av dagens programområder på Vg2 blir delt i to, og to fagbrev blir slått sammen til ett nytt. Det er kommet forslag om å opprette fordypningsområder på Vg3 som skal kunne erstatte noen av dagens fagbrev. Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag å utrede dette forslaget.

Endringene baserer seg blant annet på utviklingsredegjørelsene fra faglig råd for restaurant- og matfag.[58] Rådet mener rekruttering av kvalifiserte elever er hovedutfordringen for dette utdanningsprogrammet. Det er behov for faglært arbeidskraft i bransjene. De skriver at motiverte elever med lavt fravær og som har bestått Vg1 og Vg2, har stor mulighet for å få læreplass. Matindustribransjen ønsker at utdanningen i større grad enn i dag bør bli mer spesialisert mot håndverk eller industri. I utviklingsredegjørelsen foreslår rådet å videreføre dagens ordning med en felles inngang på Vg1, men at elevene kan velge tidligere fordypning på Vg2.

Det er ikke realistisk med dagens søkertall til restaurant- og matfag at forslaget om flere valgbare løp kan tilbys over hele landet. Rådet foreslår derfor å etablere regionale, fylkeskommunale kompetansesentre som elever fra hele landet kan søke på.

Matindustrien foretrekker et opplæringsløp etter hovedmodellen (2 +2). Likevel er en del av lærefagene som hører inn under restaurant- og matfag, mer aktuelle løp for praksiskandidatordningen enn for lærlingordningen. Dette skyldes, påpeker det faglige rådet, den lave søkningen til utdanningsprogrammet, i tillegg til at bedrifter i matindustrien anbefaler sine medarbeidere å ta fag- eller svennebrev som praksiskandidater.

Restaurant- og matfag rekrutterer til bransjer som er i endring og ofte består av bedrifter med spesialiserte produksjonsområder. Flere av bransjene vil antagelig ha et økende behov for både matfaglig og teknisk kompetanse i framtiden. Samtidig mener faglig råd at det er behov for å møte behovet for spisskompetanse ved å innføre fordypning på Vg3-nivå i noen fag.

7.4.14 Utdanningsprogram for service og samferdsel

Utdanningsprogram for service og samferdsel fører fram til fire programområder på Vg2 og til åtte fagbrev innenfor 2+2-modellen. Elever fra alle utdanningsprogrammene kan søke kryssløp til Vg2 IKT-servicefag.

Opplæringen innenfor utdanningsprogrammet fører til en rekke ulike jobbmuligheter på arbeidsmarkedet for tjenesteytende yrker. Service og samferdsel fører til flere av de nyere fagene i fag- og yrkesopplæringen, og er det utdanningsprogrammet hvor færrest blir formidlet til læreplass.

For skoleåret 2018–2019 søkte 10 669 enten skole- eller læreplass, og tallet på søkere har holdt seg stabilt i flere år.

Tabell 7.10 viser at andelen som var ute av videregående opplæring uten å ha oppnådd full kompetanse etter fem år er høyere enn snittet for yrkesfagene, og at færre har oppnådd yrkeskompetanse.

Ny tilbudsstruktur – konsekvenser for utdanningsprogram for service og samferdsel

Utdanningsprogram for service og samferdsel blir i ny tilbudsstruktur fra og med 2020 lagt ned i sin nåværende form. Mange av fagene blir videreført i to nye utdanningsprogrammer. Dette er utdanningsprogram for salg, service og reiseliv og IKT og medieproduksjon. Transport- og logistikkfagene blir flyttet til utdanningsprogram for teknikk og industriell produksjon. Dette blir nærmere omtalt i kapittel 7.4.15.

På nytt utdanningsprogram for salg, service og reiseliv får vi to nye programområder på Vg2 som til sammen fører fram til fire fagbrev. Ett av disse fagbrevene erstatter to av de fagbrevene vi har i dag.

Det nye utdanningsprogrammet for IKT og medieproduksjon skal bestå av to programområder på Vg2. Et av dem, Vg2 IKT-servicefag, ligger i dag på utdanningsprogram for service og sam-

[58] Utviklingsredegjørelse 2016. Faglig råd for restaurant- og matfag 20152016.

ferdsel. Det andre er Vg2 medieproduksjon som i dag hører inn under utdanningsprogram for design og håndverk/medieproduksjon. Dette utdanningsprogrammet fører fram til fire fagbrev, derav ett nytt fagbrev.

De store endringene på utdanningsprogram for service og samferdsel er gjort for å møte arbeidslivets behov for relevant opplæring. Endringene er i stor grad basert på utviklingsredegjørelsene fra faglig råd for service og samferdsel. Ifølge faglig råd representerer dagens utdanningsprogram for service og samferdsel mange fag som ikke har direkte relevans for hverandre. Mange av utdanningene har dessuten svak forankring i arbeidslivet – med det menes at lærlingordningen ikke fungerer som en hovedvei inn i yrkeslivet. Ved ansettelser blir det ofte lagt vekt på personlige egenskaper framfor formell kompetanse. I tillegg konkurrerer enkelte fagbrev med kompetanse fra universiteter og høyskoler.

Et eksempel på at fagkompetansen har variert verdi, er salgsfaget som er rettet mot varehandelen. Dette arbeidsmarkedet er et typisk ungdomsmarked, der det ikke er uvanlig å rekruttere ufaglært arbeidskraft som kan opparbeide seg relevant kompetanse gjennom internopplæring. Dette er en form for fagopplæring som ligger nær opp til det som kan kalles det markedsstyrte fagopplæringsregimet, se kapittel 7.8.1. I et slikt regime er det vanskelig å etablere en faglært yrkeskategori.[59] I sin utviklingsredegjørelse sier det faglige rådet for service og samferdsel at kategorien *ufaglært* ikke er interessant i dette faget, som er koblet til det mer åpne arbeidsmarkedet. Rådet viser til Fafos undersøkelse, som peker på at det viktigste kriteriet for ansettelser er gjennomført videregående opplæring, gjerne studieforberedende.[60]

I utviklingsredegjørelsen etterspør faglig råd for service og samferdsel et tettere samarbeid med næringene. Rådet peker på at de store kjedene i dag har en systematisk og velutviklet internopplæring, og at opplæringen som skjer i kjedeskolene, med fordel kan kombineres med fagbrev. I Fafos notat om kjedeskoler vises det til at det er lite sannsynlig at kjedene vil gå over til å rekruttere gjennom fagopplæringen istedenfor å la ansatte gjennomgå et internt opplæringssystem.[61] Det kan derimot være mulig at kjedene tar inn lærlinger – og at de gjennomgår internopplæringen som del av læretiden.

I forslaget til ny tilbudsstruktur etterspør faglig råd for service og samferdsel dessuten mer entreprenørielle kompetanser i salgsfaget. Fordi salgsfaget retter seg mot en rekke ulike bransjer, mener bransjene at det i tillegg er behov for mer faglig fordypning, og at det også inkluderer spisskompetanse som i dag hører til fag på andre utdanningsprogrammer. For eksempel kan det være relevant for en byggevarebutikkarbeider å ha kompetanse i salg, tømrerfag og byggevarekunnskap, mens en blomsterbutikkmedarbeider kan ha bruk for kompetanse i salgs- og blomsterdekoratørfag.

I tillegg til fagovergripende kompetanser på tvers av yrkesfaglige utdanningsprogrammer, mener faglig råd at det også kan være behov for hybride løp, altså tilbud på et yrkesfaglig utdanningsprogram som fører til generell studiekompetanse.[62] Dette gjelder bransjer innenfor for

[59] Høst, H. m.fl. (2015).

[60] Utviklingsredegjørelse del 1. Faglig råd for service og samferdsel 2015–2016.

[61] Hagen, A. og T. Nyen (2010).

[62] Hovdhaugen, E. mfl. (2013).

Tabell 7.10 Status etter fem år for 2012-kullet som startet på yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Antall og andel, totalt og for elever på utdanningsprogram for service og samferdsel.

	Ute av videregående opplæring uten å ha nådd full kompetanse	Oppnådd yrkes-kompetanse	Oppnådd studie-kompetanse	Fortsatt i videregående opplæring
Yrkesfag totalt N = 28 851	7 710 (26,7 prosent)	9 890 (34,4 prosent)	8 437 (29,2 prosent)	2 814 (9,8 prosent)
Service og samferdsel N = 2 261	740 (32,8 prosent)	585 (25,9 prosent)	743 (32,9 prosent)	193 (8,5 prosent)

Kilde: SSB (2018).

Figur 7.11

eksempel reiselivsfag som etterspør fagkompetanse i reiseliv og praktisk opplæring i bedrift – kombinert med språkkompetanse og andre fag fra studieforberedende utdanningsprogrammer. Flere fagmiljøer mener imidlertid at yrkesfaglige tilbud som fører til generell studiekompetanse, undergraver fagbrevets status i arbeidslivet. For elever som ønsker det, kan studiespesialisering med programfaget reiseliv og språk være et aktuelt alternativ. I ny tilbudsstruktur videreføres reiselivsfaget som en del av nytt programområde for Vg2 salg og reiseliv.

Et av de store fagene på dagens utdanningsprogram for service og samferdsel er kontor- og administrasjonsfaget. Dette faget oppsto med Reform 94, da de gamle linjene kalt handel og kontor ble nedlagt. Som salgfaget sliter dette faget med å finne sin plass i arbeidslivet. De arbeidsoppgavene som tradisjonelt har vært utført i dette faget, har dessuten endret karakter.[63] Arbeidsoppgavene for kontoransatte er mer preget av bedriften man jobber i, enn av felles oppgaver som kjennetegner yrkesgruppen som sådan. Teknologien har ført til en endret arbeidsstruktur hvor ansatte i stor grad utfører administrative oppgaver selv. Faglig råd for service og samferdsel bekrefter langt på vei det forskning viser: Fagets innhold er ikke i samsvar med bedriftenes behov. Det er ikke gitt at man får relevant jobb etter oppnådd fagbrev, og fagbrevet dekker ikke et reelt behov for arbeidskraft.[64] I høringen om ny tilbudsstruktur var høringsinstansene delt i forslaget om å legge ned kontor- og administrasjonsfaget. Kunnskapsdepartementet har derfor bestemt en mellomløsning. Faget blir lagt ned i sin nåværende form og blir, sammen med resepsjonsfaget, erstattet med ett nytt lærefag. Det nye lærefaget, som foreløpig har betegnelsen førstelinjetjenester, er under utvikling.

Elever fra alle utdanningsprogrammene kan søke kryssløp fra Vg1 til Vg2 IKT-servicefag. Elevene begynner dermed med ulik kompetanse fra det første året i videregående opplæring. Samtidig må elevene vente til Vg2 før de får fordypning i det fagområdet de søker seg mot, noe som kan påvirke motivasjonen. Faglig råd for service og samferdsel viser dessuten til at ett år i skole som er spesifikt rettet mot IKT-service, heller ikke er tilfredsstillende for arbeidslivet. I arbeidet med tilbudsstrukturen viser det seg at høringsinstansene er delt i hvordan den beste innretningen for IKT-servicefag bør være. Per i dag kommer den største elevgruppen som begynner på Vg2 IKT-servicefag, fra utdanningsprogram for elektrofag. Den nest største er gruppen elever fra service og samferdsel, dernest fra teknikk og industriell produksjon. Teknologi blir viktig i stadig flere bransjer, og det skjer store endringer i kravene til digital kompetanse i arbeidslivet. I valget mellom ulike løsninger for å videreføre faget mener faglig råd for service og samferdsel og flere høringsinstanser, inkludert mediebransjen, at et nytt utdanningsprogram for IKT og medieproduksjon er en god løsning for å kunne videreføre og utvikle fagene.

7.4.15 Utdanningsprogram for teknikk og industriell produksjon

Teknikk og industriell produksjon fører fram til ti programområder på Vg2 og 58 fag-/svennebrev. Av alle de yrkesfaglige utdanningsprogrammene har teknikk og industriell produksjon flest fag- og svennebrev i tilbudsviften. De fleste utdanningsløpene følger 2+2-modellen, noen fag er særløpsfag (1+3), og det er ett løp med tre år i skole og et år i bedrift. Søkningen til teknikk og industriell produksjon har gått ned i de siste årene med det laveste tallet for skoleåret 2018–2019 med 14 291 søkere til enten skole- eller læreplass.

Teknikk og industriell produksjon er et av de store utdanningsprogrammene der mange av elevene går over til læreplass i bedrift. Dette illustrerer tabell 7.11, som viser at omtrent halvparten av 2012-kullet som valgte yrkesfag, hadde oppnådd yrkeskompetanse etter fem år. Andelen som oppnår studiekompetanse, er langt lavere enn for snittet på yrkesfagene. Nesten en tredel av dem som startet på utdanningsprogrammet i 2012, var ute av videregående opplæring uten å ha nådd full

63 Aspøy, T.M., H. Nicolaisen og T. Nyen (2013).

64 Utviklingsredegjørelse del 1. Faglig råd for service og samferdsel 2015–2016.

Tabell 7.11 Status etter fem år for 2012-kullet som startet på yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Antall og andel, totalt og for elever på utdanningsprogram for teknikk- og industriell produksjon.

	Ute av videregående opplæring uten å ha nådd full kompetanse	Oppnådd yrkes-komvpetanse	Oppnådd studie-kompetanse	Fortsatt i videregående opplæring
Yrkesfag totalt N = 28 851	7 710 (26,7 prosent)	9 890 (34,4 prosent)	8 437 (29,2 prosent)	2 814 (9,8 prosent)
Teknologi og industriell produksjon N = 5 155	1 493 (28,9 prosent)	2 545 (49,4 prosent)	537 (10,4 prosent)	580 (11,3 prosent)

Kilde: SSB (2018).

kompetanse fem år senere. Andelen som fortsatt befinner seg i videregående opplæring er noe høyere enn snittet for yrkesfagene.

Ny tilbudsstruktur – konsekvenser for utdanningsprogram for teknikk og industriell produksjon

Teknikk og industriell produksjon blir videreført som eget utdanningsprogram med den nye tilbudsstrukturen i 2020. Utdanningsprogrammet får fortsatt en bred inngang på Vg1 og skal føre fram til åtte programområder på Vg2 og 55 ulike fag- og svennebrev. Med ny tilbudsstruktur blir to av dagens programområder slått sammen til ett nytt programområde, og to programområder blir lagt ned. På Vg3-nivå får vi fag som endrer utdanningsløp fra særløp (1+3) til hovedmodellen (2+2), og noen fagbrev blir slått sammen eller lagt ned. Enkelte fag følger nye utdanningsveier gjennom videregående opplæring ved at de flyttes til eller fra andre utdanningsprogrammer. Dette gjelder for eksempel transport- og logistikkfagene, som blir overført fra utdanningsprogram for service og samferdsel til teknikk og industriell produksjon.

Utdanningsprogram for teknikk og industriell produksjon rekrutterer i stor grad faglærte til bransjer i industrinæringen.[65] Faglig råd for teknikk og industriell produksjon peker i sin utviklingsredegjørelse på at arbeidsmarkedet i deler av denne næringen er preget av usikkerhet og store endringer, og at noe av dette skyldes den teknologiske utviklingen vi har i samfunnet. Rådet mener at høye krav til effektivitet og omstillingsevne er nødvendig for å sikre framtidige industriarbeidsplasser i Norge. Samtidig har etterspørselen etter faglært arbeidskraft variert i ulike bransjer i de siste årene. På et omskiftelig arbeidsmarked i industrien er det derfor viktig at vi utdanner fagarbeidere som er omstillingsdyktige. Faglig råd for teknikk og industriell produksjon mener derfor det er behov for en opplæring som gir gode både teoretiske og praktiske ferdigheter for å møte hyppige omstillinger i arbeidslivet.

Mange industribedrifter foretrekker at lærlingene de ansetter, skal ha en allsidig og bred grunnkompetanse, og at den fagspesifikke opplæringen i større grad kan tilegnes i bedrift. Bedriftene må uansett gi opplæring i bransjens- og bedriftenes spesifikke materialer, maskiner og produksjonsområder. Samtidig er de opptatt av at skolene skal holde tritt med endringer i arbeidslivet. De mener det mange steder er behov for at skolenes utstyr blir oppgradert, og at skolene har nødvendig og oppdatert kompetanse i faget og bruken av utstyret.

Faglig råd for teknikk og industriell produksjon viser til at industrien ønsker en fleksibel fagutdanning. De mener det kan være hensiktsmessig at noen fag kan avvike fra den ordinære opplæringsmodellen, for eksempel ved å bruke vekslingsløp. Industrien peker også på behovet for tverrfaglig kompetanse. De ønsker fagarbeidere med to fagbrev og at veien til to fagbrev må blir enklere enn den er i dag. I tillegg mener de at yrkesfag bør være den foretrukne veien for elever som for eksempel vil ta ingeniørstudier.

7.5 Innholdet i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene

For å få fag- eller svennebrev, eller vitnemål som gir yrkeskompetanse, må elevene og lærlingene ha fullført og bestått et av de yrkesfaglige utdan-

[65] Utviklingsredegjørelse del 2 2016. Faglig råd for teknikk og industriell produksjon 2015–2016.

Figur 7.12

ningsprogrammene, med de krav til fag- og timetall som er fastsatt i forskriften.[66]

Det å ha fullført og bestått et yrkesfaglig utdanningsløp innebærer at elevene og lærlingene

- har gjennomført opplæringen i henhold til de kravene til fagsammensetning som framgår av forskriften om fag- og timefordeling
- har deltatt aktivt i opplæringen slik at læreren og instruktøren har tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den oppnådde kompetansen i faget
- har fått karakteren 2 eller høyere slik at faget er bestått
- har bestått eksamen i fag
- har bestått fag-/svenneprøven
- har vært til stede i opplæringen i henhold til fraværsgrensen i fag[67]

7.5.1 Fag- og timefordeling

Kravene til kompetanse i hvert lærefag kommer til uttrykk i læreplanene. Siden fagopplæringen i Norge preges av brede innganger og stadig økende spesialisering gjennom opplæringsløpet, er læreplanene i mange av programfagene på Vg1, og til dels også på Vg2, i liten grad rettet inn mot yrkesutøvelse i ett spesifikt yrke.

Det er primært læreplanene på Vg3 som mer eksplisitt uttrykker hvilke krav til kompetanse som finnes i hver enkelt lærefag. Læreplanene uttrykker spesifikke krav til utøvelse av faget, men de uttrykker også mer fagovergripende kompetanser for eksempel knyttet til serviceinnstilling, samarbeid, kommunikasjon, likestilling og kreativitet.[68] Krav til yrkeskompetanse uttrykt gjennom forpliktende mål i læreplaner for fag kan derfor sies å omhandle både spesifikke fagkrav og fagovergripende kompetanser som skal ruste elever og lærlinger til å møte både samfunnets og arbeidslivets behov. Samtidig er det viktig å påpeke at også læreplanene på Vg3 er forholdsvis overordnede og skal gi mulighet for lokal tilpasning.

Tabell 7.12 viser det totale fag- og timetallet for elevene på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Elevene har tilsammen seks fellesfag på Vg1 og Vg2, og det totale timetallet i fellesfag over to år er 588. Timetallet til programfag er langt høyere, og i tillegg har elevene faget yrkesfaglig fordypning både på Vg1 og på Vg2.

Fleksibel fag- og timefordeling

For elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer er det flere muligheter innenfor rammen av forskriften for å velge kombinasjoner av fag som fører til studiekompetanse.

Mange elever som søker yrkesfaglige utdanningsprogrammer har planer om å oppnå studiekompetanse, og disse benytter seg av muligheten til å ta påbygging. Påbyggsåret oppleves av mange som et tungt år. Ikke minst er kravene i norskfaget høye, og det er mange timer i faget på ett år. Strykprosenten på påbygging er høy, særlig i norsk og matematikk.[69] For å gi skoler muligheten til å fordele timene i fagene jevnere over hele opplæringsløpet innførte departementet høsten 2015 en ordning med fleksibel fag- og timefordeling, der skoleeierne kunne legge fag på andre trinn enn det som framgår av den nasjonale fag- og timefordelingen. Hensikten med fleksibilitet i fag- og timefordelingen var å legge til rette for mer tilpassede tilbud for ulike elevgrupper.

7.5.2 Fellesfagene

Begrunnelsen for innføring av fellesfagene i Reform 94 var økte krav til kompetanse i arbeidslivet, at fagenes allmenndannende karakter var like viktig for elevene på yrkesfag som i de studieforberedende tilbudene, og dessuten at felles fag skulle bryte ned skillet mellom studieforberedende og yrkesfag, slik at elever på yrkesfag skulle få lettere tilgang på studiekompetanse, se kapittel 3.

Fra og med Reform 94 har fellesfagene vært de seks fagene som framgår av tabell 7.12. Engelsk og samfunnsfag er de to fagene der

[66] Utdanningsdirektoratet (2018). *Rundskriv Udir -1-2018.*

[67] Forskrift til opplæringsloven § 3-3 fjerde ledd.

[68] Her eksemplifisert ved læreplan i institusjonskokkfaget vg3/opplæring i bedrift.

[69] Markussen, E. og S.K. Gloppen (2012).

Tabell 7.12 Fag- og timefordelingen i ordinær videregående opplæring, yrkesfaglige utdanningsprogrammer, med og uten påbygging.[1]

Fag	Vg1	Vg2	Totalt uten påbygging	Påbygging	Totalt med påbygging
Norsk	56	56	112	281	393
Matematikk	84		84	140	224
Naturfag	56		56	84	140
Engelsk	84	56	140		140
Samfunnsfag[2]		84			84
Kroppsøving	56	56	112	56	168
Historie				140	140
Sum fellesfag	336	252	588	701	1 289
Felles programfag fra eget program-område	477	477	954		954
Programfag fra utdanningsprogram for studiespesialisering				140	140
Yrkesfaglig fordypning	168	253	421		421
Totalt omfang	981	982	1 963	841	2 804

1 For samiske elever og elever med hørselshemming gjelder en annen fag- og timefordeling, beskrevet i rundskrivet om fag- og timefordeling.
2 Samfunnsfag het samfunnslære i Reform 94.
Kilde: Rundskriv Udir-1-2018

elever på yrkesfag har samme timetall som elever på studieforberedende utdanningsprogrammer, og elever på påbygging trenger derfor ikke flere timer i disse fagene. Se nærmere omtale av de enkelte fagene i kapittel 6.5.2.

Selv om det har vært lite debatt om at fellesfagene har en plass i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene, har innholdet i de ulike fagene vært gjenstand for diskusjoner om plassering i tilbudsstrukturen, omfang, relevans og vurderingsformer.

Relevansbegrepet kan knyttes til det yrket opplæringen skal føre til, samtidig som det kan knyttes til elevenes opplevelse av at fellesfagene er nyttige for dem som yrkesutøvere og medborgere.[70] Begrepet yrkesretting er tett knyttet til diskusjonen om relevans og ble en sentral del av diskusjonen da Reform 94 ble innført. Med innføring av felles læreplaner i Reform 94 ble det mer utfordrende å yrkesrette opplæringen. Målet med yrkesretting var både at yrkesutdanningen skulle levere kvalifisert, kompetent arbeidskraft, og at elever med svake resultater fra grunnskolen skulle kunne fullføre yrkesutdanningen. Det ble derfor en forutsetning at fellesfagene skulle tilpasses elever på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene, og det ble i årene etter innføringen av Reform 94 utarbeidet metodiske veiledninger som skulle bidra til god yrkesretting. Både evalueringen av reformen og senere forskning har vist at skolen ikke har lyktes i å yrkesrette godt nok. For å styrke kravet om yrkesretting ble det i 2010 slått fast i forskrift til opplæringsloven at fellesfagene skal tilpasses det enkelte utdanningsprogram. I Lærlingundersøkelsen viser også lærlingene til manglende yrkesretting av fellesfagene.[71]

Manglende yrkesretting har vært sett i sammenheng med utfordringer med gjennomføring på yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Derfor satset regjeringen på et prosjekt for økt yrkesretting (FYR – fellesfag, yrkesretting og relevans) innenfor rammene av *Ny GIV* og senere *Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring*. I FYR ble yrkesretting definert som «å bruke fag-

70 Iversen, J.M. mfl. (2016).

71 Wendelborg, C. mfl. (2014).

Figur 7.13

stoff, læringsmetoder og vokabular i undervisningen som har relevans for den enkeltes yrkesutøvelse. Undervisningen skal vise hvordan kompetanser fra fellesfaget blir brukt og kommer til nytte i programfagene og i fremtidig jobb».[72] FYR-prosjektet viste tydelig at arbeidet med yrkesretting er krevende. For å lykkes med yrkesretting må skolens ledelse legge til rette for samarbeid mellom fellesfaglærere og yrkesfaglærere. Elever i prosjektet uttrykte at arbeidet hadde økt motivasjonen for fellesfagene, og at det var enklere å se relevansen av fellesfagene når de ble yrkesrettet.

En annen del av relevansdiskusjonen har vært om fellesfagenes plass i yrkesopplæringen bør synliggjøres ved egne læreplaner knyttet til det enkelte yrkesfaglige utdanningsprogram. En ekspertgruppe nedsatt av Utdanningsdirektoratet i 2013, hevdet at matematikkfaget i videregående opplæring i for stor grad var utformet slik at det skulle være enkelt å oppnå studiekompetanse. Gruppen mente at faget burde revideres med tanke på fagets nytte på de ulike yrkesfaglige utdanningsprogrammene.[73] Arbeidsgruppen foreslo en deling av faget slik at hensikten med faget på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene ble å utdanne dyktige fagarbeidere, og at ikke kravene til generell studiekompetanse skulle styre fagets innhold. En annen ekspertgruppe for realfagene gjorde en tilsvarende vurdering.[74] På bakgrunn av de to rapportene foretok direktoratet en vurdering av alle fellesfagene med tanke på å utvikle egne læreplaner. Vurderingen ble tatt sammen med grupper av lærere og partene i arbeidslivet, og endte opp med forslag om å dele læreplanene i en fellesdel for alle og en egen yrkesfaglig del for de yrkesfaglige utdanningsprogrammene i matematikk, norsk, engelsk og naturfag. Forslagene ble videre fulgt opp i Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse,* og i 2018 besluttet departementet

- at læreplanen i engelsk deles i en felles del og en yrkesfagspesifikk del med generelt yrkesfaglig innhold, og at eksamen og vurderingsordning yrkesrettes i tråd med læreplanen. Fag- og timefordelingen i engelskfaget endres slik at faget ikke lenger går over to år på yrkesfagene, men samles på Vg1.
- at læreplanen i norsk deles i en felles del og en yrkesfagspesifikk del med generelt yrkesfaglig innhold, og at eksamen og vurderingsordning yrkesrettes i tråd med læreplanen. Fag- og timefordelingen i norskfaget endres slik at faget tas over ett år på Vg2.
- at læreplanen i matematikk deles i en fellesdel og en utdanningsprogram-spesifikk del for hvert av de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Eksamen og vurderingsordning yrkesrettes i tråd med læreplanen.
- at læreplanen i naturfag deles i en fellesdel og en utdanningsprogram-spesifikk del for hvert av de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Eksamen og vurderingsordning yrkesrettes i tråd med læreplanen.

Selv om kravene om at elevene skal ha fellesfag er lite omdiskutert, finnes det to veier til yrkeskompetanse helt uten fellesfag. Praksiskandidatordningen, som i noen fag utgjør en betydelig del av avlagte fag- og svennebrev, kan avlegges uten fellesfag. Dette er voksne med minst fem års erfaring i faget. Fra høsten 2018 er det innført en ordning der personer som er i lønnet arbeid, kan bli realkompetansevurdert, få opplæring på arbeidsplassen og ta fag- eller svennebrev på grunnlag av dette. Denne ordningen, fagbrev på jobb, gir fritak fra fellesfagene. Ordningen legger likevel vekt på opplæring i grunnleggende ferdigheter som hører med til de arbeidsoppgavene som skal utføres.

7.5.3 Programfagene

Fra et bredt Vg1 velger elevene på Vg2 mellom ulike programområder som fører til ytterligere spesialisering mot et lærefag. Elevene har felles programfag på både Vg1 og Vg2. Programfagene er ikke eksamensfag på Vg1, men på Vg2 skal

[72] Utdanningsdirektoratet (2014). *Rammeverk for FYR-prosjektet (2014–2016)*.

[73] Utdanningsdirektoratet (2014). *Matematikk i norsk skole anno 2014. Faggjennomgang av matematikkfagene*. Rapport fra ekstern arbeidsgruppe utnevnt av Utdanningsdirektoratet.

[74] Bergem mfl. (2014).

Figur 7.14

elevene opp til en tverrfaglig praktisk eksamen hvor de felles programfagene inngår.

Som det framgår av tabell 7.12 blir størstedelen av timene på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene brukt til programfag fra eget programområde og yrkesfaglig fordypning. Timefordelingen mellom fellesfag, programfag og yrkesfaglig fordypning er den samme i alle yrkesfaglige utdanningsprogrammer på Vg1 og på alle programområder på Vg2.

De faglige rådene har som mandat å fremme forslag om endringer i innholdet i læreplanene på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Rådene skal en gang i oppnevningsperioden utarbeide en redegjørelse for den faglige utviklingen og om endringer i bransjen som får betydning for utdanningstilbudet. Arbeidet skal baseres på bransjekunnskap, tilgjengelig forskning, analyser og prognoser. De faglige rådene sender sine forslag til endringer til Utdanningsdirektoratet, som løpende justerer innholdet i programfagene. De faglige rådene skal ifølge mandatet ha avgjørende innflytelse på innholdet i læreplanene på Vg3, se kapittel 10.2 om roller og ansvar.

En bekymring som har vært framsatt av partene i arbeidslivet, har vært at brede programfag på Vg2 medfører at elevene ikke møter lærere med tilstrekkelig spisskompetanse i alle fag. Lærerne har gjerne kompetanse i ett av fagene i fagkretsen. Dette kan føre til at enkelte fag, gjerne de mindre fagene, i liten grad blir synliggjort i opplæringen. Flere faglige råd peker på dette og mener at yrkesfaglig fordypning og hospiteringsordninger må bøte på dette. Noen har også framsatt ønsker om en yrkesteoretisk eksamen etter Vg2, for å sikre at elevene har fått tilstrekkelig opplæring rettet mot de ulike fagene som Vg2 fører til.[75]

Undervisningen i de yrkesfaglige programfagene kan foregå på flere arenaer, som i verksteder og bedrift i tillegg til i klasserom.

Som vist i kapittel 7.4. vil ny tilbudsstruktur få konsekvenser for mange av programfagene i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene.

[75] Utviklingsredegjørelser fra de faglige rådene 2016.

7.5.4 Yrkesfaglig fordypning

Formålet med yrkesfaglig fordypning er at elevene skal få mulighet til å prøve ut ett eller flere aktuelle lærefag. Innretningen på yrkesfaglig fordypning medfører at elevene får opplæring i tråd med lokale kompetansekrav i de bedriftene der de har praksis. Yrkesfaglig fordypning utgjør en vesentlig del av timetallet for elever på yrkesfaglige utdanningsprogram, og hvilke tilbud elevene får, har stor betydning for hvilken kompetanse elevene utvikler i fag- og yrkesopplæringen.[76]

Det er ulike måter å organisere yrkesfaglig fordypning på, enten i kortere bolker eller ved at elevene har lengre perioder i bedrift. Det er vanligst å være utplassert i bedrift på Vg2, og det er også viktig å merke seg at noen elever ikke er i bedrift i yrkesfaglig fordypning. Forskrift om yrkesfaglig fordypning forutsetter at det utarbeides læreplaner lokalt i tråd med lokale kompetansebehov. Selv om hovedformålet med yrkesfaglig fordypning er å gi elevene et godt grunnlag for å velge lærefag og skal bidra til at elever tidlig kan knytte kontakt med lærebedrifter, er det også mulig for elevene å bruke timene i yrkesfaglig fordypning til å ta fellesfag i fremmedspråk, programfag fra studieforberedende utdanningsprogrammer eller fellesfag fra Vg3 påbygging til generell studiekompetanse.[77]

Svar i Lærlingundersøkelsen tyder på at yrkesfaglig fordypning legger til rette for økt kobling mellom opplæring i skolen og bedriften.[78] Samtidig viser forskning at måten skoler og fylkeskommuner organiserer yrkesfaglig fordypning på, varierer, og mye tyder på at faget i stor grad utformes av skolen, med begrenset innflytelse fra arbeidslivet. Evalueringen av innføringen av faget i Kunnskapsløftet konkluderer derfor med at faget gir elevene bedre grunnlag for valg av utdanning og yrke, gir motiverte elever og framstår som en viktig arena for å skaffe læreplass. Når det gjelder målet om sterkere vektlegging av fag og faglighet

[76] Nyen, T. og A.H. Tønder (2012).

[77] Utdanningsdirektoratet (2016). *Forskrift om yrkesfaglig fordypning*.

[78] Wendelborg, C. mfl. (2014).

i opplæringen, mener imidlertid forskerne at det er et stort potensial for utvikling av hvordan skolene innretter opplæringen i faget.[79]

7.5.5 Opplæring i bedrift / læretid

Selv om læreplanene på Vg3/opplæring i bedrift uttrykker krav til fagkompetanse, ligger det i læreplanene muligheter for lokal tilpasning og fleksibilitet i opplæringen. Det innebærer at opplæringen i bedrift kan vektlegge noen deler av læreplanen mer enn andre, og at lærlingene i Norge, til tross for felles og nasjonalt fastsatte læreplaner, kan få noe ulik opplæring og vektlegge én kompetanse i faget sterkere enn en annen. En ferdig utdannet fagarbeider anses som yrkeskompetent med den kompetansen fag- eller svennebrevet krever, men ferdig utdannede kan ha ulik spisskompetanse alt etter hvilken opplæring de har fått i bedriften.

Noen av partene i arbeidslivet har uttrykt en viss uro over at lærlinger kan få for ulik kompetanse, avhengig av hvilken bedrift de har fått opplæring i. Derfor har noen av de faglige rådene etterlyst et system der framtidige arbeidsgivere får innsyn i hvilken kompetanse som har vært vektlagt i opplæringen. Kravet om en gjennomgående dokumentasjonsordning har blant annet kommet fra elektrofagene og byggfagene. I 2011 ble det gjennomført et forsøk med en slik ordning i fire utdanningsprogrammer i fem fylkeskommuner.[80] Forsøket medførte ikke at det ble innført en slik ordning.

7.6 Muligheter for utveksling til utlandet i opplæringsløpet

Et mål for norsk videregående opplæring er at unge og voksne skal kunne håndtere og bidra i et samfunn preget av økende grad av internasjonal påvirkning og større kulturelt mangfold. Økt mobilitet er et virkemiddel for å få til dette. Mobilitet kan være studieturer utenlands, utvekslingsopphold for grupper eller enkeltelever og -lærlinger, eller det kan være ulike typer samarbeidsprosjekter rettet mot elever, lærlinger og lærere.

Gjennom utplassering i utenlandske bedrifter høster elevene og lærlingene erfaringer som de kan ta med seg videre i yrkeslivet.

I Erasmus+ er en rekke tiltak rettet mot fag- og yrkesopplæringen, og gjelder for både elever, lærlinger, ansatte i fag- og yrkesopplæringen og norske institusjoner.

Målet med satsingen på fag- og yrkesopplæringen er bedre samarbeid mellom utdanning og arbeidsliv og økt kvalitet på opplæringen.

Gjennom Erasmus+ kan utdanningsinstitusjoner, opplæringskontorer og bedrifter søke om støtte slik at elever og lærlinger kan ta deler av opplæringen i utlandet. Elever kan ha praksisopphold ved en godkjent yrkesfagskole, og/eller ha praksis i en bedrift. Lærlinger kan ha utplassering i en relevant bedrift.[81] Oppholdene for elever er gjerne på to til tre uker, mens lærlingene gjerne er ute i lengre perioder.[82]

Gjennom mobilitetsprogrammet «Gjør Det!» kan alle norske videregående skoler, opplæringskontorer, andre opplæringsinstitusjoner og bedrifter søke om opphold i Tyskland for sine elever og lærlinger. Hensikten med programmet er å gi norske elever og lærlinger et praksisopphold ved en relevant skole eller bedrift, for å gi innsikt i tysk arbeidsliv og kultur, styrke partnerskap mellom utdanningsinstitusjoner og næringsliv i Tyskland og Norge, og for å øke allmennkunnskapen om landet.[83]

Nordplus junior er Nordisk ministerråds utdanningsprogram for støtte til samarbeid innenfor barnehage- og skolesektoren i Norden og Baltikum. Programmet gir støtte til mobilitet mellom landene for elever og lærere, samt støtte til prosjekt- og nettverksarbeid.

7.7 Overgang fra yrkesfag til høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning

Kapittel 7.4.7 viser at det ikke er uvanlig for elever på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene å velge påbygging til generell studiekompetanse. Elevene som velger dette, kan enten få studiekompetanse etter Vg2, eller de kan få både yrkeskompetanse og studiekompetanse ved å ta påbygging etter fag- eller svennebrev.

---

79 Nyen, T. og A.H. Tønder (2012).

80 Det gjelder utdanningsprogrammene bygg- og anleggsteknikk, elektrofag, helse- og oppvekstfag og teknikk og industriell produksjon, og forsøket foregikk i Oppland, Buskerud, Telemark, Rogaland og Troms.

81 erasmuspluss.no.

82 Senter for internasjonalisering av høgre utdanning. SIU (2011).

83 www.siu.no/Videregaaende-opplaering/Samarbeid-med-land-i-Europa/gjoer-det.

I tillegg til påbygging finnes det i noen yrker muligheter for videre spesialisering i fagskoler etter oppnådd yrkeskompetanse, og det finnes også muligheter for å gå videre til høyere utdanning ved å velge Y-veien. Dette er imidlertid ikke de vanligste veiene til høyere utdanning for dem som har oppnådd yrkeskompetanse, og mulighetene varierer mellom de ulike utdanningsprogrammene.[84] I motsetning til flere andre land har ikke Norge en godt utbygd tilbudsstruktur som gir yrkesfagelever mulighet til å bygge på et yrkesfaglig løp med høyere yrkesfaglig utdanning.

7.7.1 Fagskoleutdanning

Fagskoleutdanning er høyere yrkesfaglig utdanning, som ligger på nivå over videregående opplæring. I dette avsnittet omtaler vi høyere yrkesfaglig utdanning som fagskoleutdanning.

De norske fagskolene er mangfoldige, når det gjelder både størrelse, fagtilbud og kvalitet. Til sammen finnes det 80 fagskoler, som dekker et bredt spekter av utdanninger innenfor en rekke fagfelt. De fire største fagområdene omfatter tekniske og maritime fag, helse- og sosialfag, økonomiske og administrative fag og kreative fag.

Det er mange små fagskoler. 27 fagskoler har færre enn 50 studenter, mens elleve fagskoler har over 500 studenter. Av de 80 fagskolene er 34 offentlige, og 46 er private. De offentlige fagskolene har 51 prosent av studentene.

Høsten 2018 er det totalt 16 700 fagskolestudenter, en oppgang på om lag 6 prosent fra 2017. 46 prosent er over 30 år. Det betyr at studentene i gjennomsnitt er eldre enn i annen høyere utdanning. Et flertall av fagskoleutdanningene var i 2018 lagt opp som deltidsutdanninger, for eksempel som ettårige utdanninger som skal tas i løpet av to år. Mange er også nettbaserte.

De fleste fagskolene (60 prosent) har fag- eller svennebrev som opptaksgrunnlag. 25 prosent av studentene søker seg inn på grunnlag av generell studiekompetanse, og 10 prosent søker seg inn på grunnlag av realkompetanse. Generell studiekompetanse er det vanligste opptakskravet for fagområdene mediefag, humanistiske fag og økonomiske og administrative fag.

Mange av studiene er spesialtilpasset enkelte fagbrev, og de har ofte disse fagbrevene som opptakskrav.

Personer med fag- og svennebrev ser ut til å se til både fagskoler, universiteter og høyskoler når de skal velge høyere utdanning. Av de som oppnådde fag- og svennebrev i 2003, var det 14 prosent som hadde startet på en fagskoleutdanning innen 2013, mens andelen som hadde startet i på universitet eller høyskole var på 16 prosent.

Tilstandsrapporten for 2015 viser at om lag halvparten av studentene fullfører på normert tid. En rapport fra NIFU viser imidlertid at det er store variasjoner i gjennomføring mellom fagfelt og mellom fagskolene.[85]

Både elever og studenter er opptatt av å ha mulighetene åpne for videre studier når de tar utdanningsvalg. Muligheten for å fortsette med en fagskoleutdanning vil ifølge flere offentlige utvalg, Storting og regjering, bidra til at fag- og yrkesopplæringen blir mer attraktivt. NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg* påpekte at bedre kvalitet i fagskolen vil øke søkningen til fag- og yrkesopplæringen i videregående opplæring. Utvalget mente at fagskolen var for lite synlig i utdanningssystemet. Mer informasjon om denne utdanningstypen allerede når elevene skal foreta utdanningsvalg i videregående opplæring, kan bidra positivt.[86]

Fagskoleutdanninger skal gi praksisrettet kompetanse til bruk i arbeidslivet, men gir per høsten 2018 ikke en bestemt grad eller tittel. Kunnskapsdepartementet har imidlertid nylig hatt til høring forslag til gradsbetegnelser for fagskoleutdanning. Forslagene til gradsbetegnelser er basert på innspill fra sektoren, og det er foreslått «fagskolegrad» for utdanninger på 60 til 90 studiepoeng, og «høyere fagskolegrad» for utdanninger på 120 studiepoeng.

Fagskole kan også være en vei til universitet og høyskole. Søkere som har fullført toårig fagskoleutdanning (120 studiepoeng), får generell studiekompetanse. Noen fagskoleutdanninger er også opptaksgrunnlag til mesterutdanninger. Fagskole kan også inngå som del av opptaksgrunnlaget til PPU-Y, praktisk pedagogisk utdanning for yrkesfag.

I tillegg til å være en karrierevei for dem som har fag- eller svennebrev, kan fagskolene være en karrierevei for elever som har fullført studieforberedende utdanningsprogram, men som ønsker å fordype seg yrkesfaglig heller enn akademisk. For denne gruppen kan kortere yrkesrettete utdanninger som ikke bygger på fag- og yrkesopplæringen, være aktuelle.

---

84 Jørgensen, C.H., O.J. Olsen og D.P. Thunqvist (2018).

85 Høst, H. mfl. (2018). *Hvordan er gjennomføringen i fagskoleutdanningene?*

86 NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg.*

Figur 7.15

7.7.2 Y-veien

Gjennom Y-veien finnes en rekke muligheter for å starte på et studium uten generell studiekompetanse. Studiene som tilbys gjennom Y-veien er tilrettelagt for personer med yrkesfaglig bakgrunn. Y-veistudier er vanligst innenfor realfags- og ingeniørutdanninger. Første året på disse ingeniørstudiene har mer teoretiske fag, som matematikk og fysikk, og mindre praksis enn den vanlige ingeniørutdanningen.

Flere universiteter og høyskoler tilbyr Y-veien med utgangspunkt i mange fag- eller svennebrev.[87] Det generelle kravet til opptak via Y-veien er et relevant fag- eller svennebrev, eller yrkeskompetanse fra videregående opplæring. De ulike studiestedene har også egne opptakskriterier, avhengig av hvilke studier det gjelder. For eksempel tilbyr Universitetet i Sørøst-Norge bachelorstudier til ingeniøryrket gjennom Y-veien i følgende fag: byggdesign, elkraftteknikk, ren energi og prosessteknologi, informatikk og automatisering, maskinteknisk design og plan og infrastruktur. Praksiskandidater har ikke tilgang til studiene fordi de ikke har den vanlige teoridelen som andre kandidater med fag- eller svennebrev har.

Noen studiesteder krever visse forkurs eller sommerkurs før oppstart på studiene. Ved NTNU (studiestedene Gjøvik og Ålesund) er inntakskravet yrkesfaglig utdanning, relevant fag- eller svennebrev og minst tolv måneders relevant praksis. Her gis det tilleggspoeng for fag- eller svennebrev med bestått meget godt, og i noen tilfeller gis tilleggspoeng for kvinnelige søkere. Videre finnes det flere krav om forkurs/sommerkurs i flere fag, avhengig av hvilket fag- eller svennebrev søkerne har.

[87] En oversikt på utdanning.no viser at følgende studiesteder tilbyd Y-veien: Universitetet i Sørøst-Norge, NTNU i Gjøvik og Ålesund, Høgskolen i Hedmark, Høgskulen på Vestlandet, Høgskolen i Østfold, Universitetet i Agder, UiT Norges arktiske universitet, Universitetet i Stavanger, Høyskolen Kristiania.

7.8 Andre lands yrkesfaglige opplæring

I mandatet står det at utvalget skal vurdere styrker og svakheter ved dagens videregående opplæring sett opp mot land det er naturlig å sammenlikne med. For å kunne sammenlikne det norske systemet med andre lands systemer har utvalget bedt Rambøll kartlegge videregående opplæring i andre land med tanke på en overordnet systembeskrivelse, tilbudsstrukturen, innholdet, overganger, aktører, gjennomføring og kompetanseoppnåelse. Rambøll ser på Sverige, Danmark, Finland, Nederland, Skottland og Sveits. Gjennomgangen nedenfor baserer seg i all hovedsak på rapporten fra Rambøll.[88] I tillegg har NOKUT kartlagt videregående opplæring og opptakskrav til høyere utdanning i noen land, og denne rapporten ligger også til grunn for gjennomgangen i dette avsnittet.[89] I tillegg har vi benyttet en landbeskrivelse av Tyskland som er utarbeidet av NOKUT.[90]

I gjennomgangen nedenfor bruker vi norske begreper for å forklare de ulike landenes innganger og struktur i videregående opplæring. Det enkelte lands egne betegnelser omtales i kursiv der de er brukt.

Kapittel 6.7 gjennomgår andre lands opplæring i de studieforberedende utdanningene.

7.8.1 Ulike modeller for yrkesopplæring

Det er store forskjeller i Europa i hvordan landene innretter yrkesfaglig opplæring, når det gjelder både organisering, innhold og samarbeid mellom ulike aktører. Nyen og Tønder skiller mellom tre ulike modeller for yrkesopplæring: den markedsstyrte, den statsstyrte og den fagopplæringsstyrte.[91] Det markedsstyrte regimet har få statlige reguleringer, og opplæringen foregår i bedriftene ut fra bedriftenes behov for kompetanse. Det innebærer at det i liten grad finnes en felles yrkesret-

[88] Rambøll (2018). *Kartlegging – videregående opplæring i utvalgte land.*

[89] NOKUT (2018). *Videregående opplæring og opptakskrav til høyere utdanning i utvalgte land.*

[90] Hertel, L. og J.G. Kallevig (2017).

[91] Nyen, T. og A.H. Tønder (2014).

Figur 7.16

tet opplæring som opplæringen i bedrift kan bygge på. En styrke ved den markedsstyrte modellen kan være at opplæringen er nær knyttet til bedriftens behov for kompetanse. På den annen side er modellen muligens ikke så robust for endringer i kompetansebehov, eller det er ikke så enkelt å overføre kompetansen til andre bedrifter. Storbritannia er et eksempel på et land med en slik modell.

I den statsstyrte modellen er det først og fremst staten som styrer utdanningen, som for en stor del foregår i skole med innslag av praksis i bedrift. Sverige og Frankrike er land med en slik modell. I den statsstyrte modellen blir det lagt vekt på en mer generell kompetanse Dette kan være en styrke ved omstilling, men kompetansen vil ikke nødvendigvis svare til arbeidslivets umiddelbare behov, og det kan bli nødvendig med ytterligere spesialisering i bedrift etter endt opplæring.

I den fagopplæringsstyrte modellen er det først og fremst fagene og yrkene som utgjør de sentrale kategoriene. Kompetansen som gis, er bredere enn i den markedsstyrte modellen, og opplæringen er ikke så tett knyttet til enkeltbedrifter. Opplæringen skjer vekselsvis i skole og bedrift. Arbeidslivets parter spiller en sentral rolle i styringen av opplæringen. Danmark og Tyskland er land med slike modeller.

Mange land preges av en kombinasjon av disse tre systemene. Hvordan land organiserer yrkesopplæringen er forbundet med reguleringen av arbeidsmarkedet og relasjonen mellom de ulike partene på arbeidsmarkedet. Derfor kan det være utfordrende å endre etablerte regimer for yrkesopplæringen hvis man ikke samtidig forankrer endringene hos de aktørene som er med på å legge premisser for opplæringen.[92] Dette kan hevdes å være tilfellet også i Norge. Da Reform 94 ble innført, var det et mål å etablere flere nye fag innenfor den nye 2+2-modellen. Høst med flere hevder imidlertid at etableringen av nye lærefag ikke har vært en umiddelbar suksess, og forklarer dette med at man sannsynligvis overvurderte det potensialet utdanningssystemet hadde for å skape endringer i arbeidslivet.[93]

7.8.2 Yrkesopplæring i de nordiske landene

De nordiske landene har mange fellestrekk; de har sterke demokratier og godt utbygde velferdssystemer for sine innbyggere. I dette inkluderes et velfungerende og godt utbygd utdanningssystem med et prinsipp om lik rett til utdanning for alle. Dette innebærer at så godt som alle unge fortsetter i utdanning etter endt grunnskole. Alle landene er derfor opptatt av å gi alle ungdommene, uansett bakgrunn, interesser og evner, en opplæring som gir dem muligheter for aktiv og livslang deltakelse i både arbeidslivet og samfunnet for øvrig.

De nordiske landene står i ulike tradisjoner når det gjelder organisering av og innhold i yrkesopplæringen. Mens Danmark og Norge har sterkere tradisjon for fagopplæring og tettere kobling mellom opplæring i skole og i bedrift, har Sverige og Finland tradisjonelt hatt en mer skolebasert yrkesopplæring. Sånn sett kan vi si at Danmark har stått sterkest i den fagopplæringsstyrte modellen, mens Sverige og Finland har stått i den statsstyrte modellen. Med Reform 94 var det en sentral premiss at yrkesopplæringen i bedrift skulle bli en integrert del av det offentlige opplæringssystemet. Med innføringen av 2+2-modellen fikk Norge en modell for fagopplæringen som kan sies å befinne seg i skjæringspunktet mellom den statsstyrte modellen og den fagopplæringsstyrte modellen. Samtidig kan det hevdes at Norge gjennom yrkesfaglig fordypning (YFF) og tilpasning til bedriftenes kompetansekrav på Vg3 har et visst innslag av den markedsbaserte modellen.[94]

Alle de nordiske landene har i de siste tiårene reformert sine utdanninger med tanke på å ruste de unge til et arbeidsliv i stadig endring, blant annet ved å gjøre yrkesutdanningene bredere. Landene ser også et økende behov for tettere kobling mellom allmennutdanning og yrkesutdanning, og det har vært et ønske i landene om at til-

[92] Nyen, T. og A.H. Tønder (2014).

[93] Høst, H. m.fl. (2015).

[94] Nyen, T. og A.H. Tønder (2014).

gangen på studiekompetanse skal bli enklere for ungdom som tar yrkesutdanning. Her har Sverige og Finland lengre tradisjoner med skolebasert yrkesutdanning og lettere tilgang til studiekompetanse, mens Danmark lenge har hatt to helt separate systemer. I Norge har vi hatt en integrert modell med påbygging.

Danmark

Dansk yrkesfaglig utdanning tilsvarer, som det norske, nivå 4 i det europeiske kvalifikasjonsrammeverket. Som beskrevet i kapittel 6.7.2 må danske elever bli vurdert til å være *uddannelsesparat* for å kunne starte i videregående opplæring.

Danmark har 106 ulike programmer for yrkesfaglig opplæring. Alle er delt inn i et todelt grunnforløp, hvor hver del varer et halvt år. Elevene velger mellom

- omsorg, sunnhet og pedagogikk
- kontor, handel og forretningsservice
- matproduksjon, jordbruk og opplevelser
- teknologi, bygg og transport

Grunnforløpet foregår på en yrkesfaglig skole – *erhvervsskole*. Den første delen introduserer elevene for ulike fagområder, mens den andre delen er en introduksjon til en mer spesifikk utdanning. Noen utdanninger krever at eleven før oppstart har fått seg en praksisplass i bedrift.

Disse fire gruppene deles inn i en rekke fagretninger. Opplæringens lengde varierer fra to til 5½ år. Et ordinært løp varer som regel i fire år. Etter grunnforløpet veksler opplæringen mellom skole og bedrift. Dette kalles *eud*. I tillegg til dette finnes et løp som gir mulighet for å kombinere et yrkesfaglig løp med et løp som gir generell studiekompetanse, kalt *eux-løpet*.

Dansk er obligatorisk for alle utdanningsprogrammene, men det varierer på hvilket nivå det undervises i. I de yrkesfaglige løpene undervises det i dansk og samfunnsfag på nivå C (nivå A er høyest, nivå C lavest). I *eux-løpet* må elevene ha dansk på nivå A, engelsk på nivå B og matematikk og samfunnsfag på minst nivå C. I tillegg må de ha flere andre fag på ulike nivåer. Eksamen i *eux* inneholder minst seks prøver. For alle utdanningsprogrammene er det fastsatt hvilke løp som kan kombineres med et eux-løp; til sammen 47 yrkesfaglige løp har mulighet for dette.

Søkningen til yrkesforberedende utdanningsløp er lavere enn i Norge. I 2018 startet drøye 19 prosent av elevene på et yrkesfaglig løp.

Et yrkesfaglig løp er gjennomført når den avsluttende svenneprøven er bestått. For å kvalifisere seg til svenneprøven må elevene ha bestått en rekke delprøver underveis i opplæringen.

Sverige

Som den norske og den danske tilsvarer svensk videregående opplæring nivå 4 i det europeiske kvalifikasjonsrammeverket.

Tolv av 18 utdanningsprogrammer er yrkesfaglige:

- barn- og fritidsprogrammet
- bygg- og anleggsprogrammet
- el- og energiprogrammet
- transportprogrammet
- handel- og administrasjonsprogrammet
- håndverksprogrammet
- hotell- og turismeprogrammet
- det industritekniske programmet
- naturbruksprogrammet
- restaurant- og matprogrammet
- VVS- og eiendomprogrammet
- omsorgsprogrammet

Alle programmene med unntak av omsorgsprogrammet er delt inn i 2–5 spesialiseringer; til sammen finns det 42 spesialiseringer i de yrkesfaglige programmene. I 2011 ble videregående opplæring i Sverige revidert, og etter dette har søkningen til de yrkesfaglige programmene gått ned. 37 prosent av søkerne søkte et yrkesfaglig program i 2017. For opptak til de yrkesfaglige programmene må elevene ha bestått i svensk eller svensk som andrespråk, engelsk og matematikk samt minst fem andre fag fra grunnskolen (krav om *behörighet*). De som ikke oppnår *behörighet,* har mulighet til å starte i introduksjonsprogrammet, som det finnes fem av, avhengig av hvilket program elevene ønsker å starte i.

Alle elevene i både studieforberedende og i yrkesfaglige programmer har åtte fellesfag; svensk eller svensk som andrespråk, engelsk, matematikk, idrett og helse, historie, samfunnskunnskap, religion og naturvitenskap. Omfanget av opplæringen i fagene varierer mellom de ulike programmene. I tillegg til fellesfagene har de ulike opplæringsprogrammene programspesifikke fag og fordypningsfag. Alle elever skal også gjennomføre et selvstendig *gymnasiearbete*. For elever på yrkesfaglige løp kan dette innebære en form for praktisk arbeid.

Omfanget av fagene defineres i poeng, og hvert av de nasjonale programmene omfatter totalt 2 500 poeng. Hvert fag består av en rekke kurs, og hvert kurs omfatter 50 eller 100 poeng. Kursene har ulike nivåer, og det høyeste er nivå 1.

Det varierer hvilket nivå det undervises på i de ulike programmene.

Det finnes to opplæringsmodeller i yrkesopplæringen; den ene er skolebasert, og den andre er arbeidsplassbasert. Den skolebaserte modellen innebærer minst 15 uker opplæring/praksis på en arbeidsplass. I en arbeidsplassbasert modell skal minst halvparten av opplæringen foregå på en arbeidsplass.

Finland

I Finland er alle elever som er ferdige med niårig grunnskole, kvalifisert for videregående opplæring. Opptak er basert på elevenes karakterer fra grunnskolen.

Finland skiller mellom studieforberedende og yrkesfaglig videregående opplæring. De to løpene foregår på ulike skoler og har ulikt fag- og timeinnhold. Systemet er imidlertid fleksibelt, med muligheter til å velge både studieretning og fag på nytt. Både yrkesfaglig og studieforberedende opplæring gir muligheter for å studere.

Det har vært en økning i søkningen til de yrkesfaglige løpene, og i 2016 søkte 42,5 prosent yrkesfag. Yrkeskompetanse kan oppnås gjennom arbeid som lærling i bedrift, gjennom et yrkesfaglig skoleløp eller gjennom en kompetansebasert kvalifikasjonsvurdering. De fleste starter på en yrkesfaglig skole, som kombinerer teoretisk og praktisk opplæring. Minimum seks måneder av opplæringen skal skje i en bedrift. Elevene mottar ikke lønn.

Rundt 20 prosent av finske elever tar et yrkesfaglig løp som lærling i en bedrift. Da er omtrent 80 prosent av opplæringen praktisk opplæring på arbeidsplassen, mens resten av den teoretiske opplæringen skjer ved yrkesfaglige læresteder eller utdanningssentre for voksne.

Det skilles mellom tre typer kvalifikasjoner i yrkesfagene: grunnleggende yrkeskompetanse, viderekommen yrkeskompetanse og spesialisert yrkeskompetanse.

I den nye videregående opplæringen fra 2018 finnes følgende ti fagområder i yrkesfaglig utdanning:

- landbruk og skogdrift
- arbeidsliv, administrasjon og jus
- utdanning
- helse og velferd
- humaniora og kunst (kunsthåndverk, musikk, dans, teater)
- informasjons- og kommunikasjonsteknologi
- natur og miljø
- serviceyrker
- samfunnsvitenskap
- teknologi

Læreplanene for de yrkesfaglige løpene omfatter yrkesfaglige og praktiske studier, kjernefag/allmennfag og valgfag. De obligatoriske kjernefagene er morsmål (svensk eller finsk), andremorsmål, fremmedspråk, matematikk, fysikk og kjemi, arbeidsliv, helsekunnskap, gymnastikk og kunst- og kulturfag.

7.8.3 Yrkesopplæring i Tyskland, Nederland og Sveits

Tyskland

I Tyskland finnes det to løp for fag- og yrkesopplæringen, hvor et flertall velger det såkalte dualløpet. Fag- og yrkesopplæringen i det duale løpet preges av tidlig praktisk opplæring i bedrift og tidlig spesialisering, og opplæringen skjer som en veksling mellom opplæring i skole og bedrift gjennom hele løpet, som normalt varer mellom 36 og 42 måneder. Modellen med parallell opplæring på skole og i bedrift er åpen for alle som har fullført grunnskolen. De fleste lærlinger har eksamen fra grunnskolen, men i de siste årene har antallet lærlinger med studiekompetanse økt (26 prosent i 2014). Dette forklares både med at yrkeskvalifikasjoner har blitt mer populære, og med at bedriftene ønsker seg lærlinger med eksamen fra videregående skole. Bedriftenes interesse for lærlinger henger sammen med at dette er en vanlig rekrutteringsvei.

En betingelse for inngang til dualsystemet er at man har skaffet seg en læreplass og opplæringsavtale med en bedrift. Deretter får man plass på en deltids yrkesskole, der undervisningen gis i konsentrerte perioder. Store deler av opplæringstiden foregår i bedrift. Opplæringen avsluttes med en fag- eller svenneprøve. Etter endt yrkesopplæring og noe praksis kan man ta etterutdanning for en mer spisset kompetanse, mesterbrev eller kompetanse på høyere nivå. Det finnes tre nivåer av etterutdanning, der man på nivå 1 utvider den faglærte yrkeskvalifikasjonen, på nivå 2 utdanner seg for å ta lederfunksjoner i faget sitt og for å kunne drive næringsvirksomhet, og der man på nivå 3 videreutdannes til faglærte økonomer. Etter fullført løp på tredje nivå kan det gis opptak til høyere utdanning.

Som i Norge kan store deler av fagopplæringen spores tilbake til laugsordningene i middelalderen. Den har lenge hatt høy status i samfunnet og er godt forankret i næringslivet. Aktørbildet i

Figur 7.17

opplæringen er komplekst og preges av at ansvaret for skolesystemet ligger hos delstatene, mens føderalstaten styrer den overordnede utdanningspolitikken. Fagopplæringen er regulert av både føderalstaten og delstatene og har høy politisk prioritet. To føderale lover regulerer den praktiske opplæringen, og departementet på føderalt nivå er ansvarlig for forskrifter som detaljregulerer hver enkelt yrkeskvalifikasjon som er godkjent på dette nivået. Aktørene i arbeidslivet er sterkt involvert i både utviklingen og kvalitetssikringen av opplæringen, blant annet ved at de nominerer sakkyndige til å bidra i arbeid med nye forskrifter og læreplaner, og de gir innspill til hvordan innholdet i opplæringen skal utvikles i tråd med den teknologiske utviklingen.

Det undervises fire uketimer i allmennutdanning i tysk, samfunnsfag og økonomi, religion og sport på alle yrkesfaglige programmer, i tillegg til åtte timer yrkesfaglig opplæring. Organiseringen av opplæringen skjer i et samarbeid mellom arbeidslivets parter og skolens tilsynsorgan. Sammenliknet med Norge er innslaget av allmennfag beskjedent, og det er også ulike begrunnelser i landene for behovet for fagene. I Tyskland er allmennfagene motivert ut fra behovet for å bli en kompetent yrkesutøver. Selv om dette også er et argument i Norge, er begrunnelsen her i stor grad knyttet til å lette overganger mellom yrkesfaglige og studieforberedende utdanningsprogrammer.[95]

I tillegg til det duale løpet finnes et opplæringsløp på skole (*Berufsfachschule*), der opplæringen foregår på skole med noen innslag av praksis i bedrift. Her kreves det eksamen fra grunnskolen for å komme inn. Disse skolene er underlagt delstatenes reguleringer. Dette innebærer at utdanningen varierer mellom delstatene. For å sikre sammenliknbare kvalifikasjoner har de seksten delstatene inngått avtaler som omhandler opplæringen på disse skolene. Avtalene inneholder de overordnede oppgavene til skolene, gjensidig anerkjennelse av sertifiserte titler og kompetansebeskrivelse av enkelte opplæringsprogrammer. Lovregulerte yrker innenfor helse- og sosialsektoren er eksempler på slike kvalifikasjoner. Opplæring på disse skolene kan føre til ulike kvalifikasjoner på videregående nivå, fra assistentkvalifikasjoner til yrkeskvalifiserende lovregulerte helseyrker. Elevene kan også kvalifisere seg for høyere utdanning med en tilleggseksamen.

De to yrkesfaglige løpene i Tyskland er atskilte systemer ved at de er regulert på ulike forvaltningsnivåer og ved at de fører til ulike muligheter for etterutdanning.

Nederland

Ungdomsskolen og videregående opplæring er slått sammen i Nederland, se kapittel 6.7.2. Det yrkesfaglige løpet i Nederland er fireårig og kan følges av høyere yrkesforberedende utdanning. Det fireårige løpet starter med et generelt opplæringsløp som varer i to år. Deretter velger elevene mellom

- teknologi
- helse og velferd
- økonomi
- primærnæring

Disse fire retningene deles igjen inn i fire utdanningsspor: grunnleggende profesjonsspor, avansert profesjonsspor, kombinert spor og teoretisk spor. Hvilket spor elevene velger, får konsekvenser for opptak til den andre delen av den yrkesfaglige opplæringen.

Opplæringen avsluttes med en nasjonal eksamen, der bestått eksamen gir avgangsdiplom. Bestått eksamen ved det teoretiske sporet gir adgang til allmennfaglig videregående opplæring, og til profesjons- eller ledelseslinjer i høyere yrkesforberedende utdanning. De andre tre sporene gir ikke adgang til allmennfaglig opplæring, men gir kun adgang til videre høyere yrkesforberedende utdanning.

Den høyere yrkesforberedende utdanningen har varierende lengde avhengig av hvilket kvalifikasjonsnivå elevene velger. Nivå 1 (assistentopplæring) varer fra et halvt til et år, nivå 2 (grunnleggende profesjonsopplæring) varer fra to til tre år, nivå 3 (profesjonsopplæring) varer fra to til fire år og nivå 4 (ledelsesopplæring) tar omtrent fire år.

[95] Stene, M., A.S. Haugset og J.M.V. Iversen (2014).

Figur 7.18

Samlet varer første og andre del av yrkesrettet opplæring i Nederland mellom fire og åtte år.

Den høyere yrkesforberedende opplæringen deles også opp i spor. Elevene kan velge en skolebasert vei eller en læringsvei, men i begge sporene vektlegges praksis.

Elevene i de yrkesfaglige løpene skal ha de samme grunnfagene, og alle utdanningsløp har nederlandsk, engelsk og matematikk i de første årene. Utenom disse fagene har de yrkesfaglige løpene stort sett andre krav til fag enn de studieforberedende løpene.

Sveits

Sveits med sine rundt 8 millioner innbyggere er en føderalstat med 26 kantoner som alle har en høy grad av autonomi, også innenfor utdanningssystemet. Til tross for dette organiseres fag- og yrkesopplæringen på nasjonalt nivå i et samarbeid mellom konføderasjonen, kantonene og partene i arbeidslivet. Konføderasjonen planlegger og utvikler yrkesfaglige utdanningsprogrammer og har ansvaret for et forent system i hele Sveits. Kantonene er ansvarlige for yrkesfaglige skoler og godkjenner lærekontrakter. Videre tilbyr de karriereveiledning og inspiserer lærebedrifter og opplæringssentre. Partene i arbeidslivet er involvert i arbeidet med innholdet i opplæringen, blant annet ved å ta initiativ til utvikling og endring av de læreplanene som er fastsatt av konføderasjonen.

Som Tyskland har Sveits et dualsystem, der landets 16-åringer velger blant drøyt 200 yrkesutdanninger. Ifølge OECD har Sveits etablert et sterkt system for karriereveiledning og rådgivning for å hjelpe elever ved ulike overganger i utdanningssystemet og yrkeskarriere. For 95 prosent av alle elevene er karriereveiledning en del av den obligatoriske undervisningen på ungdomstrinnet. Alle lærere får noe opplæring i dette slik at de er oppdatert og kjenner til arbeidsmarkedet og dets behov. I Sveits er det etablert egne sentre for rådgivning og veiledning kalt sentre for yrkesinformasjon (*Berufsinformationszentren, BIZ*). I tillegg har bedriftene og organisasjonene informasjon til elever.

Ungdommer som ikke er sikre på hva de vil satse på etter ungdomsskolen, tilbys en forberedelse til fag- og yrkesopplæring som består av praktisk opplæring og pre-lærlingkontrakt. Sveitsiske myndigheter er opptatt av at ingen utdanningsløp skal være blindveier, og det finnes derfor en rekke muligheter for overganger i systemet. Dette har ført til at elever ikke velger bort yrkesfag, og rundt 65 prosent av de unge velger yrkesfag. Rundt 90 prosent fullfører videregående opplæring.

Fag- og yrkesopplæringen består av enten et toårig løp som gir føderalt sertifikat, eller et tre- eller fireårig løp som fører til fag- eller svennebrev. Etter det toårige løpet kan man fortsette til det tre- eller fireårige løpet. Den yrkesfaglige retningen består av yrkesfaglig teori og praksis (lærling i bedrift), samt en generell utdanning som er lik på tvers av yrkesområdene.

Intensjonen med den yrkesfaglige opplæringen er å gjøre elevene mer mobile på det sveitsiske arbeidsmarkedet. Derfor er opplæringen mer standardisert enn andre lands yrkesopplæringer.

Elevene velger mellom to-, tre- eller fireårige løp, avhengig av hvilke vitnemål de ønsker:

- Det toårige løpet gir et *Federal VET Certificate,* som ikke kvalifiserer til høyere utdanning, men som viser elevens kompetanse innenfor et yrke.
- Det treårige løpet gir et Federal VET Diploma, som kvalifiserer eleven til collages of higher education, men ikke til universitetsutdanning.
- Det fireårige løpet gir et *Federal VET Diploma* og kan gi et *Federal Vocational Baccalaureate* dersom eleven inkluderer dette i en fireårig utdanning. Dersom begge disse kvalifikasjonene er oppnådd, kvalifiserer dette igjen for opptak ved universiteter og andre utdanningsinstitusjoner.

Oppsummering

Gjennomgangen av andre lands fagopplæringssystemer viser at fag- og yrkesopplæringen plasserer seg i ulike tradisjoner og regimer, som blant annet karakteriseres av hvor sterk plass lærling-

ordningen har i landene. Danmark, Tyskland og Sveits er de landene som står sterkest i den fagopplæringsstyrte modellen, mens Sverige og Finland står sterkere i den statsstyrte modellen. Alle landene har et system der elevene får opplæring i bedrift, men lengden på oppholdet varierer. Det kan hevdes at Norge plasserer seg et sted mellom den statsstyrte modellen og den fagopplæringsstyrte modellen. Men vi har også sett at dette varierer fra lærefag til lærefag.

I noen av landene må elevene være kvalifisert for å kunne starte i en fag- og yrkesopplæring. Både i Danmark og Sverige må elevene være kvalifisert, mens fullført grunnskole danner grunnlaget for videregående opplæring i Norge og Finland. I Tyskland er det duale fagopplæringsløpet åpent for alle som har tatt grunnskolen. I Sveits tilbys en forberedende yrkesopplæring til ungdommer som ikke er sikre på hvilken utdanningsvei de skal velge.

Alle landene har krav om noen felles fag for elevene i fag- og yrkesopplæringen, men det varierer hvor mange fag det og om det er de samme fagene. Omfanget av opplæringen i fagene varierer også. De fleste landene har ulike krav til nivåer i fagene.

Landene har varierende lenge på fag- og yrkesopplæringen, og de ulike lengdene fører til ulike kvalifikasjoner og ulike muligheter til å ta etterutdanning i høyere utdanningsinstitusjoner. Her skiller Norge seg ut ved hovedmodellen for de fleste av utdanningsløpene.

Alle landene har en eller annen form for overgang fra de yrkesfaglige utdanningsprogrammene til høyere utdanning, men det varierer om elevene får en generell adgang til høyere utdanning, eller om yrkesfaglig opplæring kvalifiserer til yrkesfaglig høyere utdanning. Som vist i kapittel 6.7, er Nederland det landet som i sterkest grad skiller mellom generell tilgang til en forskningsorientert og en profesjonsrettet høyere utdanning.

7.8.4 Fagskoleutdanninger i andre land

Den norske fagskolen ligger på nivå 5 i det europeiske kvalifikasjonsrammeverket, mens gradene fra universiteter og høyskoler er plassert fra nivå 6 til 8. Sverige, Danmark og Nederland har utdanninger på nivå 5 som har tydelige likhetstrekk med de norske fagskolene. Tyskland har lignende utdanninger på nivå 6.

Sverige har en yrkeshøyskole. Yrkeshøyskoleutdanningene skal svare på et reelt behov på arbeidsmarkedet og drives og utvikles i nært samarbeid med arbeidslivet. Hovedkravet for opptak er fullført videregående skole. I dag er yrkeshøyskolen finansiert for cirka 6 000 studenter, mens regjeringens mål er å få til over 30 0000 utdanningsplasser. Det pågår en reform som skal føre til at yrkeshøyskolens tilbud blir mer langsiktig og stabilt.

Erhvervsakademiuddannelser i Danmark tilsvarer til en viss grad norsk fagskoleutdanning og kan vare fra 1½ til 3½ år. Alle utdanningene skal være praksis- og utviklingsbaserte, og de skiller seg fra høyere utdanning først og fremst ved å ikke være forskningsbaserte. Det er ni *erhvervsakademier* i Danmark, alle er offentlige og tilbyr i hovedsak tekniske og merkantile utdanninger. Inntakskravet er en yrkesfaglig eller gymnasial utdanning. Den danske lovgivningen er utformet slik at de lengste løpene i teorien er kvalifiserende for relevante masterutdanninger ved et universitet, men det er opp til det enkelte universitet å godkjenne utdanningen som opptaksgrunnlag. Innenfor de fleste utdanningene er det mulig å bygge videre til en bachelorutdanning.

Siden fagskolene ble opprettet i 2009, har det vært en bevisst politikk å dreie søkermassene fra universiteter og høyskoler og til *erhvervsakademiene*. Antallet søkere til fagskoleprogrammene har økt i de siste årene, og det danske utdanningsdepartementet peker på at *eux*-tilbudet, som nå gir adgang til høyere utdanning, er en forklaring på dette. Ifølge departementet velger ca. hver femte elev fagskoleopplæring i Danmark.[96]

Nederland introduserte en Associate Degree i 2007. Programmet er åpent for søkere som har fullført videregående opplæring. Utdanningen er toårig, og kan bygges ut til en bachelorgrad med to års videre studier. Utdanningen er ikke forskningsbasert, men rettet mot behov på arbeidsmarkedet.

7.9 Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen

Kapittel 3.6 omtaler et stadig økende fokus på kvalitet i hele grunnopplæringen fra 1980-tallet og frem til i dag.

Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen kan knyttes til flere tema, som at opplæringens innhold er relevant for arbeidslivet, at elever og lærlinger har et godt læringsmiljø, at de får læreplass, at de gjennomfører og består fag- og svenneprøven, og at de oppnår en yrkeskompetanse. Kapittel 7.2 omtaler noen av disse temaene, og viser til

[96] NOKUT (2018). *Videregående opplæring og opptakskrav til høyere utdanning i utvalgte land.*

forskning som har belyst ulike sider ved kvaliteten i fag- og yrkesopplæringen.

Det er fylkeskommunen som har ansvaret for kvaliteten på opplæringen. Opplæringsloven § 13-10 slår fast at fylkeskommunen skal ha et forsvarlig system for å følge opp vurderinger om hvorvidt kravene i opplæringsloven blir oppfylt. Som en del av dette skal fylkeskommunene utarbeide en årlig rapport om tilstanden i videregående opplæring knyttet til læringsresultater, frafall og læringsmiljø. Den årlige rapporten skal ifølge loven drøftes av fylkestinget. Kapittel 10.1 gjør nærmere rede for statlige styringsprinsipper og krav om lokalt arbeid med kvalitet i opplæringen. Fylkeskommunenes oppfølging og dialog med lærebedrifter og opplæringskontor, samt resultater fra lærling- og bedriftsundersøkelsen er viktige faktagrunnlag i dette kvalitetsarbeidet.

Det finnes en rekke skolekonkurranser for elever på yrkesfaglig utdanningsprogrammer, både nasjonale, regionale og internasjonale.[97] Et mål med yrkeskonkurransene er å fremme status og kvaliteten i fag- og yrkesopplæringen – og øke læring og motivasjon hos de unge. Det er lang tradisjon for slike konkurranser, og det har siden 1950- tallet blitt arrangert internasjonale yrkesmesterskap. I dag deltar over 60 land på Yrkes-VM med over 1000 deltagere. I Norge arrangeres det yrkes-NM årlig. Det siste var i oktober 2018, der over 270 deltakere konkurrerte i om lag 30 ulike yrkesfag.

Yrkesopplæringsnemndene i hver fylkeskommune har et sentralt ansvar for å heve kvaliteten på hele fag- og yrkesopplæringen, og den skal blant annet vurdere hvordan partene i arbeidslivet kan bidra til kvalitetsutvikling, se omtale i kapittel 10.2.[98]

Samfunnskontrakten understreker arbeidslivets avhengighet av godt kvalifiserte arbeidstakere.[99] En avgjørende faktor for at flere skal kunne fullføre med fag- eller svennebrev, er at kvalifiserte søkere får læreplass. Partene i samfunnskontrakten har derfor forpliktet seg til å jobbe aktivt for at flere søkere skal få læreplass. Videre skal det etableres nettverk for lokalt samarbeid, nettverkene skal lage handlingsplaner for å skaffe flere læreplasser. Yrkesopplæringsnemnda nevnes i samfunnskontrakten som en viktig arena for bygging av slike nettverk.

Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at tallet på inngåtte lærekontrakter økte med sju prosent fra 2012 til 2016. Det var store forskjeller mellom fylkeskommunene i hvor stor økningen hadde vært. Selv om antallet lærekontrakter økte i perioden, økte antallet søkere til læreplasser enda mer, slik at prosentandelen søkere som hadde fått lærekontrakt, gikk ned.[100]

Tabell 7.13 viser at antallet avlagte fag- og svenneprøver har økt i perioden 2012–2017. Dette gjelder prøver avlagt av både lærlinger, praksiskandidater og elever som har fått bedriftsopplæring i skole (elever som ikke fikk læreplass).

Ifølge tall fra Utdanningsdirektoratet består de aller fleste fag- og svenneprøven. I 2015–2016 ble det avlagt 27 100 fag- og svenneprøver. 61 prosent av dem som avla prøven, var lærlinger, og 34 prosent var praksiskandidater. 5 prosent avla fag- og svenneprøven etter å ha hatt bedriftsopplæring i skole. 93 prosent av lærlingene og 94 prosent av praksiskandidatene besto fag- og svenneprøven. 84 prosent av dem som hadde tatt bedriftsopplæring i skole, besto fag- og svenneprøven.[101]

Høst med flere stiller spørsmål ved mange av de kvalitetsindikatorene som er utviklet for å måle kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. De stiller blant annet spørsmål ved om andelen bestått fag- og svenneprøve egentlig er et godt uttrykk for kvaliteten ved opplæringen. De peker blant annet

97 Worldskills Norway (2018).

98 Opplæringsloven § 12-4.

99 Regjeringen (2016). *Samfunnskontrakten for flere læreplasser (2016–2020)*.

100 Utdanningsdirektoratet (2017). *Utdanningsspeilet 2017*.

101 Ibid.

Tabell 7.13 Antallet fag- og svennebrev 2012–2017. Lærlinger, praksiskandidater og elever.

	2012–2013	2013–2014	2014–2015	2015–2016	2016–2017
Antall fag- og svennebrev – lærlinger	13 882	14 968	15 196	15 436	15 548
Antall fag- og svennebrev – praksiskandidater	6 715	8 099	8 166	8 708	8 996
Antall fag- og svennebrev – elever	571	610	786	1 053	1 126

Kilde: Skoleporten.

Figur 7.19

på at i mange bransjer er overgangen fra Vg2 til lære i bedrift en utfordring, og at ikke alle tilbys opplæring i bedrift.[102]

Det er utfordrende å gi et generelt bilde av hva som kjennetegner god kvalitet ved opplæringen i fag- og yrkesopplæringen, og hva elevene og lærlingene selv opplever som en god opplæring. Det har ikke vært forsket mye på denne delen av videregående opplæring, og det mangler kunnskap om blant annet opplæringen i bedrift og om samarbeidet mellom skoler og lærebedrifter

Lærlingundersøkelsen er utviklet for at sentrale og regionale utdanningsmyndigheter skal få kunnskap om lærings- og arbeidsmiljøet på arbeidsplassen. Funn fra undersøkelsen gir også informasjon til bedrifter, instruktører og faglige ledere. Fylkeskommunene skal gjennomføre undersøkelsen hver høst. Lærlingene velger selv om de vil svare. Svarprosenten på lærlingundersøkelsen har vært forholdsvis lav, og det har vært vanskelig å kunne generalisere funnene. Den lave svarprosenten kan ifølge forskere henge sammen med praktiske vanskeligheter med gjennomføringen på arbeidsplassen.[103]

Svar fra lærlingundersøkelsen tyder på at de fleste lærlingene trives godt med opplæring i bedrift, og at de fleste som har fått læreplass, står løpet ut og oppnår kompetanse som fagarbeider.

I en serie rapporter om kvaliteten ved opplæringen i fag- og yrkesopplæringen, fant forskerne at ulike former for praktiske læringsoppgaver på skolen eller i skoleverksteder virket mest motiverende for elevene. Dette hang imidlertid tett sammen med utstyrssituasjonen på skolen eller i verkstedet. For elevene var det særlig viktig å få jobbe med autentiske oppgaver, det vil si å utvikle produkter som skulle brukes av for eksempel lokale aktører. Forskerne fant ulikheter mellom de ulike programområdene når det gjaldt muligheter for å kunne tilby autentiske oppgaver.[104] Videre fant forskerne at lærlingenes deltakelse i ulike typer praksisfellesskaper i bedriftene hadde stor verdi for kvaliteten i fagopplæringen som helhet.[105]

7.10 Utvalgets vurdering av struktur og innhold i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene

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

7.10.1 Tilbudsstrukturen

Kapittel 3 viste at Reform 94 medførte en betydelig endring i tilbudsstrukturen i videregående opplæring, og at særlig yrkesfagene ble endret fra mange spesialiserte til langt færre og brede innganger til videregående opplæring.

Utvalget mener at prinsippet om brede innganger til yrkesfaglig utdanning kan være et viktig prinsipp av flere grunner. En styrke ved brede innganger er at de gir elever som er usikre på valg av utdanning, en utsettelse i deres valg. Brede innganger gir muligheter for å prøve ut flere valg innenfor samme utdanningsprogram. Dermed gjør elevene færre feilvalg, noe som kan bidra til økt gjennomføring. For mange fylkeskommuner er brede innganger viktig for å kunne gi et fullgodt tilbud til flest mulig elever i nærheten av hjemstedet. Dette er også en fordel for mange elever som slipper å flytte hjemmefra for å få det tilbudet de ønsker seg. Vi vet at det å bo på hybel er krevende for mange unge; dette er noe utvalget har fått innspill om fra elever.

Samtidig er det viktig at tilbudsstrukturen ivaretar hensynet til mangfoldet i arbeidslivet og elevmassen. Tidlig spesialisering kan være viktig

[102] Høst, H. (red.) (2015).
[103] Caspersen, J., H. Michelsen og C. Wendelborg (2016).
[104] Høst, H. (red.) (2015).
[105] Forskerne skilte mellom arbeidsfellesskapet, arbeiderkollektivet og fagfellesskapet.

Figur 7.20

for mange, og dette hensynet trenger ikke å stå i motsetning til muligheter for senere omstilling og videre læring. Tidlig spesialisering innebærer ikke nødvendigvis mindre teori eller fellesfag, men andre modeller kan i større grad ivareta behovet for tidligere spesialisering gjennom en litt annen rekkefølge på opplæringen i skole og i bedrift.

Selv om tilbudsstrukturen kjennetegnes av brede innganger før spesialiseringen skjer i bedrift, skal yrkesfaglig fordypning møte både elevers og bedrifters behov for faglig fordypning allerede fra første dag. Som vi så i kapittel 7.5 utgjør yrkesfaglig fordypning en stor del av timetallet, og for noen elever bidrar faget åpenbart til å øke motivasjonen ved at elevene blir kjent med arbeidslivet og fagene de utdanner seg til. Utvalget mener at yrkesfaglig fordypning er en viktig del av det yrkesfaglige tilbudet fordi det gir mulighet for tidlig introduksjon til fagene, men at dette forutsetter at faget blir en arena for samarbeid mellom skole og bedrift.

2+2-modellen

2+2-modellen har vært hovedmodellen siden Reform 94. Utvalget mener at det er mange fordeler med 2+2-modellen slik den er i dag, blant annet bidrar den til en klar formell ansvarsdeling mellom fylkeskommuner og arbeidslivet.

Mange elever er usikre på hva de skal bli, og de er heller ikke klare til å prøve seg i arbeidslivet rett etter ungdomstrinnet. For disse elevene er to år på skole en god anledning til å prøve ut ulike muligheter innenfor et utdanningsprogram. Dette er en styrke med 2+2-modellen.

Samtidig kan to år i skole virke lenge for unge som vet hva de skal bli, og som ønsker å spesialisere seg så tidlig som mulig. Særlig på Vg1, der yrkesfaglig fordypning normalt ikke foregår i bedrift, og der brede innganger gjør det vanskelig med tidlig fordypning, kan modellen virke demotiverende. Som vi så i kapittel 7.4.7 finnes det gode alternativer for disse ungdommene, men alternativene er ikke like mye brukt i alle fylkeskommuner. Utvalget ser at for disse elevene kan 2+2-modellen være en ulempe.

Elever med rett til videregående opplæring har etter Vg1 rett til to års videregående opplæring innenfor sitt valgte utdanningsprogram. I utdanningsprogram med mange fag-, svennebrev og yrkeskompetanser, kan det å ikke få oppfylt førsteønske sitt føre til at eleven til slutt ender opp med en helt annen yrkeskompetanse enn det som var ønsket i utgangspunktet. Slik sett kan det hevdes at det å ikke få oppfylt førstevalget sitt får større uheldige konsekvenser for elever på yrkesfaglige utdanningsprogram enn for elever på studieforberedende utdanningsprogram.

Etter utvalgets mening er den største ulempen med 2+2-modellen, og som ble framsatt allerede ved innføringen av Reform 94, at bedriftene ikke kan garantere for læreplasser til alle. At mange elever som velger et ordinært løp innenfor 2+2-modellen ikke får læreplass etter to år på skole, er etter utvalgets vurdering en klar systemsvakhet ved strukturen i dagens videregående opplæring. Dette må kunne sies å være et brudd på flere av de prinsippene som tilbudsstrukturen bygger på, og det er en strukturell svakhet som bidrar til å svekke motivasjonen for mange elever. Dette utfordrer den forutsigbarheten som vi må kunne forvente ligger i en tilbudsstruktur. Starter man på et utdanningsløp og består de kravene som er stilt, bør det finnes garantier for at løpet kan fullføres som forutsatt. Vi viser også til kapittel 7.4.6 som viser at antallet elever som tilbys bedriftsopplæring i skole i stedet for opplæring i bedrift, har økt.

Utvalget mener det er en klar svakhet ved 2+2-modellen at elevene risikerer å stå uten tilbud om læreplass etter to år i skole. Denne problemstillingen kan ikke bare relateres til 2+2-modellen; den handler også om fastsatte roller og ansvar i videregående opplæring. Dette omtaler vi nærmere i kapittel 10.2.

På innspillskonferansen som utvalget arrangerte i juni 2018, var det flere som hadde synspunkter på 2+2-modellen, men utvalget registrerte verken tydelig støtte til eller kritikk av modellen. Noen mente den burde bestå som hovedmodell; andre mente den var for statisk, og at den ikke passer alle elever. Et innspill til utvalget var at der-

som modellen endres, må ikke norsk fagopplæring ende som et fireårig skoleløp.

Utvalget vil utrede og vurdere 2+2-modellen nærmere i hovedinnstillingen. Vi mener at diskusjonen om framtidige opplæringsmodeller må ta hensyn til de ulike behovene fagopplæringen har. I neste innstilling vil utvalget vurdere fagopplæringsmodeller i lys av hensikten med de yrkesfaglige løpene, og vi vil se dette i lys av at de ulike yrkesfaglige utdanningsprogrammene har ulike behov. Norge har ikke én homogen fagopplæring med de samme ønsker å behov, men alle har samme formål: å utdanne dyktige fagarbeidere til et arbeidsliv som trenger dem.

7.10.2 Fag og fordypning

Felles allmenne fag ble innført for alle elever i Reform 94. I Kunnskapsløftet fikk de betegnelsen fellesfag. Det innebærer at alle elevene følger de samme læreplanene med de samme kompetansemålene, men elevene på yrkesfagene har ikke opplæring i alle kompetansemålene, og de følger heller ikke det samme tempoet som de andre elevene i alle fagene.

Utvalget registrerer at det i fagfornyelsen er satt i gang en revisjon av fellesfagene, og at disse fagene skal inneholde en egen yrkesfagspesifikk del. Utvalget vil peke på at videregående opplæring skal sikre en god og relevant opplæring for alle elever og lærlinger, og at både fellesfagene og programfagene skal ivareta kravene om et relevant og godt faglig innhold. Opplæringen skal også ivareta kravene til fagovergripende kompetanser for et samfunns- og arbeidsliv i endring. Utvalget vil peke på at fag- og yrkesopplæringen i Norge har ulike krav til innhold og kompetanser i de ulike utdanningsprogrammene, og utvalget mener at både fellesfagene og programfagene må ivareta dette. Utvalget vil komme tilbake til en nærmere vurdering av hva dette innebærer i hovedinnstillingen.

Utvalget er opptatt av at hensikten med yrkesfagene er å utdanne dyktige og kompetente fagarbeidere. Vi mener derfor at fellesfagene og programfagene skal innrettes på yrkesfagenes premisser, og at krav til påbygging til studiekompetanse må ta utgangspunkt i den kompetansen elevene og lærlingene har etter endt yrkesopplæring.

Den lange diskusjonen om manglende yrkesretting, og beslutningen om yrkesfagspesifikke deler av læreplanene fra 2020, tyder på at vi beveger oss bort fra felles fag for alle. Endringene i 2020 vil også innebære at eksamen yrkesrettes i tråd med endringene. Utvalget mener at dette vil bidra til at elevene får vist den kompetansen de skal ha i fellesfagene, i lys av formålet med det utdanningsprogrammet de har valgt, og at ikke hovedhensikten med faget skal være å lette tilgangen til høyere studier.

Egne deler av læreplanene for yrkesfagene er ikke bare et uttrykk for at yrkesfagene har behov for noe annet enn de studieforberedende løpene. Det er også forskjeller mellom de ulike yrkesfaglige løpene når det gjelder hvilke fag som trengs, og graden av fordypning i de ulike fagene. Behovet for matematikk varierer mellom utdanningsprogrammene, i både typen og mengden fagstoff. Behov for fremmedspråk på flere av yrkesfagene illustrerer noe av behovet for å tenke gjennom hvilke fag som trengs for å utdanne morgendagens fagarbeidere.

7.10.3 Hvordan kan yrkesfagene styrkes?

Et av prinsippene i Reform 94 var at det ikke skulle være noen blindveier i videregående opplæring. Det har vært gjennomgående i offentlige utredninger og stortingsmeldinger at elever som velger yrkesfag, også skal ha en mulighet til å oppnå generell studiekompetanse.

Utvalget mener det er en styrke i det norske opplæringssystemet at mange har tilgang på studier ved universiteter og høyskoler. Dette har vært et klart mål gjennom mange tiår, og utvalget ser det som et viktig demokratisk prinsipp og et sentralt tiltak for sosial utjevning. Utvalget vil også peke på at det er en styrke for både de studieforberedende og de yrkesfaglige utdanningsprogrammene at elever har mulighet til å oppnå dobbel kompetanse. Et stadig mer komplekst og kompetansekrevende arbeidsliv kan ha god bruk for denne typen kompetanse, og utvalget har også fått tilbakemeldinger fra elever om at dette er en interessant og attraktiv vei gjennom videregående opplæring.

Kapittel 7.5.1 viser at det er gjort tilpasninger i strukturen i de siste årene for at veien til studiekompetanse for elever på yrkesfag ikke skal være for krevende. For eksempel er det åpnet for en fleksibel fag- og timefordeling slik at påbyggingsåret ikke skal bli for tungt og føre til stryk i fag, og det er åpnet for flere lokale tilbud med yrkesfaglige veier til studiekompetanse. Dette kan ses som en styrke i strukturen for de elevene som ønsker en yrkesfaglig vei til studiekompetanse, men har vist seg å være en svakhet i systemet for fylkeskommuner som opplever det krevende å tilpasse alle ordningene innenfor tilbudsstrukturen. Dersom lekkasjen fra yrkesfaglige utdanningspro-

grammer med stort behov for fagarbeidere blir for stor, må også dette kunne anses som en svakhet i strukturen.

Utvalget mener at hovedformålet med de yrkesfaglige utdanningsprogrammene skal være å utdanne dyktige fagarbeidere til et arbeidsliv som stadig etterlyser den kompetansen norsk fagopplæring gir. Utvalget synes derfor det er et tankekors at det er langt færre veier til god yrkeskompetanse enn det er muligheter til å oppnå studiekompetanse. Vi mener det er grunn til å spørre om systemet legger for mye til rette for at ungdom kan oppnå studiekompetanse, og om dette kan anses om en svakhet i opplæringssystemet.

Samtidig vil vi understreke at elever som velger yrkesfag, må ha gode muligheter til å få videreutvikle og styrke kompetansen sin. En fagarbeiderutdanning trenger stadig oppdatering og videre utvikling, og vi mener at det norske utdanningssystemet må legge til rette for gode systemer for å kunne bygge på en fagkompetanse med relevant høyere utdanning. Vi viser her til andre lands systemer for høyere yrkesfaglig utdanning.

Figur 8.1

Kapittel 8
Gjennomføring i videregående opplæring

Det er et mål at flest mulig skal gjennomføre videregående opplæring, det vil si oppnå en yrkeskompetanse eller studiekompetanse i form av et vitnemål eller et fag- eller svennebrev. Det er mange grunner til å være opptatt av dette. For det første blir formell kompetanse stadig viktigere for den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet, og har dermed betydning for den enkeltes livsinntekt. Videregående opplæring er også viktig for den enkeltes faglige og personlige utvikling.

I dette kapitlet ser vi innledningsvis på inntaket til videregående opplæring og på hvilke rettigheter som søkeren har når det gjelder valg av utdanningsprogram, programområde og omvalg. Deretter ser vi på gjennomføringen i videregående opplæring. Først ser vi på hvordan vi definerer og måler gjennomføring. Deretter på hvordan gjennomføringen har utviklet seg over tid, og hvordan den varierer mellom fylkeskommuner, utdanningsprogrammer og jenter og gutter. Vi ser på årsaker til frafall og hvilke elever som er i faresonen for å slutte i videregående opplæring uten å bestå med studie- eller yrkeskompetanse. Deretter beskriver vi tiltak som ligger i tilbudsstrukturen i dag, og hvilke muligheter de gir for å kunne tilrettelegge slik at flest mulig gjennomfører og består. Til sist presenterer vi formaliserte løp som gir elever grunnkompetanse som sluttkompetanse. Dette kan være et alternativ for dem som av ulike grunner vil ha mindre mulighet til å fullføre med studie- eller yrkeskompetanse.

8.1 Definisjoner og begreper

I Norge måler vi vanligvis gjennomføring ved å se på hvor stor del av et kull som går ut med vitnemål eller fag- eller svennebrev fem år etter påbegynt videregående opplæring. I noen sammenhenger måles også gjennomføring to år etter normert tid,[1] slik at måletidspunktet blir fem år for studieforberedende og seks år for yrkesfaglige utdanningsprogrammer. I offentlige publikasjoner er det i hovedsak gjennomføring etter fem år som presenteres, men Statistisk sentralbyrå (SSB) publiserer også statistikk som viser gjennomføring i inntil ti år etter påbegynt Vg1.

Det brukes en rekke ulike begreper når gjennomføring i videregående opplæring måles og presenteres. For eksempel bruker Utdanningsdirektoratet både begrepene *fullført* og *fullført* og bestått for å angi hvor mange som har oppnådd studiekompetanse eller yrkeskompetanse, mens SSB stort sett bruker begrepet *gjennomført* videregående opplæring. Fylkeskommunene bruker i hovedsak begrepet *fullført* og *bestått*, og skiller også gjerne mellom det å ha fullført og bestått, og fullført, men ikke bestått. Sistnevnte skille synliggjør at man kan ha deltatt i hele opplæringsløpet (fullført), men ikke har bestått alle fagene. I den videre presentasjonen benytter vi *gjennomført* for å beskrive andelen som har fullført og bestått innen fem år etter påbegynt Vg1. Statistikken tar videre utgangspunkt i hvilket utdanningsprogram eleven starter på. Andelen gjennomført på yrkesfaglige utdanningsprogrammer forteller hvor mange som gikk ut med full kompetanse, uavhengig av om de gikk ut med yrkeskompetanse eller studiekompetanse. Det samme gjelder for de studieforberedende utdanningsprogrammene.

8.2 Ungdomsretten og inntak til videregående opplæring

Ungdomsretten til videregående opplæring gir normalt rett til tre års opplæring. Retten gjelder ut det skoleåret som begynner det året en fyller 24 år.[2]

Søkerne har rett til ett av tre utdanningsprogrammer i Vg1. Deretter har elevene rett til å fullføre opplæringsløpet ved at de blir tatt inn på et programområde som bygger på det utdanningsprogrammet de begynte på i Vg1. I programområ-

[1] Utdanningsdirektoratet (2017). *Utdanningsspeilet 2017*.

[2] Opplæringsloven § 3-1.

der der opplæringstiden forutsetter lengre opplæringstid, har elevene rett til å få opplæringen som er fastsatt i henhold til fag- og timefordelingen og tilbudsstrukturen.[3]

Fylkeskommunene setter en frist for når elevene begynner å bruke av retten sin. Denne fristen er normalt 1. november, men i noen fylkeskommuner er den senere enn dette. Det betyr at elever kan avbryte opplæringen før denne fristen, og de bruker da ikke av retten til videregående opplæring.

Elever med ungdomsrett har rett til å gjøre ett omvalg, det vil si at de kan bytte utdanningsprogram eller programområde. Elevene får da rett til utvidet tid slik at de kan fullføre opplæringen. Dersom elevene ønsker å ta det samme utdanningsprogrammet eller programområdet om igjen, er dette ikke definert som omvalg og retten blir ikke utvidet.

Alle elever som er skrevet ut av ungdomsskolen etter 10. trinn, har rett til videregående opplæring. Denne retten gjelder uavhengig av grunnskolepoeng, og uten krav om å bestå grunnskolen. Selv om videregående opplæring er frivillig, begynner nesten alle 16-åringer direkte i videregående opplæring.

Fylkeskommunen fastsetter en lokal forskrift om inntak. Fylkeskommunene kan bestemme hva slags inntakssystem de vil ha. I noen fylkeskommuner må eleven søke på den skolen som ligger nærmest eller i en bestemt del av fylket gitt at skolen har det utdanningsprogrammet eleven ønsker, mens i andre fylkeskommuner kan elevene søke på alle skoler i fylket. Det siste alternativet innebærer at elevene konkurrerer seg inn på det utdanningsprogrammet de ønsker på bakgrunn av karakter fra grunnskolen. Denne ordningen blir gjerne omtalt som fritt skolevalg. Elevene som har de laveste karakterene, vil da kunne få færre valgmuligheter enn elever med høyere karakterer fra grunnskolen.

Noen elever har spesielle rettigheter i form av fortrinnsrett når de søker seg til videregående opplæring.[4] Det gjelder f.eks. søkere som har rett til spesialundervisning og som har sterkt nedsatt funksjonsevne og behov for omfattende tilrettelegginger, og elever som har vedtak om utvidet tid på Vg1.

Etter at søkere med fortrinnsrett er tatt inn, skal søkere som konkurrerer på poeng fra grunnskolen, tas inn. Noen elever skal behandles individuelt. Dette gjelder f.eks. søkere som mangler karakterer i mer enn halvparten av fagene, men som ikke har fortrinnsrett.

Så å si alle ungdommer begynner på et løp med mål om å fullføre med studiekompetanse eller yrkeskompetanse. En liten andel av elevene starter imidlertid i videregående opplæring uten dette som mål. Målet er da ikke å fullføre med vitnemål eller fag-/svennebrev, men å fullføre videregående opplæring med reduserte kompetansemål. Vi sier at disse ungdommene har grunnkompetanse som mål – de går mot planlagt grunnkompetanse.

8.3 Gjennomføring – status og utvikling fram til i dag

Hvert år begynner om lag 66 000 personer i videregående opplæring.[5] De fleste gjennomfører og består innen fem år – men ikke alle. Vi skal se på gjennomføringen de siste 12 årene. Figur 8.2 viser andelen som har gjennomført fem år etter påbegynt Vg1, for alle utdanningsprogrammene samlet, og for hver at de to hovedretningene. De siste årene har det vært en positiv utvikling i andelen som gjennomfører videregående opplæring.

Som figur 8.2 viser var gjennomføringen fram til 2007-kullet stabil. Dette gjelder ikke bare når vi ser på begge løpene under ett, men også for de yrkesfaglige og de studieforberedende utdanningsprogrammene hver for seg.

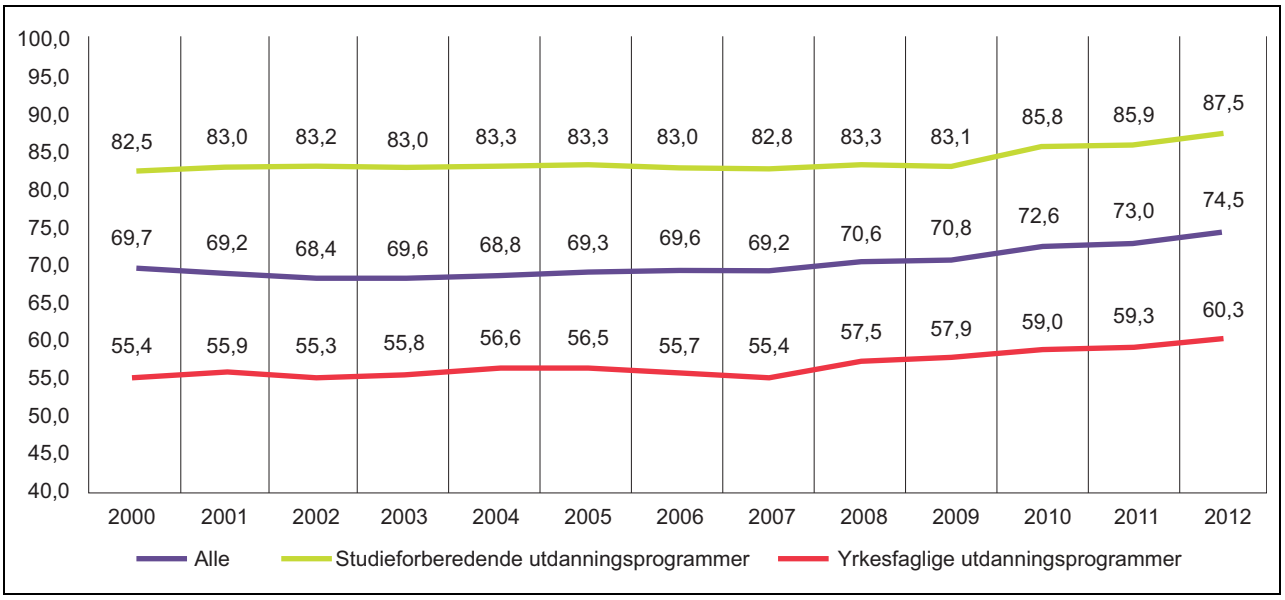
Fra og med 2007-kullet ser vi et skifte. Økningen har vært relativt lik på de studieforberedende utdanningsprogrammene og de yrkesfaglige utdanningsprogrammene i denne perioden, en økning på henholdsvis 4,7 prosentpoeng og 4,9 prosentpoeng.

Gjennomføring på de studieforberedende utdanningsprogrammene har hele tiden ligget høyere enn på de yrkesforberedende. I dag er gjennomføringen på de studieforberedende og de yrkesfaglige utdanningsprogrammene på hhv. 87,5 og 60,3 prosent. Bak disse gjennomsnittstallene er det store forskjeller – både mellom de ulike utdanningsprogrammene og mellom fylkeskommunene. Figur 8.3 viser andelen av de som startet på Vg1 i 2012 som gjennomførte videregående opplæring på de ulike utdanningsprogrammene. Vi ser at det er små forskjeller mellom de ulike studieforberedende utdanningsprogrammene.[6] Ser vi på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene, varierer andelen som gjennomfører

[3] Utdanningsdirektoratet (2018): *Rundskriv Udir-1-2018*.

[4] Forskrift til opplæringsloven § 6-14.

[5] Inkluderer alle som startet i videregående opplæring dette året. Elever ved både offentlige og private skoler.



Figur 8.2 Andel som har gjennomført etter fem år, fordelt på studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer og samlet. Utvikling fra 2000-kullet til 2012-kullet.[1]

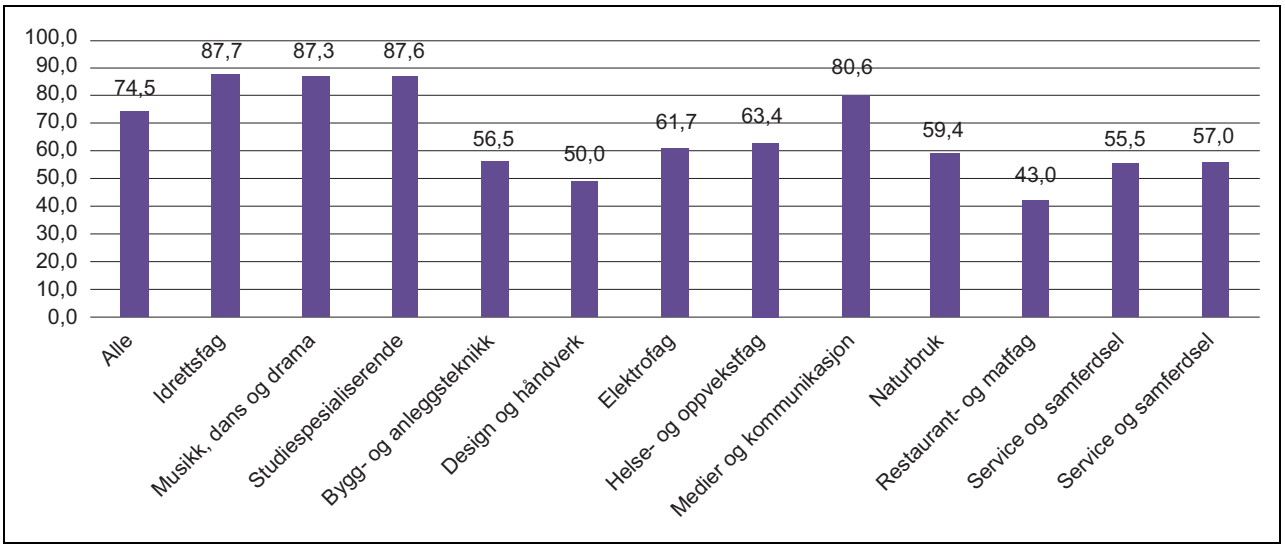
[1] *Alle* elever som startet i videregående opplæring det aktuelle året.
Kilde: SSB (2018). Statistikkbanken.

betydelig – fra høyest gjennomføring på elektrofag og helse- og oppvekstfag til lavest gjennomføring på restaurant- og matfag. Det er mange forhold som påvirker andelen som gjennomfører på de ulike utdanningsprogrammene. Utdanningsprogrammene har ulikt elevgrunnlag, og tilgangen på læreplasser vil variere. Når det gjelder elektrofag, er det lengre læretid enn på de øvrige lærefagene, noe som vil påvirke andelen som gjennomfører innen fem år. Kapittel 6 og 7 gir en mer detaljert omtale av de ulike utdanningsprogrammene.

Det er også store forskjeller i andelen som gjennomfører i hver fylkeskommune.[7] Figur 8.4

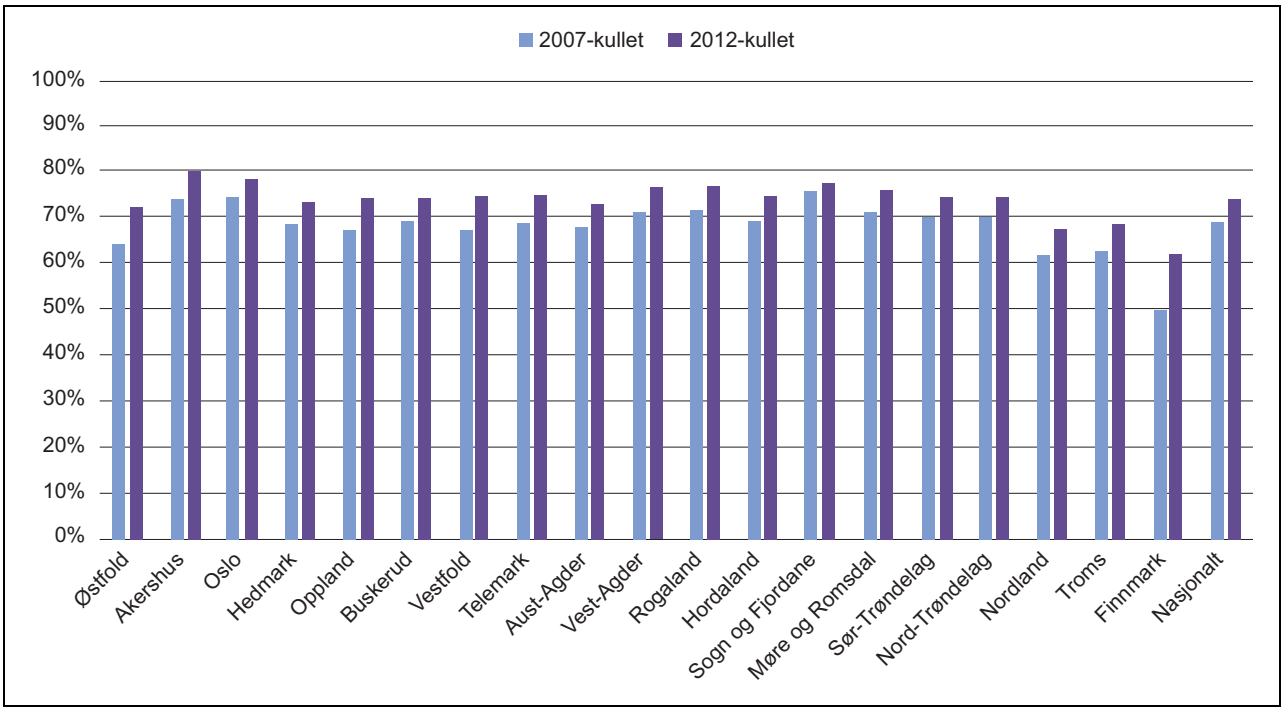
[6] Medier og kommunikasjon var et studieforberedende utdanningsprogram i 2012.

[7] SSBs statistikk baserer seg på elevens bostedsfylke, ikke fylket hvor skolen er plassert.



Figur 8.3 Andel av de som startet på Vg1 i 2012 som gjennomførte i løpet av fem år for de ulike utdanningsprogrammene.[1]

[1] *Alle* elever som startet i videregående opplæring det året.
Kilde: SSB (2018). Statistikkbanken



Figur 8.4 Andel som har gjennomført videregående opplæring fem år etter påbegynt Vg1. 2007-kullet og 2012-kullet. Fordelt på fylkeskommuner.[1]

[1] *Alle* elever som startet i videregående opplæring det aktuelle året.
Kilde: SSB (2018). Statistikkbanken.

viser andelen som gjennomfører i de ulike fylkeskommunene, for 2007-kullet og 2012-kullet. La oss starte med 2012-kullet. Høyest andel som gjennomfører innen fem år, finner vi i Akershus og Oslo. Der gjennomførte hhv. 80,4 prosent og 78,8 prosent av 2012-kullet innen fem år. De nordligste fylkene befinner seg i den andre enden av skalaen, alle med en gjennomføring på under 70 prosent. Finnmark fylkeskommune har lavest gjennomføring i landet med 62,5 prosent.

Samtlige fylkeskommuner har bidratt til den økningen vi ser nasjonalt. Noen fylkeskommuner har likevel hatt en større økning enn andre. Østfold, Vestfold og Finnmark peker seg ut med størst økning i andelen som gjennomfører når vi sammenlikner 2007-kullet og 2012-kullet.

Som beskrevet over er det store forskjeller i gjennomføringen på de to hovedløpene. Fordelingen mellom studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer, vil dermed påvirke gjennomføringsandelen i den enkelte fylkeskommune, og kunne forklare noe av forskjellene.

Det er mange forhold som kan ha betydning for de forskjellene vi ser mellom fylkeskommunene. Det kan bl.a. skyldes strukturelle forhold i arbeids- og samfunnsliv[8]. Flere studier finner at gjennomføringen påvirkes av situasjonen på arbeidsmarkedet, der gjennomføringen øker når den lokale arbeidsledigheten øker[9].

Ulikt utdanningsnivå og elevgrunnlag har ofte blitt brukt som en forklaring på de fylkesvise forskjellene. I analyser hvor det tas hensyn til f.eks. karakterer fra grunnskolen og foreldrenes utdanningsnivå, er det likevel store forskjeller i resultatene mellom fylkeskommuner.[10] Det konkluderes med at det er store forskjeller i skolekvaliteten mellom fylkeskommunene, men også innad i den enkelte fylkeskommune. Analysen gir ikke svar på hvorfor noen fylkeskommuner har lavere skolekvalitet enn andre fylkeskommuner, men peker på ulik tilgang på lærerressurser som en mulig forklaring. Videre pekes det på at fylkesforskjellene i skolekvalitet kan skyldes at noen fylkeskommuner gjør en svakere innsats i rollen som skoleeier enn andre.

Det er også store kjønnsforskjeller i gjennomføringen. Av de elevene som startet på videregående opplæring i 2012, var det 79,7 prosent av jentene som hadde gjennomført videregående opplæring fem år etter, mens andelen blant guttene var 69,5 prosent. En rapport slo nylig fast at ingen

[8] Markussen, E. mfl. (2012).
[9] von Simson, K. (2015) og A. Reiling og B. Strøm (2015).
[10] Falch, T., S. Bensnes og B. Strøm (2016).

land har så store kjønnsforskjeller i gjennomføring som Norge.[11] Forskjellene har ligget stabilt på rundt 10 prosentpoeng siden 2000-tallet, i guttenes disfavør.

Flere forskningsstudier finner at hovedforklaringen på kjønnsforskjellene er at guttene har svakere skoleprestasjoner enn jentene fra grunnskolen.[12] Andre studier har vært opptatt av å se på arbeidsmarkedets effekt på sannsynligheten for å gjennomføre videregående opplæring. En norsk studie finner at gutter på yrkesfaglige utdanningsprogrammer har lavere sannsynlighet for å gjennomføre videregående opplæring i perioder med et godt arbeidsmarked enn i dårlige tider, da det er vanskeligere å finne arbeid. Studien finner ingen tilsvarende effekt for jentene. Dette forklares med kjønnsforskjeller i utdanningsvalgene, der jentene velger utdanninger som leder fram til yrker som er mindre konjunkturutsatte sammenliknet med guttene. Studien finner ingen sammenheng mellom arbeidsmarkedet og gjennomføringen på de studieforberedende utdanningsprogrammene.[13] Siden de yrkesfaglige utdanningsprogrammene er normert til fire år, kan også dette ha påvirkning på tallene når en måler gjennomføring. Vi kommer tilbake til dette i avsnitt 8.3.2.

For å få økt kunnskap om hvorfor kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner oppstår, er det satt ned et ekspertutvalg. Utvalget skal foreslå tiltak for å redusere kjønnsforskjellene og skal levere sin innstilling i februar 2019.

[11] Borgonovi, F., A. Ferrara og S. Maghnouj (2018).
[12] Falch, T. mfl. (2010).
[13] von Simson, K. (2015).

8.3.1 Gjennomføringen øker hvis vi flytter måletidspunktet

I figur 8.2 målte vi gjennomføring etter fem år. Som vi så i kapittel 2, endres tallene for gjennomføring vesentlig når vi måler andelen som gjennomfører over lengre tid. Denne endringen skjer ganske raskt. Vi skal se nærmere på dette ved hjelp av kullet som startet i videregående opplæring i 2007, hvilket gir oss en ti års periode for å kunne analysere utviklingen. Vi tar med oss inndelingen i hovedløpene fra figur 8.1 og ser i tillegg på hvilken utvikling i gjennomføringen som gutter og jenter har over tid. Tabell 8.1 viser andelen som har gjennomført videregående opplæring ved ulike måletidspunkter.

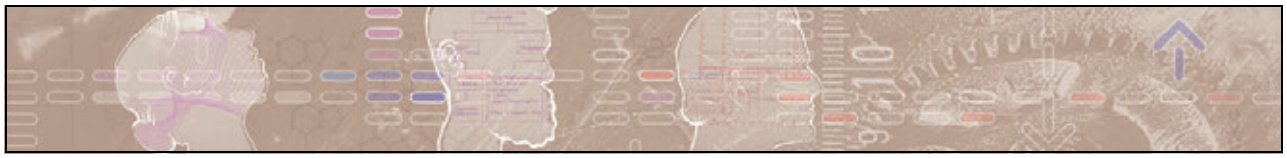
For det første ser vi at gjennomføringen totalt øker med nesten 10 prosentpoeng når vi i stedet for å måle etter fem år, måler etter ti år. På de yrkesfaglige utdanningsprogrammene er det en økning på hele 14 prosentpoeng. Generelt skjer den største økningen fra det femte til det sjette året. På de yrkesfaglige utdanningsprogrammene øker gjennomføringen med 5,9 prosentpoeng fra det femte til det sjette året. Til sammenlikning øker gjennomføringen med 2,2 prosentpoeng på de studieforberedende utdanningsprogrammene.

Vi ser videre at særlig guttene profiterer på å få flere år på å gjennomføre. Dette gjelder på både de studieforberedende og de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Det mest slående er hvor stor økningen er for gutter på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene – her øker gjennomføringen med 7,1 prosentpoeng når vi går fra fem til seks år, og med 15,4 prosentpoeng hvis vi måler etter ti år. Dette gjør at mye av forskjellen i gjen-

Tabell 8.1 Andel av 2007-kullet som hadde gjennomført videregående opplæring etter antall år etter påbegynt Vg1. Kjønn og utdanningsløp.[1] N = 62 932

	Begge kjønn			Menn			Kvinner		
	Alle	Studie-forberedende	Yrkesfag	Alle	Studie-forberedende	Yrkesfag	Alle	Studie-forberedende	Yrkesfag
5 år	69,3	82,8	55,5	64,3	78,0	53,2	74,7	86,7	58,6
6 år	73,3	85,0	61,4	69,5	81,1	60,3	77,4	88,2	62,9
7 år	75,7	86,4	64,7	72,3	82,8	63,9	79,3	89,4	65,9
8 år	77,3	87,4	66,8	74,0	84,0	66,0	80,7	90,2	67,9
9 år	78,4	88,2	68,3	75,2	84,9	67,5	81,7	90,8	69,5
10 år	79,1	88,5	69,5	76,1	85,4	68,6	82,4	91,2	70,7

[1] *Alle* som startet i videregående opplæring det året.
Kilde: SSB (2018). Statistikkbanken.



Figur 8.5

nomføring mellom jenter og gutter forsvinner på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene når vi måler etter ti år. Kjønnsforskjellene blir redusert også på de studieforberedende utdanningsprogrammene, men i langt mindre grad enn på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene.

8.4 De som ikke gjennomfører innen fem år – hvor langt i opplæringsløpet kommer de?

Så langt har vi presentert statistikk over andelen som har gjennomført videregående opplæring etter fem år, på et mer overordnet nivå. Framstillingen har vært basert på offisiell statistikk fra SSB, dvs. at den tar utgangspunkt i samtlige som begynte i videregående opplæring i 2012. For å kunne gå mer grundig inn i gjennomføringstallene, har vi valgt å se på ett bestemt ungdomskull. Den videre framstillingen belyser gjennomføringen blant de 15-åringene og 16-åringene som gikk ut av tiende klasse våren 2012, og som begynte i videregående opplæring. Elever som går mot planlagt grunnkompetanse er ikke inkludert i dette tallmaterialet. I tillegg er eldre elever også trukket ut, se nærmere omtale av datagrunnlaget i kapittel 1. Dette gir oss et ungdomskull på totalt 62 195 ungdommer. Andelen som gjennomfører vil derfor avvike noe fra de tallene som ble presentert i kapittel 8.3.

Nå skal vi se på de som *ikke* gjennomfører videregående opplæring innenfor tidsrammen på fem år. Manglende gjennomføring blir ofte framstilt som ett fenomen, én gruppe elever. Denne framstillingen er det behov for å nyansere. Det er stor forskjell på hvor langt i opplæringsløpet ungdommene som ikke gjennomfører kommer. Noen slutter allerede i Vg1, mens andre stryker til eksamen det siste året. Vi vil senere også vise at dette henger tett sammen med de faglige ferdighetene elevene har med seg fra ungdomsskolen. Vi skal først dele opp den gruppen som ikke gjennomfører innen fem år etter hvor langt de kommer i videregående opplæring.

Tabell 8.2 Høyeste registrerte trinn fem år etter oppstart på Vg1. Totalt og for yrkesfaglige og studieforberedende utdanningsprogrammer. 2012-kullet.

	Begge retninger		Studieforberedende utdanningsprogrammer		Yrkesfaglige utdanningsprogrammer	
Høyeste registrering i vgo	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Fullført og bestått med enten yrkeskompetanse eller studiekompetanse innen fem år	48 022	77,2	29 578	89,1	18 327	63,5
Vg1, bestått	189	0,3	50	0,2	138	0,5
Vg1, ikke bestått	1 500	2,4	267	0,8	1 222	4,2
Vg2, bestått	1 620	2,6	123	0,4	1 491	5,2
Vg2, ikke bestått	1 990	3,2	450	1,4	1 540	5,3
Vg3/lære, ikke bestått	5 475	8,8	2 154	6,5	3 319	11,5
Fortsatt i videregående opplæring etter fem år, uten å ha fullført	3 399	5,5	585	1,8	2 814	9,8
N=Antall totalt som startet vgo	62 195	100,0	33 207	100,0	28 851	100,0

Kilde: SSB (2018).

Tabell 8.2 viser høyeste registrerte trinn for ungdomskullet som gikk ut av grunnskolen i 2012 fem år etter at de startet i Vg1. Høyeste registering Vg1 betyr altså at Vg1 er det siste trinnet han eller hun har vært registrert på. Det betyr at vedkommende ikke har kommet seg videre til neste trinn i løpet av de fem årene som er gått.

Av de 62 195 ungdommer som startet i videregående opplæring høsten 2012, var det til sammen 48 022 som fem år etter hadde gått ut av videregående opplæring med et vitnemål eller et fag- eller svennebrev. Til sammen var det 14 173 ungdommer som ikke hadde gjennomført videregående opplæring i løpet av fem år. Det er disse vel 14 000 ungdommene vi har ønsket å se nærmere på i dette avsnittet.

Vi merker oss for det første at en stor gruppe ungdommer kom ganske langt i løpet selv om de ikke fullførte eller besto innen fem år. Nesten 5 500 ungdommer, tilsvarende 8,8 prosent av hele kullet, begynte på tredje året i videregående opplæring eller var ute i lære, men strøk i et eller flere fag og fikk dermed ikke vitnemål eller fag- eller svennebrev. Disse ungdommene kan vi si kom nesten helt i mål.

Den nest største gruppen – 3 399 ungdommer – befant seg fortsatt i videregående opplæring etter fem år. Disse var ikke ute av videregående opplæring og kan sies å være underveis til å oppnå full kompetanse. Man kan derfor stille spørsmål ved om det er riktig å betegne disse elevene som frafallselever slik de blir i dag.

Veien gjennom de ulike trinnene i videregående opplæring arter seg svært forskjellig for dem som starter på et yrkesfaglig og for dem som starter på et studieforberedende utdanningsprogram. For det første er andelen som ikke har gjennomført videregående opplæring innen fem år, betydelig lavere på de studieforberedende enn på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Blandt dem som startet på et yrkesfaglig utdanningsprogram var det 36,5 prosent som ikke hadde gjennomført i løpet av fem år, mens dette gjaldt for 10,9 prosent av de som startet på et studieforberedende utdanningsprogram.

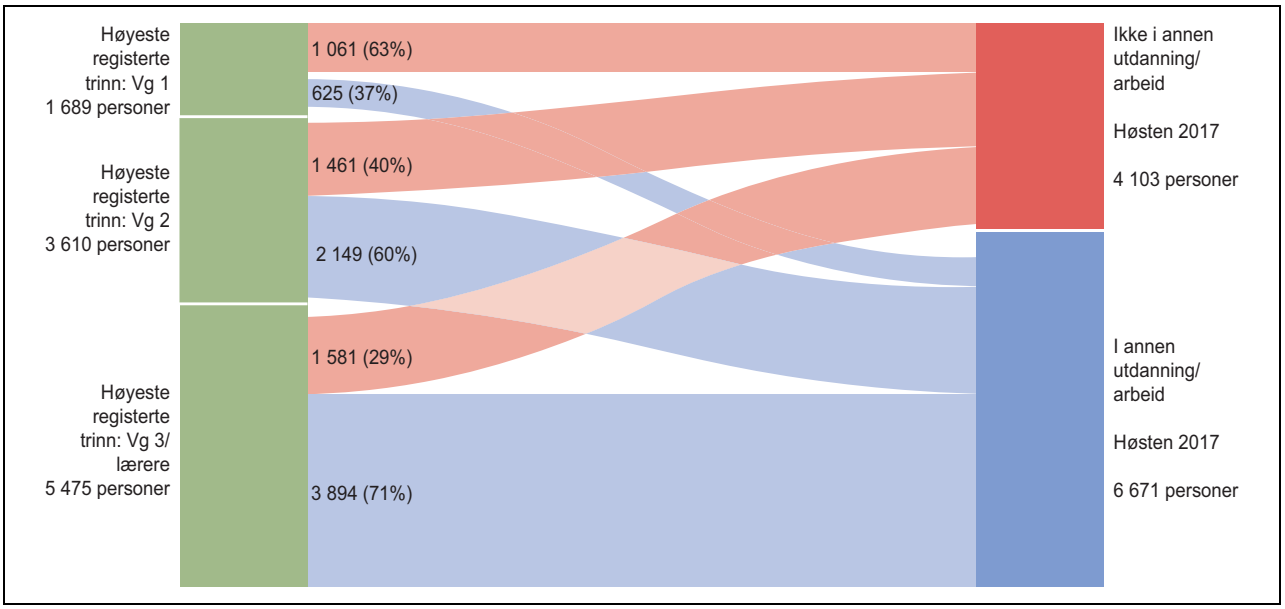
Det er verdt å merke seg at 9,8 prosent av elevene på yrkesfag fortsatt befant seg i videregående opplæring etter fem år. De hadde altså ikke gjennomført, men de var heller ikke ute av videregående opplæring. På studieforberedende utdanningsprogrammer gjaldt dette for 1,8 prosent av elevene. Dette understreker det vi beskrev i avsnitt 8.3.2 – at en betydelig gruppe ungdommer trenger noe mer tid enn fem år på å gjennomføre, og da særlig på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Den store forskjellen mellom de yrkesfaglige og de studieforberedende utdanningsprogrammene, henger altså i noen grad sammen med ulik lengde på opplæringen.

Ser vi bort fra de som fortsatt befant seg i videregående opplæring etter fem år, gjenstår de som hadde avsluttet videregående opplæring uten å ha fått verken et vitnemål eller et fag- eller svennebrev. 7 710 ungdommer som startet på et yrkesfaglig utdanningsprogram, og 3 044 ungdommer som begynte på et studieforberedende utdanningsprogram, gikk ut av videregående opplæring uten å ha oppnådd full kompetanse. På de studieforberedende utdanningsprogrammene var det en stor gruppe som kom helt til siste trinnet. 2 154 av de som startet på et studieforberedende utdanningsprogram kom så langt som til Vg3 eller var i lære, men uten å bestå slik at de fikk et vitnemål.

Også blant de som begynte på yrkesfaglige utdanningsprogrammer, var det mange som kom helt til Vg3/lære, men totalbildet er likevel annerledes. Av de 7 710 ungdommene som startet på et yrkesfaglig utdanningsprogram, og som ikke hadde oppnådd vitnemål eller fag- eller svennebrev innen fem år, var det omtrent like mange med Vg2 som høyeste registrerte trinn som de som har Vg3/lære som høyeste registrerte trinn. 3 031 hadde Vg2 som høyeste trinn og 3 319 kommer nesten i mål, dvs. de var registrert på Vg3 eller i lære, men strøk i et eller flere fag eller til avsluttende eksamen eller fagprøven. Ser vi nærmere på de som har Vg2 som høyeste registrering, ser vi at om lag halvparten av disse ikke besto Vg2, mens halvparten besto, men likevel ikke ble med videre til neste trinn. En del ungdommer kommer ikke lenger enn til Vg1 i løpet av fem år. 1 222 av dem som begynte på yrkesfag, gikk ut av videregående opplæring uten å ha bestått Vg1.

Ungdom utenfor opplæring og arbeid

Mange av de som ikke hadde fullført opplæringen kom altså relativt langt i opplæringsløpet før de avbrøt. I kapittel 2 viste vi til en OECD-undersøkelse om gruppen ungdom i Norge som verken er i utdanning eller arbeid (NEET). OECD peker på at andelen i aldersgruppen 15–29 år som er utenfor utdanning og arbeid, har økt i Norge. 56 prosent av gruppen har ikke fullført videregående opplæring, noe som får OECD til å konkludere med at dette er den primære risikofaktoren. OECD finner dette spesielt bekymringsfullt fordi tendensen til å avslutte opplæringen tidlig er høy i Norge i OECD-sammenheng.[14] Å gjennomføre



Figur 8.6 Ungdom som ikke har gjennomført videregående i løpet av fem år, etter høyeste registrerte trinn i videregående opplæring og hvorvidt de er i utdanning eller arbeid. 2012-kullet. N=10 774.

Kilde: SSB (2018).

videregående opplæring med full kompetanse er det overordnede målet, men det er også av betydning hvor langt den enkelte kommer i sitt opplæringsløp. Figur 8.6 viser sammenhengen mellom hvor langt man har kommet i opplæringsløpet og sannsynligheten for å ikke å være i utdanning eller arbeid, fem år etter påbegynt Vg1. Tallene tar utgangspunkt i ungdomskullet fra 2012, og status høsten 2017.

Av de rundt 62 000 15- og 16-åringene som startet på Vg1 i 2012, var det 10 774 ungdommer som var ute av videregående opplæring uten å ha med seg et vitnemål eller et fag- eller svennebrev i 2017. Som figur 8.6 viser, er de fleste av disse – 6 671 personer – i arbeid eller utdanning høsten 2017. Samtidig var det 4 103 som ikke var i utdanning eller arbeid. Figuren viser at det er store forskjeller i sannsynligheten for å være utenfor arbeid eller utdanning avhengig av hvor langt man kom i opplæringsløpet. Desto flere trinn man klarer å gjennomføre, desto lavere er sannsynligheten for å være utenfor arbeid eller utdanning etter fem år.

Av de som ikke kom lenger enn til Vg1, ser vi at 63 prosent er utenfor arbeid og utdanning fem år etter at de startet på videregående opplæring. Sannsynligheten for å være i utdanning eller arbeid øker for hvert ekstra gjennomførte trinn i videregående opplæring.

Blant dem som har fullført og bestått Vg2, er sannsynligheten 40 prosent for at man skal være utenfor arbeid og utdanning, mens andelen går ned til 29 prosent blant dem som kom så langt som til tredje året av opplæringsløpet.

Disse sammenhengene bekreftes også av en forskningsstudie av hvordan det gikk med 10 000 ungdommer ni år etter at de hadde begynt på videregående opplæring. En viktig konklusjon fra denne studien er at fullført videregående opplæring er den beste forsikringen mot utenforskap, men at det er bedre å fullføre noe av opplæringen enn ingenting. Fullført Vg1 er bedre enn grunnskole, Vg2 er bedre enn Vg1, studiekompetanse og yrkeskompetanse fra skole er bedre enn Vg2, og fagbrev og dobbeltkompetanse er den sikreste veien inn på arbeidsmarkedet. Og har man fag- eller svennebrev samtidig som man kommer seg tidlig i jobb, er man nesten sikret å være i fullt arbeid som 25-åring.[15]

Selv om det er viktig å få alle gjennom videregående opplæring med sluttkompetanse, viser altså både våre tall og resultater fra forskning at det er særlig grunn til bekymring for de elevene som ikke kommer lenger enn til Vg1. Ut fra en slik forståelse vil det være viktig å forhindre at elever slutter allerede i første skoleår. Dette understreker betydningen av at videregående opplæring har et tilbud som treffer hele elevgruppen, også dem som begynner i videregående opp-

[14] OECD (2018): *Investing in Youth: Norway.*

[15] Markussen, E. (2014).

læring uten nødvendig forkunnskaper som gjør dem i stand til å mestre opplæringen eller av ulike grunner ikke finner seg til rette innenfor det tilbudet vi har i dag.

8.5 Mulige forklaringer på manglende gjennomføring

For å finne ut hvordan vi skal få flere ungdommer til å lykkes i videregående opplæring, må en vite hvilke faktorer eller forhold som har betydning for hvorvidt ungdommene gjennomfører eller ikke. Forskningen finner at tidligere skoleprestasjoner er den enkeltfaktoren som har størst direkte påvirkning på sannsynligheten for å gjennomføre videregående opplæring. Vi ser på elevenes utgangspunkt fra grunnskolen og hvilken betydning dette har for gjennomføring. Vi ser deretter på betydningen av å stryke på Vg1. I den senere tiden har gruppen innvandrere med kort botid og det tilbudet de får om opplæring, fått stor oppmerksomhet. Vi skal derfor se spesielt på denne gruppen. Til slutt ser vi på betydningen av å få læreplass.

Innledningsvis vil vi ta for oss forklaringer på manglende gjennomføring ut fra den enkelte elev og hennes eller hans situasjon.

8.5.1 Forklaringer på manglende gjennomføring fra et elevperspektiv

I kvalitative studier om unge som står utenfor opplæring og arbeid, hører vi om et utall grunner til at elevene ikke gjennomfører videregående opplæring.[16] Vi kan dele disse inn i skolerelaterte og ikke-skolerelaterte forklaringer.[17] Skolerelaterte forklaringer kan for eksempel handle om at elever møter for store faglige utfordringer i videregående opplæring, de har forventninger som blir brutt, lav motivasjon eller mistrivsel på skolen.

Faglige utfordringer kan skyldes at elevene har faglige hull fra grunnskolen. Dette gjør det vanskelig å mestre fagene og kravene som stilles på videregående nivå.[18] Vi vet at foreldrenes utdanningsnivå har betydning for sannsynligheten for å gjennomføre videregående opplæring. [19] Dette henger sammen med at foreldrenes utdanningsnivå påvirker hvilke ferdigheter eleven har tilegnet seg allerede tidlig i skolegangen, og at dette dras med videre gjennom ungdomsskolen og til slutt over i videregående opplæring.

Det er mange forhold som kan gå ut over elevenes motivasjon og ønsker om å fortsette i opplæringen. Kanskje kom ikke eleven inn på den skolen eller det utdanningsprogrammet han eller hun ønsket, reiseveien mellom skole og hjem kan være lang, eller eleven angrer på sitt valg av utdanningsprogram. Mistrivsel kan ha sitt opphav i opplevelsen av ensomhet eller mobbing.[20] Forskning finner også at relasjonen mellom lærer og elev har betydning for om elevene fullfører videregående opplæring – i både positiv og negativ forstand.[21]

Ikke-skolerelaterte årsaker handler blant annet om levekårsutfordringer, psykososiale vansker, helseutfordringer, vanskelige hjemmeforhold og språklige utfordringer. Av de ikke- skolerelaterte årsakene er det godt dokumentert at dårlig helse øker risikoen for høyt fravær, noe som gjør det vanskelig å fullføre utdanningsløpet.

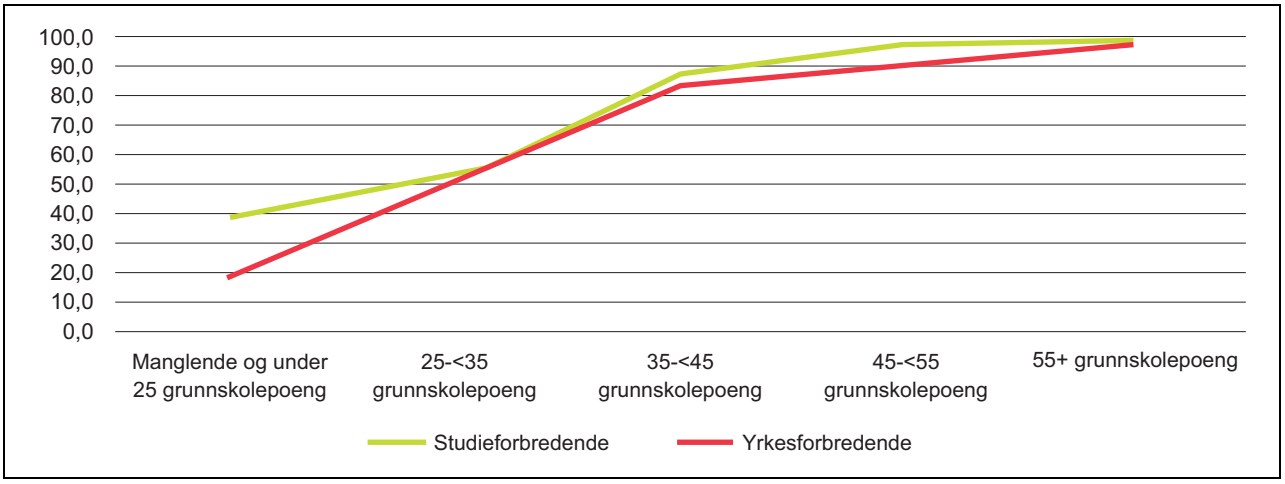
I en kvalitativ undersøkelse blant elever i Akershus oppgir 40 prosent av elevene at manglende gjennomføring skyldes forhold som ligger utenfor skolen, og psykiske vansker blir oppgitt som den hyppigste årsaken til frafall blant ungdom.[22] Studien stiller på bakgrunn av disse funnene spørsmål ved om skolen alene kan møte elevenes utfordringer, og peker på at andre tjenester som ligger utenfor skolen, er vel så viktige.

Selv om ungdommene oppgir enkeltårsaker som begrunnelse, kan de prosessene som ligger forut for beslutningen om å slutte i videregående opplæring, være langt mer sammensatte. I en større norsk kvalitativ studie som følger 71 personer over en periode på ti år, finner forskerne at ungdommenes forklaringer er mer komplekse enn det de først oppgir som begrunnelse for å slutte i videregående opplæring. Det kan f.eks. være manglende oppfølging fra skolen, helseutfordringer, svak støtte fra foreldrene både faglig og emosjonelt. Det er en prosess som går over tid, og der mange risikofaktorer både innenfor og utenfor skolen til slutt ender med at ungdommen slutter.[23]

8.5.2 Tidligere skoleprestasjoner

Et gjennomgående funn i forskningen er at elevenes tidligere skoleprestasjoner er den enkeltfakto-

[16] Sletten, M.A og C. Hyggen (2013).
[17] Markussen, E og I. Seland, I (2012).
[18] Wollscheid, S. (2010).
[19] Grøgaard, J., H. Helland og J. Lauglo (2008).
[20] Markussen, E. og Seland, I. (2012).
[21] Karlson, B. og V. Krane (2016).
[22] Markussen, E. og Seland, I. (2012).
[23] Bunting, M. og Geir H. Moshus (2017).



Figur 8.7 Gjennomføring etter antall grunnskolepoeng. 2012-kullet.

Kilde: SSB (2018).

ren som har størst direkte betydning for om elevene fullfører og består videregående opplæring, men at familiebakgrunn har en betydelig indirekte effekt på gjennomføring via karakterene fra grunnskolen.[24]

Karaktersnittet fra tiende trinn uttrykkes ofte i grunnskolepoeng, og beregnes ved å ta snittet av alle karakterer på vitnemålet og multiplisere med ti. Elever som mangler karakter i mer enn halvparten av fagene får ikke grunnskolepoeng. Disse elevene tas inn på individuelt grunnlag.

Figur 8.7 viser andelen som gjennomfører videregående opplæring for ulike nivåer av grunnskolepoeng. Antallet som kommer inn i videregående uten grunnskolepoeng og de som har under 25 grunnskolepoeng er slått sammen i figuren.

Figuren illustrerer to poeng. For det første viser den at det går et skille ved 35 grunnskolepoeng. Over dette nivået øker sannsynligheten for å gjennomføre betraktelig. For det andre viser

[24] Sletten, M.A. og C. Hyggen (2013) og T. Falch mfl. (2010).

Tabell 8.3 Grunnskolepoeng og høyeste registrerte nivå for dem som ikke har fullført og bestått videregående opplæring innen fem år, 2012-kullet. N= 62 058.

Alle utdanningsprogram samlet	Ingen eller under 25		25–35 poeng		35–45 poeng		Over 45 poeng	
Høyeste registrering i vgo t.o.m. 1.10.2017	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Fullført og bestått innen fem år	762	22 %	7319	53 %	20 769	83 %	1 9055	96 %
Fortsatt i videregående utdanning etter fem år, uten å ha fullført	654	19 %	1637	12 %	982	4 %	126	1 %
Vg1, bestått	40	1 %	63	0 %	65	0 %	20	0 %
Vg1, ikke bestått	773	22 %	532	4 %	154	1 %	30	0 %
Vg2, bestått	181	5 %	806	6 %	516	2 %	111	1 %
Vg2, ikke bestått	574	16 %	960	7 %	388	2 %	68	0 %
Vg3/lære, ikke bestått	527	15 %	2541	18 %	2040	8 %	365	2 %
Totalt	3 511	100 %	13 858	100 %	24 914	100 %	19 775	100 %

Kilde: SSB (2018).

figuren at selv om andelen som fullfører og består videregående opplæring, er høyere på de studieforberedende utdanningsprogrammene, forsvinner denne forskjellen når vi sammenlikner innenfor grupper av elever med samme antall grunnskolepoeng. Elever med likt antall grunnskolepoeng har omtrent lik sannsynlighet for å gjennomføre enten de begynner på studieforberedende utdanningsprogram eller yrkesfaglige.

Tabell 8.3 viser hvor langt i opplæringen elever i ulike intervaller av grunnskolepoeng kommer i opplæringsløpet.

Vi ser for det første at elever som ikke oppnår full kompetanse innen fem år, har kommet lenger i opplæringsløpet jo flere grunnskolepoeng de har. Blant dem som kom til Vg3 eller lære, men som ikke har bestått, er grunnskolekarakterene bedre enn hos den som slutter tidlig i løpet.

Da vi så på hele elevgruppen under ett, fant vi at mange av dem som ikke gjennomfører med full kompetanse, følger opplæringen nesten helt gjennom. De elevene som begynner i videregående opplæring med få eller ingen grunnskolepoeng, faller i større grad fra allerede i løpet av Vg1. Denne elevgruppen har en betydelig høyere andel som fortsatt befinner seg i videregående opplæring etter fem år.

Tall fra 2012-kullet viser at kun 22 prosent av dem som startet i Vg1 med manglende grunnskolepoeng eller under 25 grunnskolepoeng, hadde fullført og bestått i løpet av fem år. Elever som har mellom 25 og 35 grunnskolepoeng, har en gjennomsnittlig gjennomføring på 53 prosent. Blant elever med mellom 35 og 45 grunnskolepoeng går 83 prosent ut av videregående opplæring med et vitnemål eller fagbrev i løpet av fem år. Blant dem som har over 45 grunnskolepoeng, går så godt som alle ut med et fagbrev eller vitnemål.

8.5.3 Unge innvandrere

Vi skal nå se på hvordan ungdom med innvandrerbakgrunn klarer seg i videregående opplæring. Vi deler gruppen med innvandrerbakgrunn inn to grupper: innvandrere og norskfødte med to innvandrerforeldre. Innvandrere defineres som ungdom som selv har innvandret til landet, dvs. de er født i utlandet av to utenlandske foreldre.

Innvandrere er en mangfoldig gruppe med ulik botid, landbakgrunn og store forskjeller i innvandringsgrunner (asylsøker, flyktning, familiegjenforening eller arbeidsinnvandring).

Ungdom som er født i Norge av utenlandske foreldre har gått hele opplæringsløpet i norsk skole og gjennomfører videregående i nesten like stor grad som gjennomsnittet av alle ungdommer. I det ungdomskullet vi ser på (se kapittel 8.3 om datagrunnlaget) var gjennomføringen innen fem år på 77,2 prosent. Gjennomføringen blant de som var født i Norge av to utenlandske foreldre var noe lavere – 76,3 prosent. Andelen som begynner direkte i videregående opplæring etter ungdomsskolen, er også på samme nivå som ungdom for øvrig – mellom 97 og 98 prosent. Ungdom som er født i Norge av utenlandske foreldre tar i større grad høyere utdanning og har en høy motivasjon for å ta utdanning.[25] Norskfødte med innvandrerforeldre gjennomfører i større grad enn øvrige elever med samme sosiale bakgrunn, og likt karakternivå fra grunnskolen.[26]

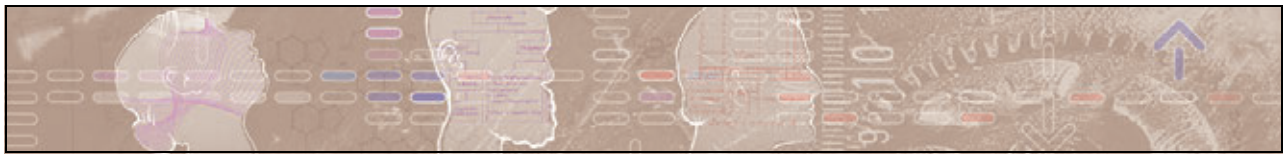
Mens etterkommere av innvandrere gjør det bra i det norske utdanningssystemet, har gruppen som kommer sent i opplæringsløpet større utfordringer.[27] Vi skal derfor konsentrere oss om de som selv har innvandret til Norge, eller med SSBs

[25] Bakken, A. og C. Hyggen (2018)
[26] Falch, T. mfl (2010)
[27] Bakken, A. og C. Hyggen (2018)

Tabell 8.4 Andel som har gjennomført fem år etter påbegynt Vg1, for innvandrere og hele ungdomskullet. 2012-kullet.

	Alle utdanningsprogram samlet*		Studieforberedende utdanningsprogrammer		Yrkesfaglige utdanningsprogrammer	
	Gutter	Jenter	Gutter	Jenter	Gutter	Jenter
Ungdom som selv har innvandret	54,5 (N=1 833)	68,2 (N=1 754)	72,8 (N=875)	82,9 (N=978)	39,9 (N=950)	53,4 (N=770)
Hele ungdomskullet	72,6 (N=31 796)	82,0 (N=30 399)	85,9 (N=14 942)	91,6 (N=18 265)	60,7 (N=16 791)	67,5 (N=12 060)

* Det mangler opplysninger om utdanningsprogram for 137 personer. Det blir derfor et lite avvik mellom tallene når vi ser på utdanningsprogram samlet, og tall for studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogram hver for seg.



Figur 8.8

definisjon: født i utlandet av to utenlandske foreldre.

Andelen som fortsatte i videregående umiddelbart etter grunnskolen, er betydelig lavere blant de som selv har innvandret til landet – om lag 87 prosent mot om lag 97 prosent for øvrige ungdommer.[28]

Siden vi har valgt å se på et spesifikt ungdomskull, og ikke alle som startet i videregående opplæring i 2012, slik SSB gjør, vil vårt tallmateriale omfatte færre personer enn SSBs offisielle statistikk (hhv 3 587 og 6 006 personer).

Tabell 8.4 viser andelen som gjennomførte videregående opplæring innen fem år for ungdom som selv har innvandret og hele ungdomskullet fordelt på kjønn. Det presenteres tall for alle utdanningsprogrammene samlet, og for hver av de to hovedretningene.

Vi ser at ungdom som selv har innvandret ligger under den gjennomsnittlige gjennomføringen både blant jentene og guttene. Ser vi på begge løpene under ett ser vi at blant ungdom som selv har innvandret gjennomfører 54,5 prosent av guttene innen fem år, og 68,2 prosent av jentene. Dette er hhv 18 og 14 prosentpoeng lavere enn for ungdomskullet som helhet. Som det framgår av tabellen er det større kjønnsforskjeller blant innvandrerungdommen enn for ungdomskullet som helhet – hhv. 13 og 9 prosent.

Det er grunn til å merke seg at de som starter på studieforberedende utdanningsprogrammer i stor grad gjennomfører i løpet av fem år. Selv om gjennomføringen ligger rundt 10 prosentpoeng lavere enn for hele kullet, er likevel en gjennomføring på 83 prosent for jentene og 73 prosent for guttene ikke dårlig tatt i betraktning at en del av disse sannsynligvis i varierende grad har gått på skole i Norge. Lavest gjennomføring har innvandrede gutter som startet på et yrkesfaglig utdanningsprogram. Blant denne gruppen er det kun 39,9 prosent som hadde gjennomført innen fem år etter påbegynt Vg1. Som for all ungdom har grunnskolekarakterer stor betydning for sannsynligheten for å gjennomføre. Forskning viser at elevenes botid har en del å si for hvordan de presterer i skolesystemet.[29]

En av grunnene til at mange av de sent ankomne innvandrerne ikke klarer å gjennomføre videregående opplæring i løpet av fem år, er at de har språklige utfordringer. Mestring av språk er grunnleggende for å kunne tilegne seg andre ferdigheter.

En del elever har også ikke-faglige bekymringer. Dette kan f.eks. være mindreårige flyktninger som er kommet til Norge uten foreldre og bor på institusjon. Noen har traumer og tung «bagasje». Dette er forhold som kan gjøre det vanskelig å vie full oppmerksomhet til skolearbeidet, slik at læringsutbyttet blir redusert. Elever som velger yrkesfag får en ekstra utfordring med at de mangler et tilstrekkelig nettverk for å finne seg læreplass.[30] For elever som ikke har hatt opplæring i engelsk i hjemlandet, må elevene på kort tid lære enda et nytt språk i tillegg til norsk.

8.5.4 Om elever som ikke består alle fag det første året

Som vi har sett tidligere har elevene som begynner i videregående opplæring ulike forkunnskaper og bærer med seg ulike erfaringer fra tidligere skolegang. Dette gjør at elevene starter i videregående opplæring med ulike forutsetninger for å mestre de kravene som blir stilt til dem. Vi har tidligere sett at det er en sammenheng mellom grunnskolepoeng og gjennomføring i videregående opplæring, herunder hvor langt den enkelte kommer i utdanningsløpet. Det vil også være en sterk sammenheng mellom resultater fra grunnskolen og hvorvidt en stryker i ett eller flere fag i Vg1. Det er imidlertid en selvstendig grunn til å se på resultatene fra Vg1. Det gir et bilde på hvor mange som sliter faglig i videregående opplæring allerede fra første skoleår, og mulighet for å se hvordan resten av opplæringsløpet blir for disse.

Tabell 8.5 viser at av dem som startet i 2012, var det i alt 9 772 elever, eller 15,7 prosent, som ikke oppnådde ståkarakter i ett eller flere fag på

[28] SSB (2017). *Hvordan går det med innvandrere og deres barn i skolen*

[29] Bakken, A og C. Hyggen (2018).

[30] Lødding, B. (2009).

Tabell 8.5 Hvor langt i opplæringsløpet kommer elever som ikke oppnår ståkarakter i ett eller flere fag på Vg1. 2012-kullet.

Høyeste registrering i Vgo t.o.m. 1.10.2017	Alle som startet på Vg1	Alle som startet på Vg1 Studie-forberedende	Alle som startet på Vg1 yrkesfag
	Prosent	Prosent	Prosent
Fortsatt i videregående opplæring	15,5	9,2	18,6
Fullført og bestått med full kompetanse	31,0	50,2	21,3
Vg3/lære, ikke bestått	18,2	21,8	16,5
Vg2	19,0	10,8	23,3
Vg1	16,3	7,9	20,2
	100,0 (N=9 772)	99,9 (N=3 292)	99,9 (N=6 435)

Vg1. Dette betyr at en ikke ubetydelig andel av elevgruppen støter på faglige utfordringer allerede i det første året i videregående opplæring.

Etter fem år har 31,0 prosent av disse elevene fullført med studiekompetanse eller yrkeskompetanse. 15,5 prosent befinner seg fortsatt i videregående opplæring. Det betyr at over halvparten av gruppen som slutter eller stryker i ett eller flere fag det første året, er ute av videregående opplæring fem år etter uten å ha fullført.

Dette gir grunn til å spørre om videregående opplæring har vært tilstrekkelig tilpasset hele elevgruppen og den enkeltes forutsetninger for å lykkes. Det kan også spørres om en følger opp denne gruppen på en måte som gjør at de har de beste forutsetninger for å ha fullt utbytte av videregående opplæring.

8.5.5 Overgangen mellom trinnene

Hovedregelen for inntak til Vg2 og Vg3 er at eleven har bestått alle fag på foregående trinn. Bestemmelsen betyr at en elev som har strøket på ett trinn, ikke har krav på å gå videre til neste. Fylkeskommunen har ikke plikt til å tilby eleven undervisning i faget og kan nøye seg med å henvise elever som har strøket, til å ta faget på nytt som privatist. Elever som har strøket i et eller flere fag, kan likevel fortsette til neste klassetrinn hvis fylkeskommunen etter en «helhetlig vurdering» finner det forsvarlig.

Dette betyr at elever kan flyttes opp til neste trinn, uten at de nødvendigvis har den kompetansen som opplæringen på neste trinn bygger på.

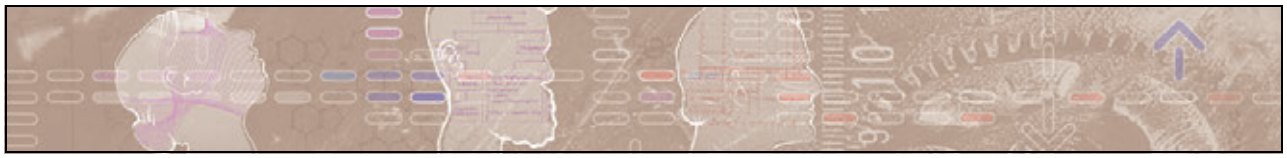
Elever som er tatt inn til Vg1 på et utdanningsprogram har rett til tre års opplæring innenfor samme utdanningsprogram. Elevene søker normalt om skoleplass hvert år. Inntaket til Vg1 skjer basert på grunnskolepoeng. Inntak til Vg2 og Vg3 baseres på de resultatene elevene har etter siste skoleår, og på eventuelle lokale inntaksbestemmelser i fylkeskommunen Det betyr at elever vil kunne begynne på ny skole og i nye klasser hvert år i videregående opplæring, alt etter hvilket programområde eleven søker seg til, hvilke skoler som har disse programområdene, og hvilke andre bestemmelser fylkeskommunene har for inntak og oppflytting til høyere trinn.

8.5.6 Søkere som ikke får læreplass

Nasjonal statistikk viser at omlag tre av ti søkere står uten læreplass ved utgangen av året hvert år. I 2017 var det 8 100 søkere som sto uten læreplass – 5 524 av disse hadde ungdomsrett. Antallet som får en lærekontrakt, har økt i de siste årene, men siden antallet søkere også har økt, blir det likevel ingen reduksjon i antallet som står uten læreplass.

Sjansen til å få læreplass bestemmes av både utdanningsprogram og hvilket fylke man bor i.[31] Tall fra 2017 viser at det er 18 prosentpoeng forskjell mellom Østfold, hvor lavest andel får læreplass, og Rogaland, hvor størst andel får læreplass. I Rogaland har 78,4 prosent fått læreplass, i Østfold 60,5 prosent. Tilgangen til læreplasser vil også variere mellom utdanningsprogrammene.

[31] Aspøy, T.M. og T. Nyen (2015).



Figur 8.9

Flere forskningsstudier finner at manglende læreplass er en viktig forklaring på at elever slutter i overgangen mellom Vg2 og Vg3.[32] I en analyse fra Utdanningsdirektoratet konkluderes det med at av dem som søkte om læreplass i 2013, men ikke hadde fått dette innen utgangen av året, var det 44 prosent som sto utenfor opplæring året etter.[33]

Mangel på læreplasser blir omtalt som et strukturelt hinder i systemet som bidrar til at noen ikke får mulighet til å gjennomføre den utdanningen de har begynt på.[34] Det er ikke tilfeldig hvem som får læreplass eller ikke. De to viktigste faktorene som skiller dem som får læreplass, fra dem som ikke får læreplass, er karakterer og fravær.[35] I tillegg til individuelle kjennetegn er det også noen grupper som har dårligere odds i konkurransen om læreplass enn andre. Av søkere med ungdomsrett i 2017 var det 59 prosent av innvandrere og 61 prosent av norskfødte med innvandrerforeldre som fikk lærekontrakt. Tilsvarende tall for den øvrige befolkningen var 74 prosent.[36]

Dette betyr at lærlingene er en selektert gruppe, dvs. at arbeidsgivere velger dem som allerede har størst sjanse for å fullføre og bestå videregående opplæring. Samtidig viser Riksrevisjonens undersøkelse fra 2016 at selv blant elever med lavt fravær og gode karakterer er det fortsatt ikke alle som får læreplass. Dette tyder på at selv om antall tilgjengelige læreplasser øker betraktelig, er det ikke gitt at alle er sikret en læreplass.

8.6 Tiltak for å øke gjennomføringen

En viktig del av arbeidet med å øke gjennomføringen skjer lokalt på den enkelte skole og i den enkelte fylkeskommune. I tillegg har det også vært flere store nasjonale satsinger. Nedenfor gir vi en kort beskrivelse av lokale tiltak og de større nasjonale satsingene. Noen grupper har individuelle rettigheter etter opplæringsloven. Disse omtales særskilt.

8.6.1 Elever med svake norskferdigheter

Elevgruppen som har behov for forsterket norskopplæring består av elever som nylig har kommet til Norge og elever som er født og oppvokst i Norge, men har et annet morsmål enn norsk. Det finnes ikke statistikk over antall elever som får vedtak om særskilt språkopplæring i videregående opplæring.[37] Hvordan skolene organiserer den særskilte norskopplæringen på timeplanen varierer.

Særskilt norskopplæring er forsterket opplæring i norsk. Tilbud om særskilt språkopplæring krever enkeltvedtak. Fylkeskommunen må kartlegge norskferdighetene til alle elever med annet morsmål. Kartleggingen skal avdekke elevens norskferdigheter og om eleven har rett til særskilt språkopplæring. Uansett utfall av kartleggingen skal skolen fatte et enkeltvedtak om eleven skal ha, eller ikke ha særskilt norskopplæring. Elevene får ikke vurdering med karakter i den særskilte språkopplæringen.

Elever med annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt norskopplæring inntil de har tilstrekkelige norskferdigheter til å følge den ordinære undervisningen.[38] Norsk for språklige minoriteter omtaler vi nærmere i kapittel 6.5.2.

Når elevene har tilstrekkelige norskferdigheter skal de følge ordinær opplæring i norskfaget. Minoritetsspråklige elever i videregående opplæring følger enten den ordinære læreplanen i norsk, eller læreplanen i norsk for språklige minoriteter med kort botid i Norge.[39] Sistnevnte gjelder for de elever som har enkeltvedtak om særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 3-12 og har kortere enn 6 års botid på eksamenstidspunktet. Det er bare de årene man har bodd i Norge i opplæringspliktig alder som

[32] Markussen, E, og I. Seland (2012) og Markussen, E. mfl. (2008).
[33] Utdanningsdirektoratet. Statistikknotat 04-2014.
[34] Markussen, E. (2016).
[35] Markussen, E. mfl. (2008).
[36] Utdanningsdirektoratet (2018) (Upubliserte tall).
[37] Rambøll (2016).
[38] Opplæringsloven § 3-12.
[39] Utdanningsdirektoratet (2017). *Informasjon om bruken av læreplan i norsk for språklige minoriteter med kort botid.*

teller som botid. Elever som får opplæring etter denne læreplanen skal ha underveisvurdering, standpunktkarakterer og eksamener i samsvar med læreplanen.

Tilbud om særskilt språkopplæring til nyankomne, kan gis enten som en integrert del av det ordinære opplæringstilbudet eller separat. Opplæringen som gis separat kalles innføringstilbud. Dette tilbudet kan maksimalt vare to år og krever enkeltvedtak.

Også organiseringen av innføringstilbudene varierer, men det er vanlig at elevene får hospitere i undervisningen i de programfagene eleven ønsker å søke seg til mens de er i innføringstilbudet. Mange skoleeiere velger å avgrense innføringstilbudet til ett år, med den begrunnelsen at det er viktig at elevene raskt integreres i ordinære klasser. Mange av elevene vurderer også ett år i innføringstilbud som tilstrekkelig for at de skal lære seg godt nok norsk til å følge undervisningen i ordinær klasse.[40]

Når en elev benytter seg av innføringstilbudet, brukes det av opplæringsretten. I vedtaket om særskilt språkopplæring og innføringstilbud kan det imidlertid fattes vedtak om inntil to års ekstra tid i videregående opplæring. Flere fylkeskommuner tilbyr elever mer grunnskoleopplæring på videregående skole som et år 0, altså før ordinær videregående opplæring. I slike tilfeller brukes det ikke av opplæringsretten.

Noen ungdommer har gjennomført grunnskolen, men har av ulike årsaker ikke et godt nok faglig grunnlag til å starte eller gjennomføre videregående opplæring. Dette kan for eksempel være ungdommer som har kort botid i Norge. Disse kan ha lite skolegang fra hjemlandet og derfor ikke har opparbeidet seg et godt nok faglig grunnlag til å gjennomføre videregående opplæring, og de kan i tillegg ha store språklige utfordringer. Fra 1. august 2016 fikk fylkeskommuner og kommuner mulighet til å tilby mer grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 til ungdommer som har rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1, og behov for mer grunnskoleopplæring. Det er ikke en plikt å tilby et slikt tilbud. De som mottar dette tilbudet bruker ikke av ungdomsretten.

En utfordring er at mange av elevene ikke ønsker å benytte seg av tilbudet om særskilt norskopplæring. Dette kan skyldes at elevene opplever det som stigmatiserende å gå ut av ordinær opplæring og at de ønsker å være sammen med klassekameratene. Elevene kan oppleve å gå glipp av viktig undervisning i de aktuelle timene. Mange av elevene takker nei til ekstra norskopplæring, enten fordi de ikke har utbytte av den, fordi den konkurrerer med lønnet arbeid, eller fordi de ikke ønsker å bruke lenger tid enn nødvendig på videregående opplæring. Dette resulterer i at disse elevene deltar i den ordinære opplæringen med dårligere forutsetninger for å klare seg.[41]

8.6.2 Elever med funksjonsnedsettelser

En undersøkelse blant samtlige videregående skoler anslår at 4–5 prosent av elevene har nedsatt funksjonsevne.[42]

Med nedsatt funksjonsevne forstår vi elever med ulike former for bevegelsesvansker og fysiske funksjonsnedsettelser, syns- og hørselsvansker, psykiske lidelser og elever med utviklingshemming og generelle lærevansker. Elevene kan ha utfordringer som skyldes medfødte sykdommer eller tilstander, de har blitt syke i løpet av oppveksten, vært utsatt for ulykker eller kan ha fått skader på annet vis. Felles for elevene med funksjonsnedsettelser er at de har utfordringer i hverdagen som påvirker deres fysiske og psykiske funksjonsnivå, læringsevnen og livskvaliteten.

Elevgruppen er svært mangfoldig og det er store variasjoner i vansker og hvilke behov de ulike elevene har for særskilte tiltak. Det finnes lite kunnskap om hvor mange elever, lærlinger og lærekandidater vi har med funksjonsnedsettelser i videregående opplæring. Funksjonsnedsettelser blir i liten grad registrert i de skoleadministrative programmene. Dette gjelder både antallet elever med funksjonsnedsettelser, hva slags funksjonsnedsettelser elevene har, behovene for tiltak og hvilke former for tilrettelegging elevene får.

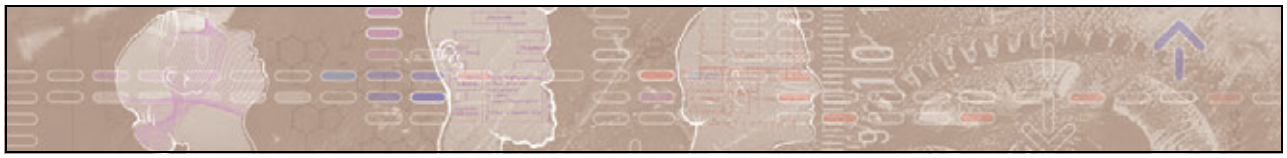
Blant elever med rett til spesialundervisning har vi de elevene som får spesialundervisning i alle fag og vurdering uten karakter. Mange av elevene har en individuell opplæringsplan som har store avvik fra fag- og timefordelingen for det utdanningsprogrammet eleven går på. Elevene kan ha andre fag, fag på et lavere nivå, en annen progresjon, og opplæringen kan strekkes over flere år enn det ordinære løpet legger opp til.

Noen av elevene kan ha kompetansemål som ikke finnes på videregående nivå, men er hentet fra for eksempel barneskoletrinnet. Disse elevenes behov for opplæring passer på mange måter

[40] Rambøll (2016).

[41] Ibid.

[42] Wendelborg, C. (2017).



Figur 8.10

ikke inn i dagens system, verken når det gjelder kompetansemål eller fag- og timefordeling. Det betyr at skolen må gjøre store avvik fra den ordinære tilbudsstrukturen for at elevene skal ha utbytte av opplæringen. Som beskrevet i kapittel 8.2 kan søkere med sterkt nedsatt funksjonsevne tas inn med fortrinnsrett. I en case-studie gjennomført ved et utvalg videregående skoler, oppgir skolene at de har gode rutiner for informasjonsflyt mellom grunnskole og videregående opplæring med tanke på elever med utviklingshemming.[43]

Den samme case-studien finner at skolene organiserer undervisningen forskjellig, men at alle caseskolene har spesielle grupper for elever med utviklingshemming. Undersøkelsen peker på at elever med utviklingshemming kan bli marginaliserte, og at få av elevene som går i spesielle skolegrupper har kontakt med medelever utenfor egen gruppe.

Lærekandidatordningen blir sett på som et godt tilbud for enkelte elever med utviklingshemming. Imidlertid finnes det bare få eksempler på at elever med utviklingshemming har vært lærekandidater og har kommet i jobb.

8.6.3 Lokale tilbud og tiltak for å øke gjennomføringen

Elevenes prestasjoner og motivasjon for skolearbeid er ikke statiske størrelser, men er faktorer som kan påvirkes av hvor godt skolens tilbud er, klassetilhørighet, lærere, reisevei osv. Vi vet bl.a. fra arbeidet med skolebidragsindikatorer at sannsynligheten for å gjennomføre varierer betydelig mellom fylkeskommuner og mellom skoler når man sammenlikner elever med samme faglige utgangspunkt fra grunnskolen.[44] Dette viser at hva skolen gjør, og hvilke tiltak som settes i gang fra fylkeskommunen, har betydning for elevenes muligheter til å fullføre og bestå videregående opplæring. Dette kan handle om skolens og lærernes rammer for å tilpasse undervisningen til en mangfoldig elevgruppe, muligheten til å følge de elevene som strever tett opp, hvordan samarbeidet er mellom skolen og det lokale arbeidslivet osv.

Hvilke strukturer fylkeskommunene velger for opplæringen, vil variere. Noen gir et tilbud innenfor skolens ordinære rammer, mens andre bruker andre arenaer for å tilpasse opplæringen til den enkelte ungdom. Et slikt eksempel er UngInvest AIB som er eid av Buskerud fylkeskommune. UngInvest tilbyr en praktisk opplæring i egne verksteder innen f.eks. snekkerfag, mekaniske fag, kantine og catering, media, salg- og service, kunst- og design for om lag 150–200 ungdommer. Det tilbys også pedagogisk verksted (læringslab) hvor ungdommene kan få opplæring i norsk, matematikk, engelsk, data, samfunnsfag m.m.

Vi har ingen systematisk oversikt over fylkeskommunes ulike satsinger og tiltak for å øke gjennomføringen. I tilknytning til den nasjonale satsingen *Program for bedre gjennomføring* utarbeidet Kunnskapsdepartementet i 2015 en oversikt over fylkeskommunenes tiltak for å øke gjennomføringen. Tiltakene har stor bredde og er på ulike nivåer. De omfatter undervisning for å styrke elevens ferdigheter, leksehjelp, psykososiale tiltak, tiltak for å lette overgangen mellom skoleslagene og fra skole til bedrift, utvikling av pedagogiske undervisningsformer, tiltak som støtter minoritetsspråklige elever, kompetanseutvikling for lærere, tettere oppfølging av elevene, økt kontakt mellom skole og foresatte og styrket rådgivning. Fylkeskommunens arbeid for å øke gjennomføringen må også ses som en del av det kontinuerlige kvalitetsarbeidet, og ikke som enkeltstående tiltak. Det er f.eks. utviklet verktøy som systematiserer tilgjengelige data på skolenivå og fylkeskommunenivå – *Hjernen og Hjertet*.

8.6.4 Nasjonale satsinger for å øke gjennomføringen og kunnskap om hva som virker

Det har vært to nasjonale satsinger etter Reform 94 og Kunnskapsløftet som peker seg ut som særlig store, Ny GIV (2010–2014) og det påfølgende Program for bedre gjennomføring (2015–2016).

[43] Wendelborg, C., A.M. Kittelsaa og S. Wiik (2017).

[44] Falch, T., S. Bensnes og B. Strøm (2016).

Ny GIV

Ny GIV startet i 2010 som et samarbeid mellom Kunnskapsdepartementet og alle fylkeskommunene og Oslo kommune om tiltak for å forbedre elevenes forutsetninger for å fullføre og bestå videregående opplæring. Ny GIV besto av tre prosjekter: overgangsprosjektet, oppfølgingsprosjektet og statistikkprosjektet.

Statistikkprosjektet

Formålet med statistikkprosjektet var å utvikle et felles statistikkgrunnlag og indikatorsett i alle fylkeskommunene som kunne brukes til å vurdere tilstand og måloppnåelse i arbeidet med å øke gjennomføringen. Det ble utviklet en rekke sentrale indikatorer som ble publisert i det årlige Gjennomføringsbarometeret. Det ble utarbeidet nye indikatorer både for å måle gjennomføring og oppfølgingstjenestens arbeid.

Overgangsprosjektet

Overgangsprosjektet skulle sikre en god overgang mellom ungdomstrinnet og videregående opplæring. Nøkkelelementene i prosjektet var intensivopplæring og samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner, i tillegg til skolering av lærere både på ungdomsskolen og videregående opplæring. Intensivopplæringen rettet seg mot de svakest presterende elevene etter første halvår på 10. trinn. Disse elevene skulle få intensivopplæring i skriving, lesing og regning på 10. trinn og inn i videregående opplæring. Det var lagt få føringer på hvordan tiltaket skulle gjennomføres i videregående opplæring.

Formålet med skoleringen var å gi lærerne konkrete verktøy i hvordan opplæringen kunne gjøres mer praktisk og interessant for elever som hadde falt av faglig og med hensyn til motivasjon. Skoleringen var direkte knyttet til intensivundervisningen og arbeidet med grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving og regning.

Det ble gjort flere typer evalueringer av overgangsprosjektet. Effektforskning som skulle se om intensivopplæringen hadde effekt på karakterer og frafall, fant ingen effekt av tiltaket på karakterer eller gjennomføring av videregående opplæring.[45] Analysen var basert på rundt 12 000 elever fordelt på tre årskull (2011, 2012 og 2013) som hadde deltatt i intensivundervisningen, og hvilke resultater de hadde oppnådd fram til og med 2016. Det stilles imidlertid spørsmål ved om den manglende effekten av tiltaket skyldes kort implementeringsperiode, små tilleggsressurser eller at intensivopplæringen ble gitt for sent i opplæringsløpet.[46] Hovedinntrykket fra andre evalueringer er likevel at elever, lærere og skoleledere satte pris på tiltaket, og at de involverte i stor grad opplevde at elevene hadde bedret sine ferdigheter.[47] Et annet funn er at den undervisningen elevene fikk, ikke skilte seg særlig fra den ordinære undervisningen, bortsett fra at den skjedde i mindre klasser.

Elevene som fikk intensivunderisning i 10. klasse, skulle også følges opp når de begynte i videregående opplæring. Evalueringen viser imidlertid at dette skjedde i liten grad. Evalueringen finner at Ny GIV ble oppfattet som mindre relevant for de videregående skolene, og at de elevene som hadde deltatt i Ny GIV på ungdomsskolen, ikke ble ansett for å være de elevene som var mest i faresonen for ikke å gjennomføre. I tillegg pekes det på organisatoriske utfordringer, mangel på ressurser og liten oppmerksomhet fra ledelsen.[48]

Den delen av prosjektet som rettet seg mot ungdomsskolen, varte ut 2013, men samarbeidet med fylkeskommunene om gjennomføring i videregående opplæring ble forlenget ut 2014.

Oppfølgingsprosjektet

Oppfølgingsprosjektet, som også var en del av Ny GIV, rettet seg mot oppfølgingstjenestens arbeid mot ungdom som sto i fare for å slutte eller hadde sluttet i videregående opplæring. De ulike evalueringene viste at det har blitt mer samarbeid mellom ulike instanser og aktører og økt bevissthet om utsatte grupper. Evalueringen konkluderer likevel med at prosjektet ikke har forbedret situasjonen i særlig grad for ungdommene i prosjektets målgruppe.[49] Oppfølgingstjenesten har fått betydelig bedre oversikt over ungdommene de skal følge opp, jf. statistikkprosjektet.

Oppfølgingsprosjektet varte ut 2014.

FYR (Fellesfag, yrkesretting og relevans)

Prosjektet FYR (Fellesfag, yrkesretting og relevans) ble startet i 2011 for å sette lærerne bedre i stand til å gjøre undervisningen i fellesfagene på yrkesfag mer yrkesrettet og relevant. Tiltaket

[45] Huitfeldt, I. mfl. (2018).

[46] Lillejord, S. mfl (2015).

[47] Sletten, M.A., A. Bakken, og H. Haakestad (2011).

[48] Helgøy, I. og A. Homme (2013).

[49] Lillejord, S. mfl. (2015).

besto i hovedsak av en omfattende skolering av fellesfaglærere på de videregående skolene, men også av nettverksarbeid i og mellom fylkeskommunene. FYR-prosjektet varte ut 2016. Tiltaket har ikke blitt evaluert, men de gjennomgående tilbakemeldingene fra fylkeskommunene er at undervisningen i disse fagene er blitt mer yrkesrettet enn tidligere.

Program for bedre gjennomføring

Program for bedre gjennomføring som ble etablert etter at Ny GIV ble avsluttet, besto ikke av konkrete tiltak, men av et fylkeskommunalt nettverk der formålet var å dele erfaringer og kunnskap om hvordan fylkeskommunene kunne jobbe for å øke gjennomføringen i sitt eget fylke. Både Ny GIV og senere Program for bedre gjennomføring, hadde særlig oppmerksomhet rettet mot behovet for mer systematisk jobbing med frafall. Dette gjaldt både innad i fylkeskommunen og i samarbeidet mellom kommunene og fylkeskommunene for å skape bedre overgang mellom ungdomsskole og videregående opplæring. For å øke kunnskapen om hvilke tiltak som er de mest virkningsfulle for å øke gjennomføringen, satte Kunnskapsdepartementet i gang fire større effektforskningsprosjekter. To av disse handler om matematikkundervisning, ett handler om psykososialt læringsmiljøet, og ett undersøker effekten av å innføre en spesiell modell for systematisk frafallsforebygging. Endelige rapporter fra prosjektene vil komme i løpet av 2019 og 2020.

Kvalifisering for læreplass og påbygg

Som en del av Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring prøvde alle fylkeskommunene i 2014–2016 ut modeller for å kvalifisere unge til opplæring i bedrift eller til påbygging til generell studiekompetanse. Tiltakene gjaldt elever som sto i fare for å falle fra på Vg2 yrkesfag, elever som sto i fare for ikke å få læreplass eller elever som ikke hadde faglige forutsetninger for å gjennomføre Vg3 påbygging. Tiltakene var korte eller lengre kurs som skulle hjelpe elevene i prosessen med å finne læreplass, eller det var forsterkede pedagogiske opplegg for å øke gjennomføringen for elever på påbygging. Ett tiltak var intensivkurs for elever som ikke hadde bestått et eller flere fag, og et annet tiltak forsøkte å identifisere elever tidligere på Vg2 for å sikre at de fullførte Vg2 yrkesfag. Evalueringen oppsummerer med at det er vanskelig å si om de som har fått læreplass, har fått dette som følge av kurset. Forskerne mener likevel at kursene har gitt noen av deltakerne bedre forutsetninger for å skaffe seg læreplass. Forskerne konkluderer med at kvalifiseringstiltakene krever engasjerte personer som evner å skape gode relasjoner til elevene.[50]

Mentorordning for elever på utvalgte folkehøyskoler

Høsten 2016 ble det satt i gang et forsøk med en mentorordning for elever på folkehøyskoler som ikke hadde gjennomført videregående opplæring. Målet var å finne ut om et år på folkehøyskole der elevene følges opp av en mentor, bidrar til økt motivasjon for å fullføre videregående opplæring. Tre folkehøyskoler deltar i prosjektet. Evalueringen er basert på intervjuer av mentorer og elever.[51] Samtalene med mentoren har i stor grad bidratt til en bevisstgjøring av den enkeltes behov for hva som skal til for å realisere videre planer. De fleste elevene sier at ordningen har ført til at de har en plan for videre skolegang, arbeid eller annen utdanning

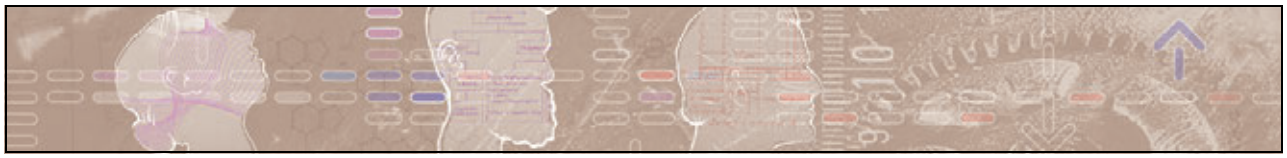
Samfunnskontrakt for flere læreplasser (2016–2020)

Nok læreplasser er viktig både for å skaffe nok faglærte arbeidstakere i framtiden og for å gi elevene muligheten til å fullføre den utdanningen de har startet på. For å øke antall læreplasser ble det i 2016 inngått en ny samfunnskontrakt for flere læreplasser mellom utdanningsmyndighetene og partene i arbeidslivet. Målet med kontrakten er å rekruttere flere lærebedrifter og flere læreplasser gjennom målrettet lokalt rekrutteringsarbeid. Antall læreplasser har økt siden kontrakten ble undertegnet.

8.6.5 Hva vet vi om hva som virker?

Kunnskapssenteret for utdanning har laget en oversikt over hva forskningen sier om hvilke tiltak som kan vise til positiv effekt på frafallet.[52] Kunnskapssenteret konkluderer med at hvordan tiltaket implementeres, er svært viktig for hvor godt tiltaket virker. Kunnskapssenteret peker også på at et tiltak som virker på ett sted ikke nødvendigvis fungerer på et annet sted, og at det derfor er viktig å tilpasse tiltaket til lokale forhold. Kunnskapssenteret har i forskningslitteraturen funnet at tre typer tiltak kan vise til positive effekter: til-

[50] Aspøy, T.M. og T. Nyen (2016).
[51] Evensen, R. (2018).
[52] Lillejord, S. mfl. (2015).



Figur 8.11

tak rettet mot oppmøte og atferd, forskjellige former for veiledningstiltak ved at f.eks. eldre elever veileder yngre elever, og ulike former for forberedende kurs til videre utdanning. For at tiltakene skal ha effekt, er det imidlertid en forutsetning at de tilpasses lokale forhold og tilgjengelige ressurser, og at ledelsen sikrer oppslutning rundt tiltaket.

Kunnskapssenteret nevner noen tiltak som kan være særlig relevante å se nærmere på i norsk sammenheng. Et eksempel er et tiltak der eldre elever som får opplæring, fungerer som faddere og veiledere for yngre elever eller en annen variant der private eller frivillige organisasjoner stiller opp med støtte og veiledning. Kunnskapssenteret mener at det også kan være noe å lære av framgangsmåten til *early-college* i USA som en modell for å forberede elevene på tiden etter videregående opplæring. Tanken er at det ved å gi flere smakebiter på yrkeslivet eller studielivet hjelper elevene til å se framover, og at dette er viktig for motivasjonen.

Senteret har også identifisert noen kunnskapshull. De har f.eks. ikke funnet studier om skoleledelsens betydning for gjennomføring, betydningen av godt psykososialt skolemiljø og frafall og tilbakeføring av ungdom som allerede har sluttet.

8.6.6 Oppstart og overgang i andre land

Vi har sett på ulike lands systemer for inntak til videregående opplæring. I Danmark, Finland, Sverige og Sveits er opplæringen på videregående nivå frivillig. I Nederland og Skottland er første året på videregående nivå obligatorisk, men i disse landene er ungdomsskolen og videregående opplæring slått sammen.

Danmark har et frivillig år etter ungdomsskolen, men grunnopplæringen er ni år, og ikke ti år som i Norge.

Både Sverige og Danmark, har en form for opptakskriterier til videregående opplæring. Sverige har ulike opptakskrav til de ulike nasjonale programmene. Kravene er en kombinasjon av at visse fag må være bestått, og at elevene har nådd visse karakterer i enkelte fag. I Danmark er det krav om at elevene blir vurdert til å være *uddannelsesparate* for å kunne starte i videregående opplæring. Vurderingen av elevene begynner allerede i 8. klasse og skal sikre at elevene får tilstrekkelig støtte, slik at de har mulighet til å kunne fullføre videregående opplæring. Skolene skal vurdere elevenes faglige, sosiale og personlige ferdigheter, og elevene må oppfylle alle kriteriene for å bli vurdert til å være *uddannelsesparate*.

I Finland kvalifiserer alle elever som fullfører den niårige grunnskolen, til opptak i videregående opplæring. Det er ingen felles, avsluttende nasjonale eksamener i grunnskolen. Opptak til videregående opplæring er dermed basert på elevenes standpunktkarakterer i de teoretiske emnene fra grunnskolen.

Et fellestrekk ved landene som har opptakskriterier, er at det finnes muligheter til å forbedre karakterer fra grunnskolen gjennom ett ekstra års opplæring. I Danmark har elevene mulighet til å ta et 10. år i grunnskolen, enten på et eget tiendeklassesenter eller på en *efterskole*. Dersom en elev ikke vurderes til å være *uddannelsesparat*, kan opptak til videregående skole skje gjennom individuell vurdering. Dessuten er det mulig å gjennomføre en opptaksprøve til en yrkesfaglig skole. I Sverige får elever som ikke kvalifiserer for opptak til videregående opplæring, tilbud om et introduksjonsprogram. Det finnes fem slike programmer, og hvilket program elevene starter i, avhenger av tidligere skoleprestasjoner og hvilket nasjonalt program elevene ønsker å starte i.[53]

8.7 Grunnkompetanse

Grunnkompetanse er kompetanse på et lavere nivå enn full yrkes- eller studiekompetanse.[54] Grunnkompetanse er ikke et tydelig definert nivå slik som studiekompetanse og yrkeskompetanse, men omfatter i utgangspunktet alle nivåer under full kompetanse. Alle som ikke gjennomfører videregående opplæring med vitnemål eller fag-/

[53] Rambøll (2018). *Kartlegging. Videregående opplæring i utvalgte land.*

[54] Opplæringsloven § 3-3.

Tabell 8.6 Fordeling av grunnskolepoeng. Elever med planlagt grunnkompetanse og øvrige elever. Andel og antall. 2012-kullet.

	Elever med planlagt grunnkompetanse		Øvrige elever	
Grunnskolepoeng	Prosent	Antall	Prosent	Antall
Manglende grunnskolepoeng	58,3	693	2,0	1 256
Under 25 grunnskolepoeng	18,5	220	3,8	2 364
25–<35 grunnskolepoeng	20,9	249	22,3	13 861
35–<45 grunnskolepoeng	2,3	27	40,1	24 924
45–<55 grunnskolepoeng	0,0	0	29,4	18 308
55+ grunnskolepoeng	0,0	0	2,4	1 482
Totalt	100,0	1 189	100,0	62 195

Kilde: SSB (2018).

svennebrev, har per definisjon oppnådd grunnkompetanse.

Vi kan skille mellom planlagt grunnkompetanse og ikke planlagt grunnkompetanse. Planlagt grunnkompetanse innebærer at man planlegger med reduserte læreplanmål, og følger et løp i tråd med disse justerte målene. Elevene kan gå mot planlagt grunnkompetanse på både studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer. For noen kan planlagt grunnkompetanse være siktemålet fra starten av, mens andre underveis oppdager at de vil ha vansker med å fullføre og bestå videregående opplæring. Målet med opplæringen kan i alle tilfeller endres underveis, enten til færre mål eller til full kompetanse.

Som beskrevet i kapittel 1 er det 1 189 ungdommer i 2012-kullet som fullførte videregående opplæring med planlagt grunnkompetanse, det vil si 1,9 prosent av hele ungdomskullet. Vi har lite kunnskap om denne gruppen, men vi skal se på noen bakgrunnsvariabler. Det er viktig å være bevisst at vi ser på et lite antall elever og at sammensetningen av gruppen kan endre seg noe mellom forskjellige årskull.

De som fullfører med planlagt grunnkompetanse blir definert som å ha *bestått* videregående opplæring, men ikke som å ha *fullført* videregående opplæring. Elever som går mot planlagt løp mot grunnkompetanse har reduserte læreplaner og skal ha en individuell opplæringsplan (IOP).[55] I stedet for vitnemål eller fag- eller svennebrev, utstedes det et kompetansebevis til elever som har gjennomført deler av opplæringen. Kompetansebeviset baseres på fag- og timefordelingen og tilbudsstrukturen for Kunnskapsløftet.[56]

Elever kan starte i et grunnkompetanseløp det første året i videregående opplæring, eller endre mål for opplæringen og dermed starte i et løp med sikte på planlagt grunnkompetanse underveis i opplæringen. Av de 1189 ungdommene i 2012-kullet, startet 80 prosent direkte i et grunnkompetanseløp, resten av elevene kom til underveis.

Tabell 8.6 viser fordelingen av grunnskolepoeng for de elevene som fullfører et løp med planlagt grunnkompetanse, sammenliknet med de øvrige elevene. Forskjellen i karaktergrunnlaget sammenliknet med dem som går mot full kompetanse er stor. De fleste av dem som fullfører med grunnkompetanse har få eller mangler grunnskolepoeng (77 prosent). Det er samtidig et mindretall som har mer middels karakterer, det vil si til og med 45 grunnskolepoeng. Ingen har mer enn 45 grunnskolepoeng. Gutter er i klart flertall blant dem som fullfører med planlagt grunnkompetanse (62 prosent).

I tabell 8.7 fordeles elevene etter utdanningsprogram og sammenlikner gruppen som går mot planlagt grunnkompetanse med hele elevkullet. Studiespesialisering er det vanligste utdanningsprogrammet for begge gruppene, men det er betydelig færre blant dem som går mot grunnkompetanse som starter på studiespesialisering enn i 2012-kullet generelt. Elevene som går mot planlagt grunnkompetanse er overrepresentert innenfor restaurant- og matfag. 11 prosent av elevene som går mot grunnkompetanse starter på restau-

[55] Opplæringsloven § 5-5.

[56] Utdanningsdirektoratet (2018). *Rundskriv Udir-1-2018*.

Tabell 8.7 Elever fordelt på utdanningsprogram. Alle elever og elever med planlagt grunnkompetanse. 2012-kullet.

Utdanningsprogram ved start i vgo	Fordeling av elever med planlagt grunnkompetanse	Fordeling av alle elever
Idrettsfag	0,4	6,1
Musikk, dans og drama	0,8	3,5
Studiespesialisering	25,3	43,4
Bygg- og anleggsteknikk	10,3	6,0
Design og håndverk	6,3	3,0
Elektrofag	0,8	6,7
Helse- og oppvektsfag	14,7	9,3
Medier og kommunikasjon	3,4	5,4
Naturbruk	7,8	2,1
Restaurant- og matfag	11,1	2,3
Service og samferdsel	7,1	3,7
Teknikk og industriell produksjon	11,1	8,4
Totalt	100,0	100,0
	N= 11 898	N=63 205

Kilde: SSB (2018).

rant- og matfag, andelen av kullet generelt som starter på dette programmet er 2 prosent.

Det er innført to formaliserte ordninger rettet mot elever som går mot planlagt grunnkompetanse, lærekandidatordningen og praksisbrevordningen. Det finnes ingen formaliserte ordninger som er tilrettelagt for elever som går mot planlagt grunnkompetanse på de studieforberedende utdanningsprogrammene.

Bakgrunnen for innføringen av grunnkompetansebegrepet

Med Reform 94 ble videregående opplæring en rettighet for all ungdom som skrives ut av ungdomsskolen. Dette førte til at flere ungdommer begynte i videregående opplæring uten opphold etter grunnskolen, og at elevgruppen i videregående opplæring ble enda mer mangfoldig enn før.

Retten til videregående opplæring skulle gjelde opplæring som kunne føre fram til studiekompetanse eller yrkeskompetanse. Men mange elever gikk ut av videregående opplæring uten å bestå alle fag. Stortinget utvidet derfor retten, uten ytterligere begrunnelse, til også å omfatte rett til *dokumentert delkompetanse* På den måten fikk også elever som gikk ut av videregående opplæring dokumentert det de hadde vært gjennom. Ordningen ga mulighet for å planlegge et løp mot dokumentert delkompetanse ved inngangen til videregående opplæring. I de første årene etter innføringen av ordningen var den relativt lite kjent.

I forbindelse med innføringen av Reform 94 ble det nedsatt en arbeidsgruppe som blant annet besto av parter i arbeidslivet og fagorganisasjoner. De skulle vurdere om det var behov for nasjonale yrkeskategorier under fagarbeidernivå.[57] Det var først og fremst organisasjoner og etater som har å gjøre med ungdom med problemer i opplæringen og på arbeidsmarkedet, som ønsket seg et nytt nivå under fag-/svennebrev. Arbeidslivets parter var imot et slikt formalisert nivå.[58]

Dokumentert delkompetanse ble omgjort til *delkompetanse* fra og med januar 1999,[59] og betegnelsen ble på nytt endret til *kompetanse på lavere nivå,* gjeldende fra og med januar 2001. Det

[57] Markussen, E., J.B. Grøgaard og H.N. Hjetland (2018).
[58] Markussen, E. (2014).
[59] Besl. O. nr. 68 (1997–1998) og Besl. O. nr. 106 (1999–2000).

samme året ble lærekandidatordningen innført. Denne ordningen ga elever med svake eller manglende forutsetninger for å oppnå studie- eller yrkeskompetanse muligheter for å følge et planlagt løp mot formalisert kompetanse på et nivå lavere enn fag- og svennebrev. I juni 2010 ble benevnelsen endret til *grunnkompetanse*.[60] Sistnevnte endring ble begrunnet i at både delkompetanse og kompetanse på lavere nivå virket stigmatiserende og at grunnkompetanse var et bedre begrep.[61]

8.7.1 Lærekandidatordningen

Om ordningen

Lærekandidatordningen er et opplæringsløp som tar utgangspunkt i et fagbrev men med færre kompetansemål. Utgangspunktet er to år som elev på skolen, og deretter to år i bedrift som lærekandidat. Kompetansemålene blir tilpasset den enkelte elevs faglige forutsetninger og ønsker om hva opplæringen skal føre fram til. Skolen utarbeider en individuell opplæringsplan som viser hvilke kompetansemål eleven skal nå. Individuell opplæringsplan i skoledelen krever at det fattes et enkeltvedtak om spesialundervisning.

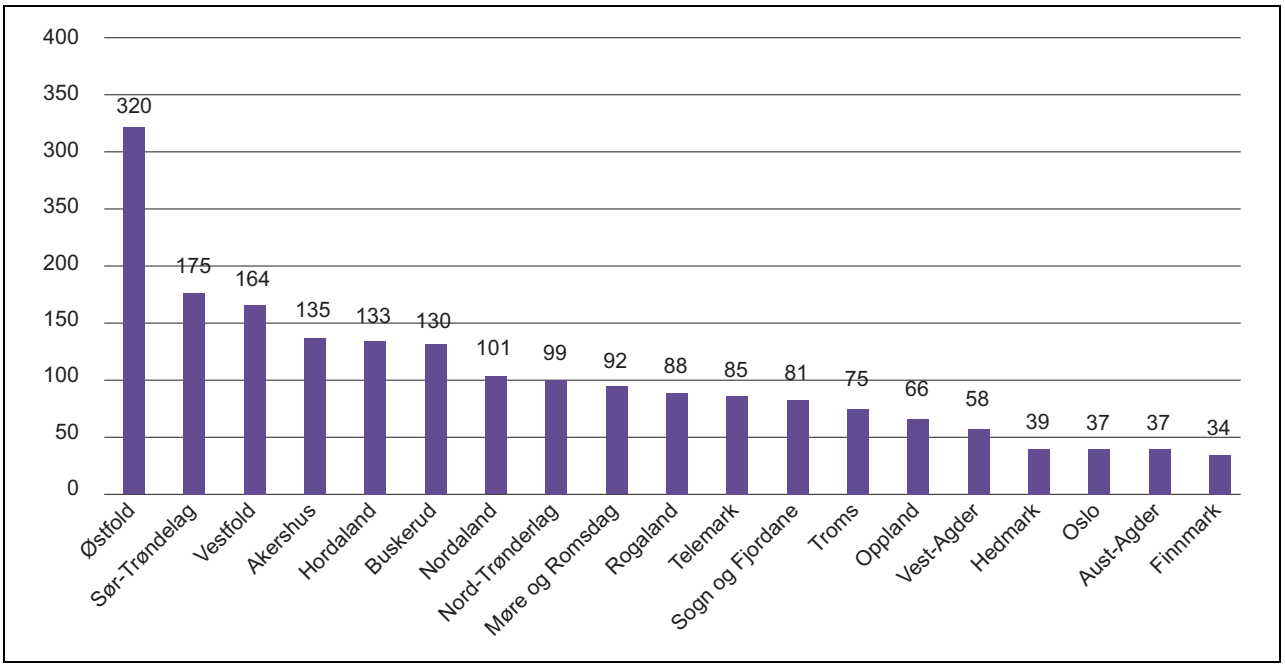
Selv om ordningen tar utgangspunkt i 2+2-modellen, tilpasses tid i bedrift og tid i skole til den enkelte. Det følger ingen faste minstekrav til verken omfanget av fellesfag eller kompetansemål innenfor programfag.

Mens lærlinger inngår lærekontrakt med sikte på fagbrev, inngår lærekandidater en opplæringskontrakt med sikte på en kompetanseprøve og et kompetansebevis. Dette er en mindre omfattende prøve enn en fag- eller svenneprøve. Etter kompetanseprøven utsteder fylkeskommunen et kompetansebevis som skal vise hvilken opplæring lærekandidaten har gjennomført, og hvordan opplæringen er vurdert. Kompetansebevisene vil variere i både nivå og innhold, og står i kontrast til vitnemålene og fag- og svennebrevene som følger en formalisert mal.

Det er fylkeskommunen som har ansvaret for å fastsette en opplæringsplan for hver enkelt lærekandidat. Opplæringsplanen skal kunne tilpasses underveis i opplæringen og kan også omgjøres til lærekontrakt i løpet av i læretiden, dersom det viser seg at lærekandidaten vil kunne klare dette.[62] Målet med opplæringen er at lærekandidaten får en sluttkompetanse som gir grunnlag for varig arbeid.

Lærekandidaten kan bygge på til fagbrev når vedkommende har opparbeidet seg fem års allsidig praksis innenfor faget etter reglene for praksiskandidatordningen; se omtale i kapittel 9.

[60] Opplæringsloven § 3-3.
[61] Markussen, E., J.B. Grøgaard og H.N. Hjetland (2018).
[62] Opplæringsloven § 4-6.



Figur 8.12 Antall lærekandidater i fylkeskommunene i 2017. N=1 952

Kilde: SSB statistikkbanken 2018. https://www.ssb.no/statbank/table/08947/

Omfanget av ordningen

Omfanget av ordningen har økt fra 1 310 kandidater i 2010 til 1 952 kandidater i 2017. Det er stor variasjon i bruken av ordningen mellom fylkeskommunene. Ordningen er i hovedsak rettet mot ungdom, men også voksne kan benytte seg av tilbudet. I 2017 var 9 prosent av deltakerne over 25 år.

Basert på tall fra SSB finner vi at Østfold skiller seg ut med klart flest lærekandidater. I den andre enden av skalaen finner vi Finnmark, Oslo, Aust-Agder og Hedmark. Ser vi tallene i lys av det samlede antall av elever og lærlinger, finner vi at lærekandidatene utgjør 13 prosent av totalt antall lærlinger og lærekandidater i Østfold, mens lærekandidatene utgjør 1,6 prosent i Oslo.[63]

Erfaringer med ordningen

Forskjeller mellom fylkeskommunene var noe Riksrevisjonen pekte på i sin undersøkelse av arbeidet med læreplasser.[64] Riksrevisjonen fant at kriteriene for bruken av lærekandidatordningen varierte mellom fylkeskommunene, og mente at det var en risiko for at ungdommer som hadde mulighet til å fullføre videregående opplæring med fagbrev, i stedet ble veiledet til å gå inn i lærekandidatordningen.

På bakgrunn av Riksrevisjonens funn ble det gjennomført en større evaluering av Lærekandidatordningen.[65] I evalueringen sammenliknes lærekandidatene med andre grupper. De finner at de som går mot lærekandidatordningen har et noe høyere nivå på grunnskolepoengene enn andre elever med spesialundervisning, men at de har lavere grunnskolepoengsum enn lærlinger og yrkesfagelever i skolebaserte løp mot yrkeskompetanse. Lærekandidatene hadde videre 50 prosent høyere fravær i ungdomsskolen enn lærlingene, men på samme nivå som elever som begynte med spesialundervisning i første semester i videregående opplæring og som ikke ble lærekandidat. Konklusjonene fra denne evalueringen er at funnene indikerer at ordningen kan være gunstig for elever med et svakt faglig grunnlag fra 10. klasse. Elever som har et dårlig karaktergrunnlag for ungdomsskolen, kommer bedre ut med tanke på kompetanse sammenliknet med ellers like elever som følger et ordinært yrkesopplæringsløp. De kommer også bedre ut enn elever med spesialundervisning. Evalueringen finner også at elever som har bedre karakterer fra ungdomskolen, ikke har nytte av ordningen. Det pekes på at det er viktig at ordningen treffer dem med dårligst faglig utgangspunkt og holder dem med noe bedre karaktergrunnlag utenfor.

I evalueringen konkluderes det med at i lys av den høye andelen yrkesfagelever som ikke oppnår et fagbrev, brukes ordningen i liten grad.

Et viktig suksesskriterium for alle ordninger enten de gir full kompetanse, eller – som her – kompetanse på et nivå under fagbrev, er bruken og anerkjennelsen i arbeidslivet. Det finnes ingen omfattende forskning på dette, men i en undersøkelse av personer som har vært i løp mot grunnkompetanse i Akershus i perioden 2009–2012, fant man at lærekandidatene og praksisbrevkandidatene kom bedre ut enn de som hadde avbrutt videregående opplæring.[66]

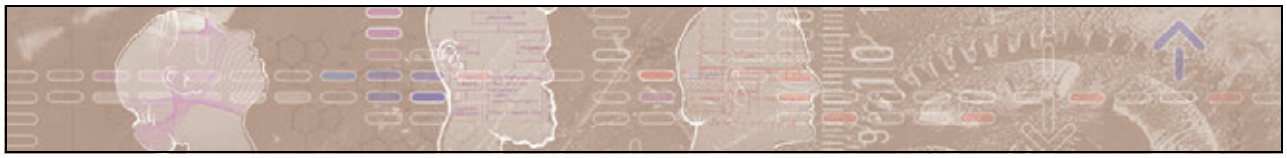
8.7.2 Praksisbrevordningen

Fra høsten 2016 ble det innført en fylkeskommunal plikt til å tilby minst ett tilbud om praksisbrev. I en spørreundersøkelse gjennomført av NIFU i forbindelse med evaluering av lærekandidatordningen, fant de at det per januar 2018 eksisterte 35 praksisbrevkandidater fordelt på fem fylker. Dette til tross for at alle fylkeskommuner har en plikt til å tilby ordningen. Det lave antallet kan skyldes manglende registreringer fra fylkene, men kan også være et uttrykk for at fylkeskommunene holder seg på et minimumsnivå i henhold til hva de er pliktige til å tilby. Vi har derfor lite kunnskap om hva fylkeskommunene tilbyr, og hvordan ordningen oppfattes av elever, foreldre og bedrifter.

Kort om ordningen

Bakgrunnen for praksisbrevordningen, var at en arbeidsgruppe i 2006 kom med forslag til hvordan lærekandidatordningen kunne videreutvikles og formaliseres. Arbeidsgruppen foreslo et nytt organisert løp innenfor eksisterende struktur som skulle gi en praktisk opplæring innenfor en tidsramme på to år, og som skulle ende opp i en gjenkjennelig og anerkjent dokumentasjon, praksisbrevet.[67] Arbeidsgruppen delte seg i synet på ordningens forankring mellom skole og arbeidsliv. Et knapt flertall vektla betydningen av arbeidslivet som alternativ arena for læring og mestring, og mente praksisbrevordningen skulle være en vari-

[63] Markussen, E., J.B. Grøgaard og H.N. Hjetland (2018).
[64] Riksrevisjonen (2016). *Dokument 3:12 (2015–2016)*.
[65] Markussen, E., J.B. Grøgaard og H.N. Hjetland (2018).
[66] Markussen, E. (2014).
[67] Utdanningsdirektoratet (2006).



Figur 8.13

ant av lærlingordningen og at betegnelsen skulle være praksisbrevlærling. Resten av medlemmene la vekt på skolens helhetsansvar for elevene også i den nye ordningen, og ønsket at praksiskandidatene skulle ha elevstatus. Arbeidsgruppen var enige om at praksisbrevet måtte være søkbart for elevene for å kunne bli et reelt alternativ.

Praksisbrevordningen er et toårig opplæringsløp på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene, der en stor del av opplæringen foregår i bedrift. Ordningen er særlig rettet mot dem som etter avsluttet grunnskole vil ha nytte av en mer praktisk og mindre skolebasert opplæring, og at opplæringen hovedsakelig skjer i bedrift. I Utdanningsdirektoratets rundskriv om praksisbrevordningen, er målgruppen for ordningen definert som «elever fra grunnskolen som har svake karakterer, høyt fravær, men som ikke har lærevansker eller særskilte opplæringsbehov».[68]

Praksisbrevkandidaten har i tillegg til opplæring i lærefaget også opplæring i de tre fellesfagene norsk, matematikk og samfunnsfag. Ungdommen veksler mellom å være i skole og bedrift, og veksler dermed mellom å være elev og praksisbrevkandidat. Opplæringen i de tre fellesfagene følger ordinære læreplaner, mens det for programfagene gjøres et fastsatt utvalg av kompetansemål. Opplæringen avsluttes med en praksisbrevprøve, og kandidaten får et praksisbrev som dokumenterer den kompetansen som er oppnådd.[69] Det toårige opplæringsløpet skal gi en standardisert grunnkompetanse, og selve praksisbrevet blir dokumentasjon på et eget kompetansenivå under fag- og svennebrevet. Etter oppnådd praksisbrev kan kandidaten enten gå ut i arbeidslivet, eller tegne ordinær lærekontrakt med sikte på fag-/svennebrev (normalt fire år). Det som gjenstår av opplæring etter praksisbrevet er da fellesfagene engelsk og naturfag og om lag 50 prosent av kompetansemålene i de aktuelle programfagene. Kandidatene må også ha yrkesfaglig fordypning (YFF) og kroppsøving, med mindre resten av opplæringen skjer i bedriften.

Siden det ikke er nasjonale læreplaner blir ikke praksisbrevene de samme over hele landet. Nivået på praksisbrevene er imidlertid standardisert fordi alle tilsvarer 50 prosent av et fagbrev, i motsetning til lærekandidatordningen, som er en individuell ordning, og der hvert kompetansebevis er unikt.

Bedriften får det dobbelte av det vanlige lærlingtilskuddet. Utover dette er det ikke tilført ekstra midler til ordningen.

Elever kan melde sin interesse for praksisbrevordningen på det nasjonale søkesystemet for videregående opplæring, men tilbudene er ikke søkbare, og er ikke et alternativ elever har krav på. Forutsetningen for å få et opplæringstilbud er at ungdommen har fått tilsagn om en plass i bedrift ved oppstart. Begrunnelsen for at ordningen ikke skulle være søkbar, er knyttet til at praksisbrevordningen fordrer at bedrifter stiller opp med opplæringskontrakt. I tillegg er man bekymret for at ungdom som har forutsetninger for å fullføre et ordinært løp blir fristet til å søke på praksisbrevordningen.

Som nevnt har vi lite kunnskap om hvordan ordningen fungerer. Forsøkene ble evaluert, men skiller seg såpass fra det tilbudet som ble innført, at resultatene ikke kan generaliseres til å gjelde den permanente ordningen. Bl.a. fordi det var satt av ekstra ressurser til forsøket. Resultatene fra evalueringen må derfor tolkes i lys av dette.

Vi merker oss likevel noen interessante funn fra evalueringen. Evalueringen finner at 75 prosent av kandidatene søkte seg til ordinær læreplass og fagbrev etterpå. Videre hadde elevene signifikant framgang i fellesfagene, noe som forklares med organiseringen av opplæringen, oppfølging i små grupper og stor innsats fra lærerne med å yrkesrette fagene. Elevene var særlig fornøyd med at de fikk begynne med praktisk arbeid med en gang; de fikk større tiltro til sine egne evner og hevet sine ambisjoner for hvor langt de kunne nå.[70]

[68] Utdanningsdirektoratet (2017). *Rundskriv 2-2017.*

[69] Utdanningsdirektoratet (2017). *Rundskriv 2-2017.*

[70] Markussen, E., J.B. Grøgaard og H.N. Hjetland (2018).

8.8 Utvalgets vurderinger

Aldri har en så stor andel fullført og bestått videregående opplæring i løpet av fem år som i dag, og andelen har økt hvert år i de siste fem målingene. Dette ser utvalget som et tegn på at det norske systemet har noen grunnleggende sterke sider. Samtidig viser analysene at mange ungdommer av ulike grunner ikke klarer å gjennomføre videregående opplæring innen fem år. Selv om gjennomføringen har økt, mener utvalget det er for mange som ikke gjennomfører videregående opplæring innenfor dagens system.

Utvalget mener det er en styrke at alle har rett til videregående opplæring. Retten til videregående opplæring gir dagens ungdom en rekke muligheter, for eksempel til å gjøre et omvalg. Det er en styrke at så godt som alle ungdommer starter i videregående opplæring. Retten innebærer imidlertid også at man kan komme inn i videregående opplæring uten de kunnskaper eller ferdigheter som opplæringen på videregående nivå bygger på. Elevene starter dermed i videregående opplæring med svært ulike faglige forkunnskaper og ulik modenhet. Utvalget mener dagens videregående opplæring ikke er rigget godt nok for å kunne ivareta alle elevene på en god måte. Resultatet er at for mange går ut av videregående opplæring uten vitnemål eller fag- eller svennebrev.

Utvalget merker seg særlig to forhold. For det første ser vi at mange av de som kommer inn i videregående opplæring med få grunnskolepoeng, forlater videregående opplæring allerede det første året. Det er alvorlig når en ikke ubetydelig gruppe forlater videregående opplæring tidlig i løpet. Særlig når vi vet at hvert trinn man klarer å bestå, øker sjansene for å være i arbeid senere i livet. For det andre er det en relativt stor gruppe som kommer så langt som til det tredje året i videregående opplæring, eller ut i lære, men som likevel ikke gjennomfører videregående opplæring i løpet av fem år. Dette tyder på at det er nødvendig med ulike former for tiltak for å få flere gjennom videregående opplæring.

Utvalget mener det er en svakhet ved dagens videregående opplæring at det ikke er en felles nasjonal struktur som sikrer at elever gis muligheter til å tette faglige hull, verken fra ungdomsskolen eller underveis i opplæringen. Det finnes ikke et nasjonalt system utover privatistordningen som hjelper dem som har med seg stryk, eller som stryker i det siste året, slik at de kan gå ut med et vitnemål eller fagbrev.

Fra et samfunns perspektiv er det viktig at flest mulig gjennomfører på så kort tid som mulig. Arbeidslivet trenger kompetente ansatte, og det vil innebære en sløsing med ressurser å bruke mer tid enn nødvendig på å utdanne den arbeidskraften landet trenger. For den enkelte kan dette se annerledes ut. Mange vil ha god nytte av å ta noen omveier og dermed bruke lengre tid enn det store flertallet, på å komme i mål. Noen vil ikke oppnå vitnemål eller fagbrev i løpet av ungdomstiden, men komme tilbake til videregående opplæring på et senere tidspunkt i livet.

Utvalget mener det er en svakhet ved dagens videregående opplæring at tilbudet i stor grad er bestemt ut fra tanken om at alle elevene skal oppnå samme sluttkompetanse, på samme måte og innenfor samme tidshorisont. Normen for å gjennomføre videregående opplæring kan derfor for enkelte oppleves som stram. Dette gjelder både med tanke på når man begynner, på at man skal gå sammen med samme årskull, og hvilke omveier man kan ta. Utvalget ønsker å se nærmere på disse problemstillingene i hovedinnstillingen.

Utvalget mener det er viktig å ha en mer nyansert og presis beskrivelse av hvor mange som ikke gjennomfører videregående opplæring, enn hva dagens telling og definisjon legger opp til. Utvalget mener det er viktig fordi det påvirker hvordan man snakker om ungdom som ikke gjennomfører og for å kunne ha en mest mulig kunnskapsbasert diskusjon om hva som er utfordringene i dagens opplæringssystem.

I dag er det 25 prosent av dem som starter i videregående opplæring som ikke gjennomfører innenfor tidsrammen på fem år. Utvider vi tidshorisonten med noen få år, øker andelen som gjennomfører, betraktelig – og da særlig blant guttene som starter på yrkesfag. Vi har også vist at det er stor variasjon i hvor langt i opplæringsløpet ungdommene kommer i løpet av fem år. Enkelte elever har dessuten ikke vitnemål eller fag- eller svennebrev som mål for sin opplæring, men planlegger et løp mot grunnkompetanse.

Som beskrevet tidligere i kapitlet er det en stor gruppe ungdommer som fortsatt er i videregående opplæring etter fem år, og som kan sies å være underveis i opplæringen. I henhold til tellegrensen på fem år registreres denne gruppen elever som ikke gjennomført. Kanskje bruker de bare noe lengre tid på å komme i mål, kanskje kommer de tilbake på et senere tidspunkt. Dagens grense på fem år går klart i disfavør av yrkesfagene, og gir på denne måten et misvisende bilde av hvor mange som gjennomfører videregående opplæring på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Utvalget mener det er grunn til å se

nærmere på definisjonen av å ha gjennomført videregående opplæring, og vil komme tilbake til dette i hovedinnstillingen.

Videregående opplæring skal lede fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse, jf. opplæringsloven § 3-3. Begrepet grunnkompetanse har endret seg flere ganger siden 1994. Dette viser at det er et omdiskutert begrep. Utvalget mener det er en svakhet at begrepet framstår som utydelig og uten et definert innhold. Grunnkompetansebegrepet får dermed liten praktisk betydning eller verdi. Vi mener det er god grunn til å se nærmere på begrepet *grunnkompetanse* og hvem dette bør gjelde for. Det gjelder blant annet de elevene med særskilte behov med behov for opplæring som i stor grad avviker fra det ordinære tilbudet. Utvalget vil i hovedinnstillingen se nærmere på tilbudet som fører til grunnkompetanse.

Det er positivt at alle elever har lik rett til å komme inn på ett av tre søkte utdanningsprogrammer. For noen elever passer imidlertid ingen av utdanningsprogrammene særlig godt. Dette kan være elever som har spesialundervisning i alle fag, for eksempel elever med utviklingshemming. Utvalget mener det er behov for å se nærmere på tilbudet til denne gruppen av elever.

En gruppe med særlige utfordringer, er minoritetsspråklige elever med relativt kort botid i Norge. Dette en gruppe elever som gjennomfører i lavere grad enn andre elever. Utvalget merker seg likevel at mange av elevene fullfører videregående opplæring til tross for at de har kort botid og mangelfulle ferdigheter i norsk språk. Utvalget mener det er behov for å se nærmere på løsninger for denne gruppen, slik at flere elever gjennomfører videregående opplæring.

Figur 9.1

Kapittel 9
Videregående opplæring for voksne

I et stadig mer formalisert arbeidsliv er videregående opplæring nærmest blitt en forutsetning for å komme seg inn på arbeidsmarkedet og forbli der. Økte kompetansekrav og høy omstillingstakt gjør at flere enn før er avhengige av å måtte oppdatere kompetansen underveis i yrkeskarrieren. I årene framover vil Norge også trenge flere fagarbeidere, særlig innenfor helsefagene, men også innenfor andre områder. Dette behovet lar seg ikke dekke fullt ut gjennom de som tar et fag- eller svennebrev som ungdom, men krever at flere skaffer seg en yrkeskompetanse som voksen.

Norge, sammen med Sverige og Finland er i Europatoppen når det gjelder voksnes deltakelse i formell og ikke-formell opplæring. Deltakelsen er imidlertid ujevnt fordelt, ved at de som allerede har en del utdanning, deltar mer enn de med lite utdanning. Undersøkelser viser også at de med lav utdanning har mindre læringsintensivt arbeid. Det er med andre ord noen grupper som har svakere muligheter til å få utviklet sin kompetanse. Forskjellen er imidlertid blitt redusert i de siste årene.[1]

Årlig deltar i overkant av 27 000 voksne over 25 år i videregående opplæring[2]. Dette omfatter lærlinger, voksenelever i ordinære videregående skoler, deltakere i voksenopplæring, praksiskandidater og voksne som tar videregående opplæring gjennom privatistordninger. Omfanget av voksne i videregående opplæring har økt jevnt siden 2011, da deltakerantallet var på i underkant av 20 000.

9.1 Endring i befolkningens utdanningsnivå

Det er i dag om lag 500 000 personer i aldersgruppen mellom 25 og 60 år som ikke har vitnemål eller fagbrev fra videregående opplæring.[3]

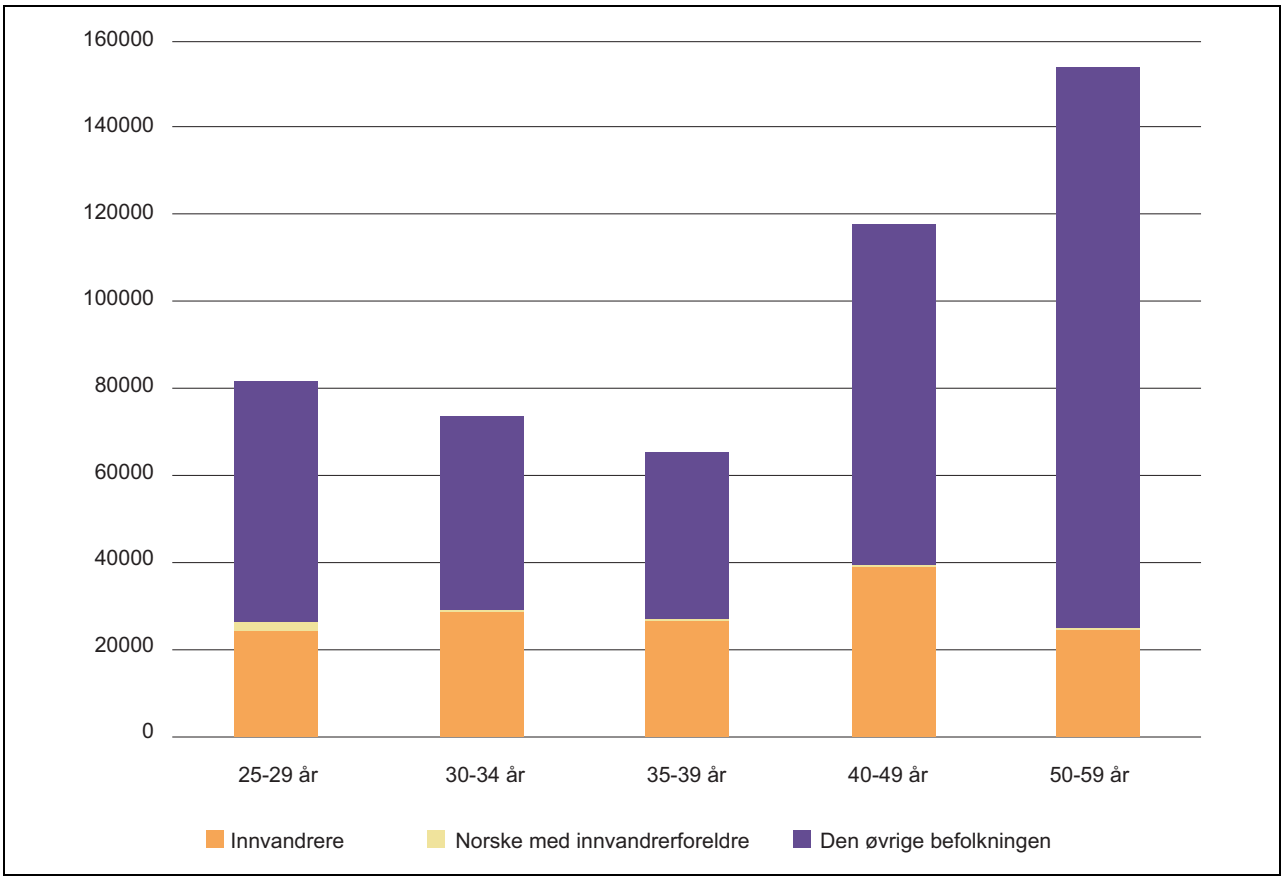
Utdanningsnivået i befolkningen har endret seg siden 1990-tallet. Mens andelen uten vitnemål eller fag- eller svennebrev fra videregående opplæring i denne aldersgruppen var 30,8 prosent i 1990, gjaldt dette 19,8 prosent av befolkningen i 2017. Reform 94 bidro til at ungdom i større grad fullførte videregående opplæring. Det er flest uten videregående opplæring i de eldste aldersgruppene. Dette er personer som ikke har hatt samme muligheten til å ta videregående opplæring som ung.

Norge har opplevd økt innvandring, særlig i form av flyktninger og familiegjenforeninger. Innvandrere utgjør nå en betraktelig større andel av befolkningen som er uten videregående opplæring, enn tilfellet var på 1990-tallet. Med innvandrere mener vi personer som født i utlandet av to utenlandske foreldre. Mens innvandrere sto for 4 prosent av voksenbefolkningen uten videregående opplæring i 1990, utgjorde denne gruppen 29 prosent i 2017.[4]

Figur 9.2 viser antall med grunnskole som høyest utdanning i ulike aldersgrupper, og angir i tillegg hvor stor andel av de ulike aldersgruppene som har innvandrerbakgrunn. Tallene er for 2017.

Som figuren viser utgjør innvandrere mer enn en tredel av dem uten videregående opplæring i samtlige av aldersgruppene, opptil 50 år. Andelen innvandrere uten videregående opplæring er høyest i aldersgruppen 35–39 år, hvor mer enn fire av ti er innvandrere.

1 Keute, A.L. og K.M. Drahus (2017).
2 Kompetanse Norge (2018), statistikkbanken.
3 SSB (2018). Statistikkbanken.
4 Ibid.



Figur 9.2 Antall med grunnskole som høyeste utdanning, for ulike aldersgrupper og innvandrerbakgrunn. 2017.

Kilde: SSB (2018).

9.2 Rett til videregående opplæring for voksne

Voksne som ikke har fullført videregående opplæring og som har fylt 25 år, har en individuell rett til videregående opplæring, jf. opplæringsloven § 4A-3. Voksenretten gjelder for søkere som har fullført grunnskole eller tilsvarende, men ikke fullført videregående opplæring. Søkeren må ha lovlig opphold i landet.

Fra 1. august 2017 fikk også de som har fullført videregående opplæring i et annet land, men som ikke får godkjent denne som studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Norge, rett til videregående opplæring for voksne. Fra samme tidspunkt ble ungdomsretten utvidet slik at det ikke lenger er et opphold mellom ungdomsretten og voksenretten.

Rett til ønsket sluttkompetanse og rett til å fullføre

Mens ungdom har rett til å komme inn på ett av tre søkte utdanningsprogrammer på Vg1, skal den voksne som hovedregel få et tilbud som er i samsvar med den spesifikke sluttkompetansen han eller hun ønsker, f.eks. som helsefagarbeider, tømrer eller studiekompetanse.[5] Voksne har også rett til å fullføre det opplæringsløpet han eller hun er tatt inn på. En voksen som f.eks. har fått tilbud om opplæring som leder fram til portør, har rett til å følge dette opplæringsløpet helt fram. Fylkeskommunen kan med andre ord ikke se etter ledig kapasitet innenfor andre lærefag underveis i løpet. Retten innebærer imidlertid ikke rett til læreplass.

Fullføringsretten gjelder både voksne med og uten rett, og er uavhengig av om de er tatt inn i på ordinær videregående opplæring eller på tilbud som er spesielt tilpasset voksne. Hvis en voksen uten rett blir tilbudt plass, har vedkommende rett til å fullføre. Videre betyr det at hvis man er tatt inn på ordinær videregående opplæring, har man rett til å fullføre opplæringen sin her. Fylkeskommunen har med andre ord ikke rett til å flytte den voksne over fra ordinær videregående opplæring

[5] Forskrift til opplæringsloven § 6-45.

til spesielle voksentilbud i løpet av opplæringsløpet, med mindre den voksne selv samtykker til en slik endring.

Retten til å få ønsket sluttkompetanse er imidlertid ikke absolutt.[6] Fylkeskommunen kan utvise skjønn i vurderingen av hvilket tilbud som gis, og hvor det legges vekt på den enkeltes mulighet til å oppnå ønsket sluttkompetanse.

Opplæringstilbudet skal være tilpasset den enkeltes behov

Det framgår av loven at den voksne skal ha et tilbud som er tilpasset behovet til den enkelte, og at voksne søkere primært skal tas inn på tilbud som er organisert for voksne. Opplæringsløpet skal være tilpasset enkeltes opplæringsbehov, slik at ønsket sluttkompetanse kan nås. Opplæringen skal også være tilpasset den enkeltes livssituasjon, forutsetninger, evner og behov. Dette gjelder tid, sted, lengde og progresjon. Opplæringen bygger på den voksnes formål- og realkompetanse. Voksne har ikke rett til spesialundervisning eller til rådgivning, med mindre de deltar i ordinær videregående opplæring.

Når voksne deltar i ordinær videregående opplæring, er det § 3-1 i opplæringsloven som gjelder. Dette innebærer for eksempel at voksne vil ha samme rettigheter til spesialundervisning og rådgivning som ungdom.

Fylkeskommunene kan bruke studieforbund, nettskoler og andre tilbydere for å oppfylle plikten.[7]

Voksne kan søke både om å være elev i ordinær videregående opplæring og om å ta opplæringen gjennom tilbud som er særskilt organisert for voksne. Hvis voksne søker om ordinær videregående opplæring, skal de prioriteres etter ungdom.

Rett til å bli realkompetansevurdert

Voksne med rett til videregående opplæring har en lovfestet rett til å bli realkompetansevurdert. I forskrift til opplæringsloven § 6-46 heter det at resultatet av realkompetansevurderingen skal danne grunnlaget for opplæringstilbudet til den voksne. Dette innebærer at retten til opplæring gjelder de deler av opplæringen hvor den voksne ikke har godkjent realkompetanse.[8]

Fylkeskommunen skal gi et tilbud innenfor rimelig tid

Fylkeskommunen har i henhold til regelverket ikke anledning til å ha ventelister med voksne søkere og skal gi søkere et tilbud innen rimelig tid. Regelverket sier ikke hva som ligger i rimelig tid, foruten at forvaltningslovens bestemmelser gjelder, og at fylkeskommunen bør bruke skjønn slik at ventetiden ikke går utover søkerens motivasjon.[9]

Fylkeskommunens ansvar for voksne uten rett

Fylkeskommunen skal oppfylle retten til videregående opplæring for voksne som har en slik rett etter opplæringsloven. I tillegg skal den og gi tilbud til voksne som ikke har en slik rett.[10] Loven sier imidlertid ikke noe om hvor mange søkere i den sistnevnte gruppen fylkeskommunen skal gi et tilbud til, men slår fast at fylkeskommunen skal planlegge og bygge ut videregående opplæringstilbudet med hensyn til blant annet nasjonale mål, søkernes ønsker og samfunnets behov for videregående opplæring i alle utdanningsretninger og for ulike aldersgrupper.

Alle fylkeskommuner skal dermed ha et tilbud til voksne uten rett. Utdanningsdirektoratet tolker dette slik at fylkeskommuner som ikke kan vise til et tilbud for gruppen voksne uten rett, ikke oppfyller forpliktelsen i opplæringsloven. Hvilke tilbud som skal gis til denne gruppen, er imidlertid opp til fylkeskommunens vurdering.[11]

For å sikre at voksne uten rett ikke fortrenger tilbud til voksne med rett, er rangeringsrekkefølgen for inntak av de ulike søkergruppene forskriftsfestet.

1. voksne med rett
2. voksne uten rett som har fullført, men ikke bestått videregående opplæring
3. voksne uten rett som har yrkes- eller studiekompetanse

Også voksne uten rett kan bli realkompetansevurdert, se nærmere omtale av realkompetansevurdering i avsnitt 9.6.

---

6 Utdanningsdirektoratet (2018). Rundskriv 2-2008.

7 Et studieforbund er en paraplyorganisasjon med opplæring for voksne som hovedformål. Studieforbund er en beskyttet tittel, og kun studieforbund som er godkjent etter lov om voksenopplæring har rett til å bruke betegnelsen studieforbund om sin virksomhet. Eksempler på studieforbund er AOF og Folkeuniversitetet. I 2016 var det 16 godkjente studieforbund. Studieforbundene mottar statsstøtte.

8 Utdanningsdirektoratet (2008). Rundskriv 2-2008.

9 Ibid.

10 Opplæringsloven § 13-3.

11 Utdanningsdirektoratet (2008). Rundskriv 2-2008.

Grenseflaten mellom ungdomsretten og voksenretten

For å ha rett til videregående opplæring som voksen, må man ha fullført grunnskolen eller tilsvarende utdanning, men ikke ha fullført videregående opplæring. Hva som ligger i begrepet fullført videregående opplæring, er imidlertid ikke klart definert.[12] Fylkeskommunen må derimot foreta en skjønnsmessig totalvurdering i det enkelte tilfelle. Vurderingen skal baseres på hvor mye opplæring den voksne tidligere har fått.

Det klare eksemplet på fullført videregående opplæring vil være en person som har fullført videregående opplæring og bestått samtlige fag eller bestått fag-/svenneprøve, og har mottatt vitnemål eller fag-/svennebrev. Denne personen har brukt opp ungdomsretten og har dermed ikke voksenrett. Det klare eksemplet i den andre retningen er en person som har fullført grunnskoleopplæring og ikke påbegynt noen form for videregående opplæring.

Utfordringen er å avgjøre hvor skjæringspunktet går mellom fullført og ikke fullført går og hvor mye videregående opplæring man kan ha mottatt og fremdeles bli regnet som ikke fullført.

9.3 Utvikling av rettighetene

Allerede i 1976 kom loven om voksenopplæring som skulle gi voksne muligheter til å utvikle og oppdatere kompetansen sin. Fram til Reform 94 var det et betydelig innslag av voksne i videregående opplæring. Lærlingordningen var rettet mot voksne. Etter Reform 94 gikk antallet voksne i videregående opplæring betydelig ned, se avsnitt 3.5.2 for en nærmere beskrivelse av konsekvensene av Reform 94. Parallelt med nedgangen i antall voksne som deltok i fylkeskommunens opplæringstilbud, økte imidlertid antall voksne som tok fag- eller svennebrev på bakgrunn av lang praksis etter den såkalte § 20-ordningen i fagopplæringsloven, se nærmere omtale i avsnitt 1.5.2.

Kompetansereformen – individuell rett til videregående opplæring for voksne

I Stortingets behandling av Kompetansereformen, St.meld. nr. 42 (1997–98), ble det innført en individuell rett til videregående opplæring for voksne som var født før 1978, og som ikke tidligere hadde tatt slik utdanning.[13] Retten ble utvidet til å gjelde alle over 25 år fra og med august 2000.

Innføringen av individuelle rettigheter til både grunnskole og videregående opplæring for voksne kom som et svar på et arbeidsliv i endring. Det var en bekymring for at økte kompetansekrav og høye krav til omstilling ville gjøre at voksne uten videregående opplæring sakket akterut og derfor fikk en svakere tilknytning til arbeidslivet.

Med Kompetansereformen kom også retten til realkompetansevurdering inn mot videregående opplæring og høyere utdanning. Det ble åpnet for fleksible opplæringsmodeller til erstatning for standardiserte opplæringsløp, og det ble gitt rett til ulønnet permisjon fra arbeidet i forbindelse med utdanning.[14]

Innføringen av en individuell rett medførte liten endring i antall voksne som deltok i videregående opplæring. Lovendringen hadde imidlertid en positiv effekt på antallet som ble realkompetanservurdert. Selv om det eksisterte en rett til realkompetansevurdering allerede i 1978, var det først med Kompetansereformen at det ble etablert et *system* for vurdering av realkompetanse. Det ble anslått at omtrent halvparten av de voksne deltakerne fikk avkortet opplæringen som følge av en realkompetansevurdering. Dette gjaldt særlig innenfor helse- og omsorgsfagene.[15]

9.4 Voksnes behov for opplæring

Dagens arbeidsliv er i raskere endring enn tidligere, og lite tyder på at endringstakten kommer til å avta framover. Reformene på slutten av 1990-tallet var rettet mot dem som ikke hadde hatt mulighet til å ta videregående opplæring som ungdom. Dagens økte krav til kompetanse og en mer mangfoldig befolkning innebærer at flere grupper enn tidligere vil ha behov for videregående opplæring. Voksne med behov for videregående opplæring er med andre ord blitt en mer sammensatt gruppe enn på 1990-tallet.

Voksne som har ikke har fullført videregående opplæring som ungdom

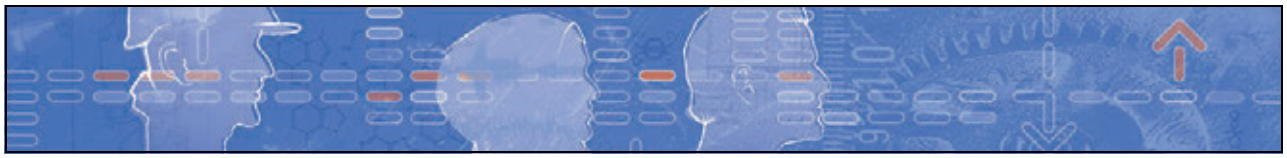
Som beskrevet i kapittel 8 er det mellom en firedel og en femtedel som ikke gjennomfører videregående opplæring som ungdom, og som dermed kan ha behov for kompetanse på videregående nivå som voksen. Noen mangler store deler av

[12] Utdanningsdirektoratet (2008). Rundskriv 2-2008.

[13] St.meld. nr. 42 (1997–98) *Kompetansereformen* og Innst. S. nr. 78 (1998–99)

[14] Høst, H. (2009).

[15] Hagen, A. og S. Skule (2008).



Figur 9.3

videregående opplæring, mens andre mangler noen få fag. Også årsakene til at man ikke har gjennomført videregående opplæring som ungdom, er svært ulike. Noen var lite motivert som ungdom, noen hadde store faglige eller sosiale utfordringer, noen begynte å jobbe, fikk barn, osv. Som voksne er de mer modne og ser kanskje i større grad nytten av og behovet for å ha videregående opplæring.

En del kan imidlertid ha sterke barrierer mot å delta i opplæring på grunn av dårlige skoleerfaringer fra tidligere. For noen er det et praktisk spørsmål. Andre igjen har tilegnet seg kompetanse via læring i arbeidslivet, og har primært behov for å få dokumentert den kompetansen de har oppnådd.

Ifølge den internasjonale undersøkelsen om voksnes ferdigheter, PIAAC[16], har voksne generelt gode grunnleggende ferdigheter. Det er likevel en del som mangler grunnleggende ferdigheter, og særlig grunnleggende IKT-ferdigheter. En del voksne vil derfor ha behov for opplæring på grunnskolenivå, i tillegg til videregående opplæring. Dette kan gjelde både de som er født i Norge, og de som har innvandret.

Hvorvidt disse vil ha rett til videregående opplæring, vil avhenge av om de har brukt opp ungdomsretten eller ikke.

Voksne som har videregående opplæring fra før

Dagens arbeidsliv forutsetter at ansatte må oppdatere seg underveis i yrkeskarrieren. Selv om yrkene ikke forsvinner, endrer innholdet i yrkene seg og de oppgavene man skal utføre. En del arbeidstakere vil derfor trenge å oppdatere fagbrevet sitt med nye elementer, mens andre kan ha behov for et fagbrev nummer to. Noen vil ha behov for å omskolere seg på grunn av endringer på arbeidsmarkedet, mens andre ønsker å skifte retning etter mange år i samme yrke og/eller ut fra endrede interesser.

Denne gruppen har ikke rett til videregående opplæring.

Innvandrere

Voksne innvandrere med behov for videregående opplæring er en heterogen gruppe, og kan inngå i begge gruppene over.[17] Det er innvandrere som har videregående opplæring fra hjemlandet der utdanningen ikke godkjennes i Norge, og som mangler et par fag for å oppnå generell studiekompetanse etter norsk standard. Og, det er voksne som kommer til Norge uten noen form for skolegang eller svært lite utdanning fra hjemlandet. Det kan også være innvandrere med høyere utdanning fra hjemlandet, men som trenger/ønsker å kvalifisere seg på nytt for å få innpass i det norske arbeidslivet. Innvandrere som ikke har godkjent utdanning fra utlandet, fikk som følge av lovendringen i august 2017, rett til videregående opplæring i Norge. De fleste i denne gruppen vil derfor ha rett til videregående opplæring.

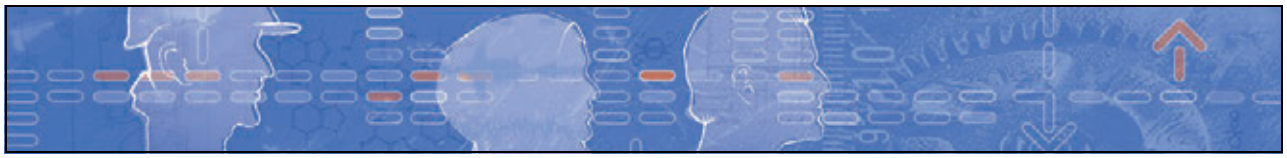
En felles utfordring er likevel svake norskferdigheter. Selv om behovet for gode norskkunnskaper varierer i ulike deler av arbeidsmarkedet, er det nødvendig med et visst nivå for å kunne følge opplæringen. Det er en utfordring at en del innvandrere kan ha brukt opp rettighetene til norskopplæring gjennom introduksjonsprogrammet, men likevel er på et for lavt språklig nivå til å kunne følge undervisningen i videregående opplæring.

Det stilles ingen krav til kompetanse i norsk for å ha voksenrett. Flyktninger og innvandrere uten norskkunnskaper har rett til å få et tilbud på videregående nivå fra fylkeskommunen, uten at det eksisterer noen plikt for fylkeskommunen til å ha et opplegg tilpasset manglende norskkunnskaper. Innvandrere kan dermed med utgangspunkt i voksenretten starte i videregående opplæring selv om de kan svært lite norsk. Deltakere i videregående opplæring for voksne har i motsetning til ungdom, ikke rett til særskilt språkopplæring. Minoritetsspråklige med voksenrett behandles med andre ord på samme måte som øvrige voksne med voksenrett.

---

[16] Programme for International Assment of Adult Competencies.

[17] Innvandrere som er født i utlandet av to utenlandske foreldre.



Figur 9.4

De som kommer til landet med svært lite eller manglende skolegang, kan dermed oppleve å få en svært lang vei til vitnemål eller fagbrev. De skal først gjennom det kommunale introduksjonsprogrammet med norskopplæring. De trenger fag på grunnskolenivå, som er et kommunalt ansvar, før de kan begynne på videregående opplæring. Voksne innvandrere kan ha forsørgeransvar og være avhengig av å ha en inntekt.[18] Dette er ikke en særskilt problemstilling for innvandrere, men dette er likevel en gruppe som har lavere inntekt og ofte også en større forsørgerbyrde, enn voksne som har bodd i Norge hele livet. Å gå ned i inntekt eller ikke jobbe i det hele tatt, blir derfor ekstra utfordrende for denne gruppen. Dette tilsier stort behov for å kunne kombinere skolegang med jobb og familieforpliktelser. Svake norskkunnskaper er i tillegg en utfordring når det gjelder å skaffe seg læreplass.

Mangfoldig gruppe, men med noen fellestrekk

Voksne som søker seg til videregående opplæring er ikke en ensartet gruppe. Det er voksne som har fullført og bestått videregående opplæring, men som ønsker en ny fagretning. Det er enslige forsørgere som sluttet skolen etter ungdomsskolen. Det er de som kom til Norge for få år siden. Noen er i full jobb, andre er registrert som arbeidssøker hos Nav. De har et mangfold av historier og tidligere skoleerfaringer. Dette er grupper med ulike behov for kompetanse og med ulike behov for tilpasninger.

Selv om utgangspunktet er forskjellig, har voksne likevel noen felles utfordringer – utfordringer som skiller dem fra ungdomsgruppen.

Voksne har ofte økonomiske forpliktelser knyttet til huslån, forsørgeransvar osv. som gjør at de er avhengig av inntekt eller andre former finansiering for å dekke utgiftene sine. Noen voksne vil måtte kombinere opplæringen med arbeids- og familieliv. Det betyr at noen trenger et tilbud som er på dagtid mens barna er på skole eller i barnehage, mens andre er avhengig av et tilbud som går på kveldstid for å kunne kombinere opplæringen med arbeid. Voksne har ofte ikke mulighet til å følge et heltids utdanningsløp slik som ungdom. Noen vil ha komprimerte løp, mens andre har behov for å bruke lenger tid. For en del voksne oppleves det som svært krevende å ta hele fag i kombinasjon med arbeid. Ulike livssituasjoner krever ulike løsninger og fleksibilitet i tilbudet.

9.5 Hvordan kan voksne oppnå studie- eller yrkeskompetanse?

Voksne forholder seg til den samme tilbudsstrukturen som ungdom med studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogram. Under beskrives de muligheter som ligger i strukturen for voksne. Hva den voksne reelt sett har av muligheter vil imidlertid også avhenge av hva den enkelte fylkeskommune tilbyr.

9.5.1 Veier til studiekompetanse

I 2017 var i overkant av 5 000 voksne deltakere i et opplæringsløp på studieforberedende utdanningsprogram.[19]

Voksne kan oppnå generell studiekompetanse gjennom å være elev i videregående og få et vitnemål. Voksne kan, som ungdom, få generell studiekompetanse gjennom å ta et studieforberedende utdanningsprogram eller ved å ta påbygging til generell studiekompetanse etter Vg2 yrkesfag eller etter fag-/svennebrev. For å få et fullverdig vitnemål må alle fag og eksamener ha bestått karakter. Voksne kan få godkjent hele eller deler av fag eller opplæringsår på bakgrunn av en realkompetansevurdering og slik få avkortet opplæringstiden.

Den andre veien til generell studiekompetanse skjer via opptak til høyere utdanning, gjennom den såkalte 23/5-regelen. Denne innebærer at voksne som fyller minst 23 år i søknadsåret og som kan dokumentere fem års samlet fulltids erfaring fra arbeid og/eller utdanning, kan få generell studiekompetanse ved å fullføre seks fag i videregående skole. De seks fagene er norsk (393

[18] Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse*.

[19] SSB (2018). Statistikkbanken.

timer), engelsk (140 timer), matematikk (224 timer praktisk eller teoretisk), naturfag (140 timer), historie (140 timer) og samfunnsfag (84 timer). De seks fagene dokumenteres med et kompetansebevis, og gir ikke grunnlag for vitnemål, og det er først i kombinasjon med de øvrige kravene at det gir generell studiekompetanse inn i UH-systemet.[20]

9.5.2 Veier til yrkeskompetanse

Voksne utgjør en stor andel av dem som avlegger fag- og svenneprøven hvert år. Av de vel 25 000 fagbrevene som ble skrevet ut i skoleåret 2016–2017, sto voksne over 25 år for 11 120 av disse. Om lag 2 000 tok fagbrev gjennom den ordinære lærlingeordningen, mens 8 753 tok fag- eller svennebrev gjennom praksiskandidatordningen.[21] Høsten 2018 ble det innført en ny ordning – fagbrev på jobb. Nedenfor beskriver vi de ulike ordningene.

Lærlingordningen

Voksne kan oppnå yrkeskompetanse gjennom de samme modellene som ungdom – enten med utgangspunkt i to år på skole og to år i bedrift, eller fire år i bedrift. Noen fag fører også til yrkeskompetanse uten fag- eller svennebrev. Se kapittel 7 for en nærmere beskrivelse av dette. Lærebedriftene får et lavere lærlingtilskudd for voksne lærlinger enn for ungdomslærlinger.

Uavhengig av hvilket opplæringsløp den voksne tar, kan opplæringen kortes ned på bakgrunn av tidligere skolegang og praksis. Både opplæringen i programfag, fellesfag og læretid kan kortes ned. For mange voksne vil derfor opplæringen i realiteten være mer komprimert sammenliknet med den den ordinære opplæringen for ungdom. Voksne som ønsker opplæring som er mindre omfattende enn fag- eller svennebrev, kan også få grunnkompetanse gjennom lærekandidatordningen og praksisbrevordningen.

Tabell 9.1 viser antall lærlinger over 25 år fordelt på utdanningsprogram og innvandrerbakgrunn i 2017. Som tabellen viser var det i alt 5 676 voksne lærlinger i 2017. Det er flest lærlinger innenfor bygg- og anleggsteknikk og helse- og oppvekstfag hhv. 24 og 29 prosent. 28 prosent av lærlingene er innvandrere. Voksne innvandrere fordeler seg annerledes enn den øvrige befolkningen, når vi ser på fordeling på utdanningsprogram. Innvandrerne tar i stor grad fag innenfor helse og oppvekstfag – hele 49 prosent av innvandrerne finner vi her. I den øvrige befolkningen går 21 prosent av lærlingene denne veien.

Praksiskandidatordningen

Ved siden av lærlingordningen eksisterer det en egen voksenvei fram til fagbrev – praksiskandidatordningen.[22] Ordningen har eksistert siden 1952 og ble før omtalt som § 20-ordningen, etter para-

[20] I SSBs statistikk blir man ikke definert som fullført og bestått videregående opplæring på bakgrunn av disse seks fagene.

[21] SSB (2018). Statistikkbanken.

Tabell 9.1 Lærlinger over 25 år. Etter utdanningsprogram og bakgrunn.[1]

	Totalt	Innvandrere	Øvrig befolkning
Alle	5 676	1 566	4 110
Bygg- og anleggsteknikk	1 385	265	1 120
Design og håndverk	471	106	365
Elektrofag	623	92	531
Helse- og oppvekstfag	1 624	768	856
Medier og kommunikasjon (gammel ordning)	42	3	39
Naturbruk	180	7	173
Restaurant- og matfag	311	115	196
Service og samferdsel	447	110	337
Teknikk og industriell produksjon	593	100	493

[1] Inkluderer fagopplæring i skole og lærekandidater.
Kilde: SSB (2018).

grafen i den tidligere lov om fagopplæringen i arbeidslivet der ordningen var hjemlet.

Antallet som tar fagbrev gjennom praksiskandidatordningen har vært høyt og økende i de siste årene, og er den klart viktigste veien til fagbrev for voksne.

Praksiskandidatordningen er for personer som kan dokumentere lang yrkespraksis. Praksiskandidatordningen er ikke en opplæringsordning, men en rett til å melde seg opp til fag- eller svenneprøve uten opplæring i skole og læretid i bedrift. Praksiskandidatordningen gir mulighet til å få fagbrev uten at det stilles krav til fellesfag, kun til praksis innenfor det aktuelle faget. Voksne arbeidstakere med lang praksis i faget har en enklere teoretisk vei enn lærlinger til et fagbrev.[23]

For å kunne gå opp som praksiskandidat må den voksne ha relevant og allsidig praksis innenfor et fagfelt og kunne dokumentere minst 25 prosent lengre praksistid i et lærefag enn den fastsatte læretiden i faget. I de fleste fag vil det si minst fem år i 100 prosent stilling. Det er imidlertid ikke krav om fellesfag eller programfag, slik det er for lærlinger. Fagprøven er imidlertid den samme og det stilles krav til å ha bestått en tverrfaglig teorieksamen i faget før man får gå opp til fagprøven. Den skriftlige eksamenen skal prøve om praksiskandidaten har nådd de kompetansemålene som er fastsatt i læreplanen i det faget som praksiskandidaten tar sikte på å ta fag- eller svennebrev i.

Det er fylkeskommunen som godkjenner om den praksisen kandidaten viser til. Fylkeskommunene arrangerer vanligvis en egen eksamensforberedende opplæring som forberedelse til teorieksamenen.[24] Praksiskandidaten må selv betale prøveavgiften for teorieksamenen og fag- og svenneprøven.

I skoleåret 2016–2017 var det 8 753 som fikk et fag- eller svennebrev gjennom praksiskandidatordningen. Fordelingen på fagområder er gjengitt i tabell 9.2. Vi finner de aller fleste praksiskandidater innenfor helse- og oppvekstfagene (38 prosent). Bygg- og anleggsteknikk og service og samferdsel utgjør begge 21 prosent av fagbrevene. Det er like mange kvinner som menn blant praksiskandidatene. Fordelingen følger de tradisjonelle kjønnsmønstrene der kvinnene tar fagbrev innenfor helse- og oppvekstfagene.

En forskningsstudie som ser på alle fagbrev som er skrevet ut til voksne over 25 år i perioden 1998–2015, finner at praksiskandidatordningen i særlig grad er en vei til fagbrev for grupper som i utgangspunktet har lav sannsynlighet for å fullføre videregående opplæring som ungdom. Studien finner også at to av tre voksne over 25 år som tar fagbrev som praksiskandidater, fullfører videregående opplæring for første gang som voksne. Til sammenlikning er halvparten av fagbrevene

[22] Opplæringsloven § 3-5.

[23] Høst, H. (2009).

[24] Bratsberg, B., Nyen, T. og Raaum. O. (2017).

Tabell 9.2 Antall fag-/svennebrev avlagt gjennom praksiskandidatordningen 25 år og eldre. Skoleåret 2016–2017. N= 8 753

Utdanningsprogram	Antall praksiskandidater	Prosentvis fordeling
Alle utdanningsprogrammer	8 753	100 %
Bygg- og anleggsteknikk	1 842	21 %
Design og håndverk	57	1 %
Elektrofag	210	2 %
Helse- og oppvekstfag	3 360	38 %
Medier og kommunikasjon (gammel ordning)	11	0 %
Naturbruk	124	1 %
Restaurant- og matfag	301	3 %
Service og samferdsel	1 872	21 %
Teknikk og industriell produksjon	976	11 %

Kilde: SSB (2018).

Tabell 9.3 Avlagte fag-/svenneprøver som praksiskandidater 25 år og eldre. Skoleåret 2016–2017.

		Antall som gikk opp til fagprøve	Bestått med fagbrev	Andel bestått i prosent
Alle praksiskandidater	Alle	9 264	8 753	94
	Innvandrere	2 461	2 189	89
	Øvrige	6 803	6 564	96
Menn	Alle	4 598	4 405	96
	Innvandrere	1 107	1 015	92
	Øvrige	3 491	3 390	97
Kvinner	Alle	4 666	4 348	93
	Innvandrere	1 354	1 174	87
	Øvrige	3 312	3 174	96

Kilde: SSB (2018)

oppnådd gjennom lærlingordningen og førstegangsfagbrev. Det er særlig mange førstegangsfagbrev gjennom praksiskandidatordningen innenfor helse- og oppvekstfag, der 70 prosent tar fagbrev for første gang. I den andre enden av skalaen finner vi elektrofag – 30 prosent av fagbrevene er skrevet ut til voksne som tar videregående opplæring for første gang.[25]

Studien konkluderer med at praksiskandidatordningen når dem som har lavest sannsynlighet for å fullføre videregående opplæring som ungdom, og beskriver dermed ordningen som mer sosialt utjevnende enn f.eks. lærlingordningen.[26]

En gruppe det vil være interessant å se på, er innvandrerne. Treffer denne ordningen voksne innvandrere, dvs. de som ikke er født i Norge? Tabell 9.3 viser hvor mange som gikk opp til fagprøven gjennom praksiskandidatordningen i skoleåret 2016–2017, fordelt på innvandrerbakgrunn og antallet som besto og ikke besto.

Vi ser at innvandrere utgjorde 25 prosent av dem som fikk fag-/svennebrev gjennom praksiskandidatordningen i skoleåret 2016–2017.[27]

Det er omtrent like mange kvinner og menn som tar fag-/svennebrev gjennom denne ordningen. Dette gjelder både for innvandrere og den øvrige befolkningen.

Nesten alle som gikk opp til fagprøven gjennom praksiskandidatordningen består – 94 prosent. Blant innvandrergruppen består 89 prosent. Selv om dette er noe lavere enn gjennomsnittet, er andelen som består høy tatt i betraktning av at dette er voksne som ikke er født i Norge og muligens heller ikke har gått på skole her.

9.5.3 Fagbrev på jobb

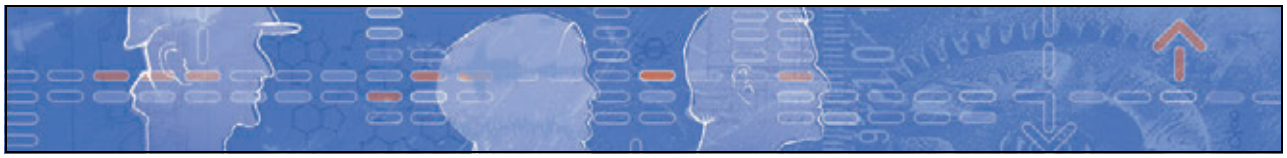
Høsten 2018 ble det innført en ny vei til å ta fagbrev for voksne. Målgruppen for ordningen er voksne som er i arbeid og har praksis i faget, men som trenger noe opplæring før de kan gå opp til fag- eller svenneprøve. Målet er at flere voksne skal ta fagbrevet samtidig som de kan beholde lønnet arbeid og få opplæring i arbeidstiden.

Fagbrev på jobb bygger dels på elementer fra praksiskandidatordningen og dels på elementer fra lærlingordningen. Ordningen gjelder personer som i likhet med praksiskandidater er i arbeid og har relevant praksis i faget. Dette innebærer at de kan opprettholde lønnen de har mens de kvalifiserer seg for å gå opp til fag- eller svenneprøven.

Kandidatene skal i likhet med lærlingene få opplæring og veiledning i praksisperioden. Varigheten vil avhenge av det enkelte fag og kandidatens realkompetanse.

Med den nye ordningen kreves det nå kun ett års heltidspraksis i faget før man kan søke om å inngå kontrakt om fagbrev på jobb. Som i praksiskandidatordningen trenger man ikke fellesfagene. Ordningen legger vekt på opplæring i grunnleggende ferdigheter, som hører med til arbeidsoppgavene som skal gjøres. Kandidatene skal gå opp til vanlig fag- eller svenneprøve i faget og avlegge samme sentralt gitte eksamen i lærefa-

[25] Bratsberg, B., T. Nyen og O. Raaum (2017).
[26] Ibid.
[27] Født i utlandet av to utenlandske foreldre.



Figur 9.5

get som gjelder for praksiskandidater. Ordningen skal sikre at en kortere praksisperiode ikke går på bekostning av sluttkompetansen til kandidaten, samtidig som man tilrettelegger for fleksible løsninger.

9.5.4 Forsøk med modulstrukturert opplæring

Høsten 2017 ble det satt i gang to forsøk med modulstrukturert opplæring for voksne. Det ene var rettet mot grunnskolenivået / forberedende grunnskole og det andre mot fag- og yrkesopplæringen. Under gir vi en kort omtale av forsøket med modulstrukturert opplæring innenfor fag- og yrkesopplæringen. Forsøket skal gå over tre år.

Målet med forsøket er å gi en opplæring som er mer tilpasset voksnes behov, og skal føre til at flere voksne tar videregående opplæring. Det sentrale virkemidlet i forsøket er at opplæringen skal ha en modulstruktur. En modulstrukturert opplæring innebærer å gi opplæring i mindre enheter som avsluttes med en dokumentert vurdering. Modulene skal struktureres i henhold til eksisterende læreplaner.

Hensikten med modulstrukturering er bl.a. at deltakeren kan gjøre seg ferdig med en og en modul. Dette kan for eksempel gjøre det enklere å ta pauser i opplæringen, slik at det blir mer overkommelig å delta i opplæring for voksne.

Mye av voksnes læring skjer i arbeidslivet, og opplæringen skal derfor i størst mulig grad gjennomføres i bedrift.

Det er til sammen utviklet modulstrukturerte læreplaner innenfor åtte lærefag. Antall moduler varierer mellom lærefagene, fra fem til sju moduler. Modulene består av både fellesfag og programfag.

Modulstrukturert opplæring skal også gjøre det enklere for den voksne å kombinere grunnskoleopplæring, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, videregående opplæring, introduksjonsprogrammet og arbeidsrettede tiltak i Nav. Målet er at dette skal bidra til mer samordning på tvers av sektorene og hindre at voksne tar parallelle og/eller overlappende tilbud.

9.6 Tilbud i regi av Nav

Arbeidssøkere uten fullført videregående opplæring og innvandrere, har over tid blitt viktigere målgrupper både for utdannings- og arbeidsmarkedsmyndighetene. Om lag 40 prosent av helt ledige arbeidssøkere har ikke fullført og bestått videregående opplæring. Det finnes flere tiltak i regi av Nav som kan gi opplæring på videregående nivå. Opplæringstiltakene spenner fra kortere arbeidsmarkedskurs til lengre utdanningsløp. De siste årene er hovedbildet at bruken av AMO-kurs har vært stabil, mens bruken av utdanning som tiltak har gått ned.

Et eget tiltak er innrettet mot å gi yrkesrettet opplæring. Her er målgruppen personer med lave formelle kvalifikasjoner og/eller lave grunnleggende ferdigheter og der kompetanse er avgjørende for å komme i jobb. Varigheten på tiltaket er inntil to år. Tilbudet omfatter arbeidssøkere over 19 år uten rettigheter til opplæring etter opplæringsloven eller introduksjonsloven. Målet med opplæringen kan være å få fagbrev, praksisbrev eller kompetansebevis som lærekandidat, for eksempel som logistikkoperatør, barne- og ungdomsarbeider eller helsefagarbeider. Noen kan også gi sluttkompetanse som eksempelvis helsesekretær eller tannhelsesekretær.

Deltakelse i yrkesrettet opplæring for Navs brukere kan være basert på avtale mellom fylkeskommunen og Nav. Det er inngått samarbeidsavtaler på fylkesnivå mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommuner. Avtalene beskriver samarbeidsområder, forankring, retningslinjer for samarbeidet og rollefordeling mellom partene. Det kan også skje at Nav kjøper opplæringsplasser fra fylkeskommunen eller benytter ledige plasser i enten ordinær videregående opplæring eller voksenopplæringen, for å gi sine brukere et tilbud om opplæringstiltak.

Nav kan innvilge utdanning og opplæring for personer med nedsatt arbeidsevne. Tilbudet omfatter brukere både med og uten rett etter opplæringsloven. For å få opplæring i form av ordinær utdanning, ev. høyere utdanning, må personen være over 22 år.

I løpet av 2019 vil Navs opplæringstilbud bli lagt om, bl.a. med sikte på å utvikle et bedre samarbeid mellom Nav og fylkeskommunen når det gjelder fag- og yrkesopplæring på videregående nivå. Tilbudet vil være tilgjengelig for arbeidssøkere registrert hos Nav og som trenger opplæring for å komme i arbeid, uavhengig av hvilke rettigheter man har etter opplæringsloven.

9.7 Realkompetansevurdering

Realkompetanse er summen av de kunnskaper, ferdigheter og den innsikt den enkelte har. Den kan være tilegnet gjennom utdanning, egenlæring, arbeid, familieliv og deltakelse i organisasjons- og samfunnsliv.

Hensikten med realkompetansevurdering er at voksne skal kunne bygge videre på den kompetansen som de har tilegnet seg uavhengig av hvordan den er tilegnet, og uten å måtte gå veien om ulike prøveordninger.[28]

Godkjent realkompetanse kan gi den voksne dokumentasjon på kompetanse i fag og gir grunnlag for utstedelse av kompetansebevis. Dokumentasjonen kan både brukes til å avkorte og tilpasse det opplæringstilbudet som trengs for å oppnå yrkes- eller studiekompetanse, og det kan brukes for å vise arbeidsgiveren hvilken kompetanse man har. Alle voksne som har rett til opplæring har rett til realkompetansevurdering før opplæringsprosessen starter. Realkompetansevurdering er viktig for å kunne gi voksne et mest mulig effektivt opplæringsløp, og vil være særlig viktig for å kunne ta i bruk innvandreres kompetanse.

Voksne og ungdom følger samme læreplaner for videregående opplæring. Ved en realkompetansevurdering blir den enkeltes kompetanse vurdert opp mot læringsutbyttebeskrivelsene i disse læreplanene. Realkompetansevurdering gir muligheter for godkjenning av hele fag, deler av fag eller kompetansemål, men ikke hele lærefag.

Voksne som har rett til videregående opplæring og voksne som blir henvist fra Nav eller kommunen har krav på å bli realkompetansevurdert og få utstedt et kompetansebevis. Utover disse gruppene er det frivillig for fylkeskommunen å foreta en realkompetansevurdering. Det kan f.eks. gjelde voksne som på eget initiativ ønsker kompetansebevis overfor sin egen arbeidsgiver. Realkompetansevurderingen er gratis både for voksne med rett og for dem som blir henvist fra Nav eller kommunen, men i sistnevnte tilfeller dekkes kostnadene av den instansen som henviser vedkommende. I de tilfeller fylkeskommunen vurderer realkompetansen til andre voksne, kan de ta seg betalt for tjenesten.

Selv om det snart er 20 år siden det ble etablert et system for realkompetansevurdering, er det fortsatt ikke et velfungerende system på landsbasis. Noen fylkeskommuner har gode systemer, men langt fra alle.[29] Dette er i overenstemmelse med det som kom fram på innspillskonferansen som utvalget arrangerte i juni 2018. Her kom det fram at det det er ulik praksis i fylkeskommunens arbeid med realkompetansevurderinger. Det ble pekt på at fylkeskommunen har ulik ressursbruk og ulike prioriteringer av dette feltet, og at realkompetansevurderinger er ressurskrevende å gjennomføre. Noen av deltakerne etterlyste mer standardisering av hvordan realkompetansevurderinger skal utføres.

Vi er gjort kjent med at mange fylkeskommuner ikke registrerer realkompetansevurderingene på en slik måte at de blir inkludert i den offisielle statistikken. Det pekes også på manglende registering i en større evaluering av bruken av realkompetansevurderinger i landets fylkeskommuner i 2018.[30] Ifølge fylkeskommunenes tilbakerapportering på spørsmål fra utvalget, var det om lag 3 500 personer som ble realkompetansevurdert i perioden 1. oktober 2017 til 30. september 2018. Sett i lys av antall voksne som tar videregående opplæring, er dette lavt. Rapporteringen tyder også på at omfanget av henvisninger fra Nav eller kommunen, er svært lavt. Noen fylkeskommuner peker på at det er uklart hva som ligger i det å bli realkompetansevurdert, og at dette kan ha påvirket hva fylkeskommunene har innrapportert. Dette understreker utfordringene med å få meningsfulle tall på dette området.

Olsen med flere (2018) peker også på at i tillegg til at statistikken over antall realkompetansevurderinger er mangelfull, mangler også sentral informasjon. Det registreres f.eks. ikke resultater av realkompetansevurderingen. Dette gjør at vi ikke har informasjon om hvor mange som får avkortet sitt opplæringsløp på bakgrunn av realkompetansevurderingen. Forskernes vurdering er at dette er nyttig informasjon, ikke bare for den enkelte fylkeskommune i planleggingen, men også for sentrale utdanningsmyndigheter.[31]

[28] Utdanningsdirektoratet (2014). *Nasjonale retningslinjer for realkompetansevurdering av voksne.*

[29] Olsen, D.S. mfl. (2018).

[30] Ibid.

[31] Ibid.

9.8 Etterspørsel etter og tilbud om videregående opplæring i fylkeskommunene

9.8.1 Søkerstatistikk

Det publiseres ikke nasjonal statistikk som viser hvor mange som søker fylkeskommunene om å få ta videregående opplæring som voksen. Dette skyldes blant annet utfordringer med kvaliteten på de innkomne dataene, og til dels manglende registrering. For å få bedre oversikt over omfanget av søkere og fylkeskommunenes behandling av søkere, sendte vi ut et spørreskjema til samtlige fylkeskommuner i slutten av september 2018. De ble bedt om å oppgi antall søkere i perioden 31. september 2017 til 1. oktober 2018 og hvilken rettsstatus disse søkerne hadde. Søkere til forberedende eksamenskurs for dem som ønsker å gå opp til fagprøve som praksiskandidat skulle holdes utenfor, da dette består av svært korte kurs.[32] Noen av fylkeskommunene valgte likevel å inkludere disse i tallene, og der dette er opplyst om, har vi trukket ut disse. Samtlige fylkeskommuner svarte på undersøkelsen. De innrapporterte dataene viser at det i perioden 31. september 2017 til 1. oktober 2018 var 22 500 voksne som søkte videregående opplæring.

Ved sammenstilling av dataene så vi at det var behov for et oppfølgingsspørsmål om hvordan søkere ble registrert. Det framkom da at fylkeskommunene har noe ulike rutiner for hvordan de teller og registrerer søkere. Tallene må derfor tolkes med en viss forsiktighet.

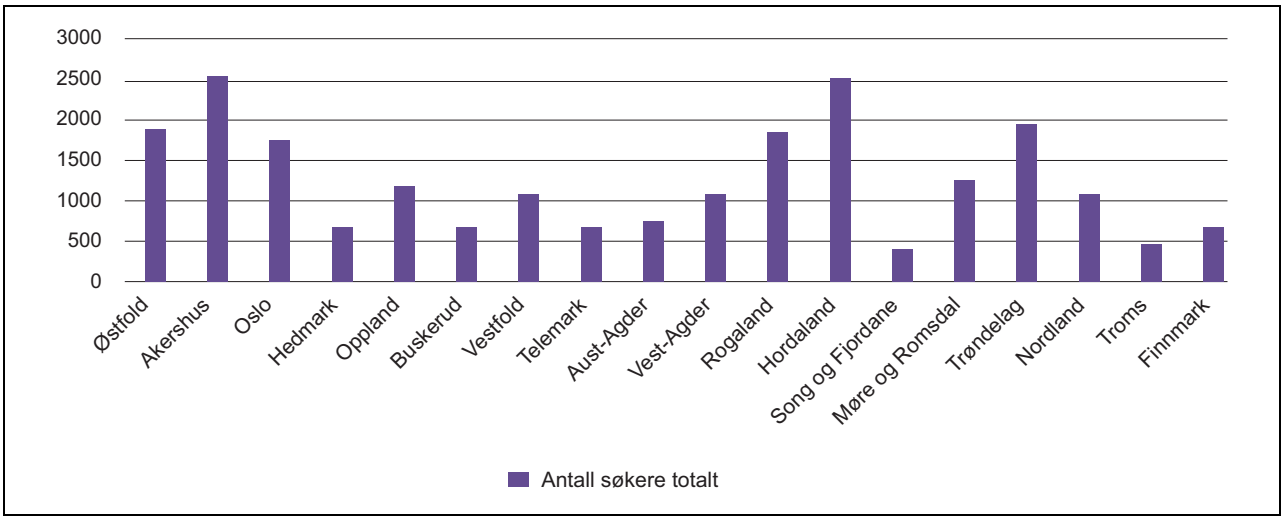
Figur 9.6 viser antallet registrerte søkere hos den enkelte fylkeskommune. Tallene indikerer for det første at det er store forskjeller i omfanget av søkere i de ulike fylkeskommunene. Slike forskjeller er naturlig ut fra befolkningsstørrelse og utdanningsnivå, men det er likevel grunn til å stille spørsmål ved hvorfor Oppland fylkeskommune mottar nesten dobbelt så mange søkere som Hedmark fylkeskommune. Hordaland og Akershus fylkeskommune peker seg ut med et høyt antall søkere.

Fylkeskommunene ble i rapporteringen bedt om å oppgi hva de voksne søkte på. Ikke alle søkere var ferdigbehandlet på rapporteringstidspunktet og om lag 300 søkere var derfor ikke fordelt på utdanningsprogram. Tallene gir likevel et tydelig bilde på hva de voksne søker på.

Tabell 9.4 viser fordelingen på de ulike utdanningsprogrammene. 8 131 personer søkte seg til ulike helse- og oppvekstfag, og 7 118 søkte seg til ulike løp mot studiekompetanse. Til sammen står disse utdanningsprogrammene for 69 prosent av søkermassen. De øvrige 30 prosentene søkte seg til service og samferdsel, bygg- og anleggsteknikk, teknikk og industriell produksjon, elektrofag og restaurant- og matfag. Design og håndverk og naturbruk hadde begge under 500 søkere.

Søkertallene gir nødvendigvis ikke hele bildet når det gjelder voksnes ønsker om opplæring. Eksisterende tilbud vil i mange tilfeller virke førende for hva som etterspørres. Det ble pekt på dette i evalueringen av Reform 94. En del voksne unnlot da å søke fordi tilbudet ikke ble ansett som

[32] Kan variere mellom fagområde og mellom fylkeskommuner, men omfang på rundt 40 timer er vanlig



Figur 9.6 Antall registrerte søkere hos den enkelte fylkeskommune i perioden 31. september 2017 til 1. oktober 2018. N = 22 500.

Kilde: Spørreundersøkelse til fylkeskommunene, høsten 2018.

Tabell 9.4 Antall registrerte søkere fordelt på utdanningsprogram. 31. september 2017 til 1. oktober 2018.

Utdanningsprogram	Antall søkere	Prosentvis fordeling
Bygg- og anleggsteknikk	1 378	6 %
Design og håndverk	349	2 %
Elektrofag	836	4 %
Helse- og oppvekstfag	8 131	37 %
Naturbruk	486	2 %
Restaurant- og matfag	711	3 %
Service- og samferdsel	1 798	8 %
Teknikk og industriell produksjon	1 181	5 %
Studiespesialisering, påbygging til generell studiekompetanse og de seks fellesfagene	7 118	32 %
Idrettsfag	10	0 %
Musikk, dans og drama	6	0 %
Medier og kommunikasjon	21	0 %
Kunst, design og arkitektur	6	0 %
Totalt	22 270	100 %

Kilde: Spørreundersøkelse direkte til fylkeskommunene, høsten 2018.

relevant.[33] I tillegg kan det være en del voksne uten rett som lar være å søke fordi de anser sannsynligheten for å få et tilbud som lav. Hvorvidt søkertallene gir et dekkende bilde av voksnes ønsker, er derfor noe usikkert.

Søkere etter rettsstatus

Både voksne med en individuell rett og voksne uten rett kan søke om videregående opplæring. I vår undersøkelse ba vi fylkeskommunene oppgi hvorvidt søkerne hadde en individuell rett eller ikke. På det tidspunktet dataene ble samlet inn var det fortsatt noen søknader som ikke var ferdig behandlet, og rettsstatus var derfor ikke avklart. De endelige tallene kan derfor avvike noe fra de som ble innrapportert. Tabell 9.5 viser resultatene av fylkeskommunenes svar.

De innrapporterte tallene viser at hovedtyngden av dem som søkte om opplæring, er søkere som har en individuell rett til videregående opplæring etter lovverket. At 30 prosent av dem som søkte, ikke hadde en slik rettighet, indikerer at det er en relativt stor gruppe voksne som ønsker videregående opplæring, men som ikke blir ivaretatt av lovens bestemmelser. Andelen søkere uten rett varierer betydelig mellom fylkeskommunene. Kun én fylkeskommune oppgir at de ikke har søkere uten rett, og én annen fylkeskommune oppgir at 62 prosent av søkerne var uten rett til videregående opplæring. I flesteparten av fylkeskommunene ligger andelen søkere som ikke har rett til videregående opplæring, på mellom 20 og 30 prosent.

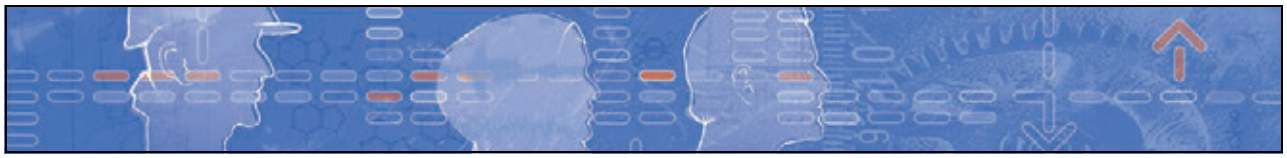
Vi spurte også om hvor mange av de som hadde fått et tilbud i det aktuelle tidsrommet, som hadde en individuell rett. Svarene fra fylkeskommunene viser at 86 prosent av dem som fikk til-

Tabell 9.5 Antall registrerte søkere fordelt på rettsstatus for perioden 30. september 2017 til 1. oktober 2018.

Søkere med rett	15 845
Søkere uten rett	6 779
Totalt antall søkere	22 624

Kilde: Spørreundersøkelse direkte til fylkeskommunene, høsten 2018

[33] Støren, L.A., S. Skjersli og P.O. Aamodt (1998).



Figur 9.7

bud, hadde rett til videregående opplæring etter opplæringsloven, og 14 at prosent ikke hadde en slik rett. Mens 30 prosent av søkerne var uten rett, utgjorde de uten rett altså bare 14 prosent av dem som fikk tilbud.

Som nevnt var en del av fylkeskommunene ikke ferdig med å behandle søknadene på det tidspunktet vi samlet inn dataene. Derfor kan oversikten over hvem som har fått tilbud, og tilhørende rettsstatus bli noe justert. Men det er ikke urimelig å legge til grunn at hovedtrekkene vil holde seg. Tallene indikerer at det er en ikke ubetydelig interesse for opplæring blant dem uten rett, og at de i mindre grad får et tilbud. Det kan videre tenkes at kunnskap om ens egen rettsstatus påvirker hvorvidt man søker eller ikke, slik at interessen blant de uten rett er enda større enn det tallene tyder på.

Fylkeskommunene skal i henhold til loven gi et tilbud til både voksne med og voksne uten rett til videregående opplæring. Tallene indikerer at fylkeskommunene følger den prioriteringsrekkefølgen de skal i henhold til regelverket, dvs. at søkere med rett skal gå foran dem som ikke har en individuell rett. Dette indikerer at fylkeskommunene legger stor vekt på den enkeltes rettsstatus når det vurderes om vedkommende skal få et tilbud. Dette støttes også av tidligere undersøkelser. En spørreundersøkelse til fylkeskommunene fra 2013 viser at den enkeltes rettsstatus er det viktigste kriteriet for å få et tilbud, selv om også fylkeskommunens økonomi ble tillagt stor vekt.[34]

Vi var også interessert i om fylkeskommunene ga tilbud til alle som har rett til dette. Siden ikke alle søknadene var ferdigbehandlet på rapporteringstidspunktet, ga ikke tallene et klart bilde av hvorvidt samtlige med rett fikk et tilbud.

Noen fylkeskommuner hadde relativt mange voksne med rett som ikke hadde fått et tilbud per. 1. oktober. Vi tok derfor kontakt med de aktuelle fylkeskommunene for å få utfyllende informasjon. I all hovedsak var tilbakemeldingene at alle søkere med rett får et tilbud. Det kan imidlertid være noe ventetid. De som søker sent på høsten, kan oppleve å måtte vente til januar neste år før det blir opprettet et tilbud. Fylkeskommunene melder også om at en del voksne takker nei til tilbud eller har søkt etter den fristen fylkeskommunen har satt. Det ble pekt på at det tar tid å opprette nok klasser når etterspørselen blir større enn forventet. Flere fylkeskommuner nevner at lovendringen i august 2017 som ga dem som ikke har godkjent utdanning fra utlandet rett til videregående opplæring i Norge, har ført til økt etterspørsel. Dette har gjort det mer krevende å få etablert et tilstrekkelig tilbud.

9.8.2 Deltakelse

Det publiseres ulike tall som skal si noe om omfanget av voksne som deltar i videregående opplæring. Noen av tallene tar utgangspunkt i deltakere i skole og antall lærlinger per 1. oktober (SSB), mens andre også inkluderer privatister og praksiskandidater (SSB og Kompetanse Norge). Utdanningsdirektoratet publiserer egne tall for voksne deltakere i sitt årlige Utdanningsspeil. Alle disse kildene gir ulike tall for antall deltakere. Videre ser vi at deltakertallene for enkelte fylkeskommuner er bemerkelsesverdig lave. Siden vi ønsket mest mulig oppdaterte tall og tall for samme periode som søkertallene, inkluderte vi spørsmål om antall deltakere i spørreskjemaet. Tabell 9.6 viser antall registrerte deltakere per 1. oktober fordelt på utdanning.

Totalt rapporterer fylkeskommunene at det var 15 557 deltakere som deltok i ordinær videregående opplæring eller i voksenopplæring per 1. oktober 2018.

De aller fleste av de voksne deltakerne går på et program innenfor helse- og oppvekstfag eller på et av de studieforberedende utdanningsprogrammene. Det er som beskrevet i kapittel 9.5.1, flere veier mot studiekompetanse for voksne. Siden det varierer hvordan fylkeskommunene teller de ulike veiene, har vi derfor slått sammen disse i tabellen under betegnelsen studieforberedende. Til sammen står de som deltar i en av de studieforberedende veiene eller programmene innenfor helse- og oppvekstfag for 78 prosent av alle deltakerne. Fordelingen er relativt lik med om lag 6 000 deltakere på hvert av de to løpene.

[34] Dæhlen, M. mfl. (2013).

Tabell 9.6 Antall registrerte deltakere per 1.oktober 2018, fordelt på utdanningsprogram.

	Antall	Prosent
Bygg- og anleggsteknikk	708	5 %
Design og håndverk	83	1 %
Elektrofag	355	2 %
Helse- og oppvekstfag	6 250	40 %
Naturbruk	359	2 %
Restaurant- og matfag	398	3 %
Service og samferdsel	882	6 %
Teknikk og industriell produksjon	544	3 %
Studieforberedende: studiespesialisering, påbygging og de seks fellesfagene som trengs etter 23/5-regelen	5 967	38 %
Annet[1]	11	0 %
Sum	15 557	100 %

[1] Idrett, MDD, MK, KDA
Kilde: Spørreundersøkelse direkte til fylkeskommunene, høsten 2018.

9.8.3 Utfordringer ved dagens tilbud

Tilbudet til voksne skal ifølge loven være skreddersydd for den enkelte. Vi har ikke oppdatert kunnskap om hvordan dette oppfylles. En spørreundersøkelse blant fylkeskommunene fra 2012viser at fylkeskommunene tilbyr opplæring på dagtid og kveldstid, og at mye av undervisningen foregår nettbasert.[35] På innspillskonferansen som utvalget arrangerte i juni 2018, var tilbakemeldingene at opplæringen er for lite tilpasset den enkeltes behov, altså for lite skreddersøm.

Språkproblemer og manglende faglige forutsetninger for å mestre fagene trekkes fram som de viktigste årsakene til at voksne ikke gjennomfører verken i studieforberedende eller yrkesfaglig opplæring. Men også omsorgsforpliktelser og tap av lønn oppgis som viktige forklaringer. Mange fylkeskommuner rapporterer om problemer med å skaffe læreplasser, og da særlig for innvandrere.

Basert på en kvalitativ undersøkelse blant fem fylkeskommuner og deres deltakere, nevnes både mangel på tid til skolearbeid og at det er mye selvstudium, som risikofaktorer for frafall. Fylkeskommunenes vurdering er at mange voksne er for ambisiøse med hensyn til hvor mange fag de klarer å ta, og at voksne ofte opplever det som krevende å kombinere skole med arbeid og omsorgsansvar.[36] Minoritetsspråklige blir nevnt som en gruppe som har særlige utfordringer knyttet til å kombinere opplæring med jobb og omsorgsoppgaver. Dette samsvarer med resultatene av en analyse utført av Proba (2011), som finner at innvandrere har høyere frafall enn øvrige grupper.[37]

Fylkeskommunene rapporterer at andelen minoritetsspråklige har økt, og at dette er en utfordring for opplæringen. Det er bekymringsfullt for at de ikke har tilstrekkelig norskferdigheter til å dra nytte av undervisningen. Manglende norskkunnskaper gjør også at det er vanskelig for denne gruppen å få læreplass.

Halvparten av fylkeskommunene i spørreundersøkelsen svarte at de tilbyr særskilt norskopplæring til minoritetsspråklige. Andre fylkeskommuner svarer at de løser utfordringene med svake norskkunnskaper ved å tilby lengre løp for dem som trenger det.

Noen fylkeskommuner ønsker å stille krav til norskkunnskaper for å kunne starte i opplæringen. Fylkeskommunene har imidlertid ikke anled-

[35] Dæhlen M. m.fl. (2013).

[36] Dæhlen, M. mfl. (2013).

[37] Becken, L.E. (2011).

ning til å stille krav om norskferdigheter hos deltakerne, og voksne har heller ikke rett til særskilt språkopplæring.

Problemene med læreplass forklares både med at de minoritetsspråklige har et mindre sosialt nettverk, og med at bedriftene får lavere lærlingtilskudd for voksne.

Voksne som skal ta utdanning eller opplæring, er avhengig av å kunne dekke utgifter til livsopphold. Som hovedregel skal ordinær utdanning dekkes av egne midler eller gjennom finansiering fra Lånekassen. Det gjelder også for voksne som mangler videregående opplæring. Noen kan også få støtte fra Nav. Tidligere utredninger viser at mangelfulle muligheter for støtte til livsopphold er en stor barriere for deltakelse.[38]

9.9 Utvalgets vurderinger

Voksenretten har flere styrker, herunder voksnes rett til å fullføre det løpet som de har påbegynt, og at retten knyttes til sluttkompetanse. Det skal gis et tilbud basert på realkompetansevurdering og det skal være tilpasset den enkeltes behov. Retten gir mange en mulighet til å ta den videregående opplæringen som de av ulike grunner ikke fikk tatt som ungdom, og representerer derfor en viktig ny sjanse. Utvalget mener det er en styrke at det stilles de samme kravene til fagprøver og eksamener til voksne som til ungdom. Dette gjør at sluttkompetansen for voksne og ungdom i videregående opplæring blir likt verdsatt.

Utvalget har merket seg svakheter knyttet til voksenretten og praktiseringen av den. Kun voksne som går i ordinær videregående opplæring, har rett til rådgivning eller spesialundervisning. De aller fleste voksne tar imidlertid videregående opplæring gjennom voksenopplæring, og har dermed ingen slik rett. Det meldes dessuten om at det varierer hvorvidt det informeres tilstrekkelig om den retten voksne har til opplæring. Fullført videregående opplæring er i tillegg et uklart begrep, noe som kan gjøre det vanskelig å vurdere hva den voksne faktisk har rett til.

Innføringen av voksnes rett til videregående opplæring fra 2000 har ikke ført til den økte etterspørselen etter opplæring, som man forventet da den ble innført. Utvalget mener dette kan forklares både med at det er vanskelig for den enkelte å finne fram til hvilke rettigheter man har som voksen, og med at tilbudet i for liten grad tar hensyn til den voksnes livssituasjon og behov.

Det er også registrert vanskeligheter med å få læreplass for voksne. For mange voksne er økonomien en hindring.

Økende innvandring av voksne, i form av flyktninger og familiegjenforeninger aktualiserer voksenopplæringen som et sentralt virkemiddel i integrerings- og arbeidsmarkedspolitikken. Kompetanseutvikling i den voksne befolkningen spiller en viktig rolle i å skaffe til veie nødvendig kompetanse til arbeidslivet. Arbeidslivet stiller også stadig strengere krav til at de ansatte skal ha gode norskferdigheter. Samtidig vet vi at det er mange innvandrere som har så svake norskferdigheter at de ikke klarer å gjennomføre opplæringen.

Innvandrere med svake norskferdigheter utgjør en del av dem som tar videregående opplæring. Svake norskferdigheter gjør at de ofte ikke har godt nok utbytte av opplæringen, og dermed har store vanskeligheter med å gjennomføre videregående opplæring. Det finnes i dag ikke et nasjonalt system som sikrer god nok norskopplæring slik at den voksne er i stand til å gjennomføre videregående opplæring.

I et arbeidsliv i rask utvikling vil den kompetansen man har tilegnet seg som ung, ikke alltid være tilstrekkelig. Tidligere kunne man lære seg ett yrke; ha én utdanning – gjennom hele yrkeslivet. I dag har man et stadig større behov for å fornye, oppdatere og utvide sin kompetanse som voksen i arbeidslivet. Voksne med fagbrev kan ønske seg ny kompetanse i form av et nytt fag- eller svennebrev, eller generell studiekompetanse. Dette gjelder også de som har studiekompetanse, og ønsker seg et fag- eller svennebrev.

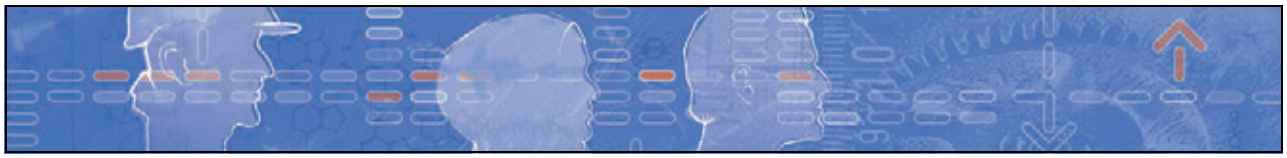
Utvalget mener at rettighetene voksne har, ikke fanger opp at behovet for kompetanse er annerledes nå, enn den gang rettighetene ble utviklet.

Praksiskandidatordningen er den viktigste veien til fagbrev for voksne. Bruken av ordningen understreker betydningen av den opplæringen som skjer på arbeidsplassen og at en har gode systemer for å kunne samarbeide mellom skole og bedrift med sikte på å kunne formalisere denne.

Realkompetansevurdering er viktig for at den enkelte skal få den opplæring som er tilpasset behovet. Utvalget mener at det lave nivået på antall vurderinger som gjennomføres, viser at dette er et krevende område som det er behov for å se nærmere på.

For å kunne utnytte hensikten med realkompetansevurderinger er det en forutsetning at tilbu-

[38] NOU 2008: 18: *Fagopplæring for framtida*; NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring – Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet.*



Figur 9.8

det er fleksibelt nok. Utvalget mener at forsøkene med moduliserte tilbud er interessante i denne sammenhengen, og vil se nærmere på dette i utvalgets hovedinnstilling.

Utvalget merker seg at mange voksne har behov for tilbud på både grunnskolenivå og videregående nivå, og at finansiering av livsopphold er viktig. I dag ligger ansvaret for voksne i flere departementer, på ulike forvaltningsnivåer, og er tilpasset lovverk, styring, ansvarsplassering og finansieringsordning. Den enkeltes behov for en helhetlig og sammenhengende opplæring blir ikke tilstrekkelig ivaretatt.

Utvalget vil også peke på at kunnskapsgrunnlaget om voksne i videregående opplæring er svakt. Opplysningene som registreres i fylkeskommunene og som den nasjonale statistikken baseres på er mangelfull. Det gjelder både hva som registreres og kvaliteten på det som blir registrert. På nasjonalt nivå framstår statistikken om voksne som fragmentert. Det er nødvendig å ha god statistikk for å kunne utforme gode tiltak på feltet, og for å kunne gi retning til arbeidet med å utforme en helhetlig kompetansepolitikk. Det er også behov for forskning, blant annet om hva som er gode opplæringsmodeller for voksne.

You must not stay here longer,
your dismission
Is come from Caesar;
therefore hear it, Antony.
Where's Fulvia's process?
Caesar's I would say? both?
Call in the messengers.
As I am Egypt's queen,
Thou blushest, Antony;
and that blood of thine
Is Caesar's homager:
else so thy cheek pays shame
When shrill-tongued Fulvia
scolds. The messengers!
MARK ANTONY

Figur 10.1

Kapittel 10
Roller og ansvar

Videregående opplæring er ved lov lagt til fylkeskommunene, men det er en rekke aktører som påvirker hvordan videregående opplæring er organisert og drives. Beslutningsmodellen er utformet gjennom avveining av ulike hensyn. Videregående opplæring en del av et helhetlig utdanningssystem, noe som forutsetter god faglig og organisatorisk sammenheng mellom de ulike utdanningsområdene. Opplæringen skal bygge på et felles nasjonalt kunnskaps- og verdigrunnlag, samtidig som det skal gi grunnlag for lokale tilpasninger og for lokal deltakelse og innflytelse. Det skal dessuten være et utdanningssystem som gir handlingsrom for den profesjonelle pedagog og den aktive elev.

I dette kapitlet skal vi innledningsvis beskrive de overordnede prinsippene for statens styring av videregående opplæring. Over tid har den statlige virkemiddelbruken gjennomgått store endringer. Dette har hatt betydning for hvilket handlingsrom fylkeskommunene har hatt for oppgaveløsningen og for organisering og ansvar lokalt. Spesielt komplisert er spørsmålet om ansvar og roller innenfor fag- og yrkesopplæringen. Her har staten gitt klare føringer som regulerer hvilke aktører vi finner og hvilken myndighet disse er tillagt. Vi skal derfor både beskrive disse og se dem i lys av de mer generelle føringer som ligger i statens styring.

10.1 Styring og ansvarsfordeling mellom staten og fylkeskommunen i videregående opplæring

10.1.1 Innledning

Kommunene og fylkeskommunene er gitt ansvaret for en rekke offentlige tjenester til innbyggerne. Dette ansvaret ivaretar de som selvstendige rettssubjekter, med selvstendig myndighet og et selvstendig ansvar for sin virksomhet. Fylkeskommunene og kommunene er demokratisk styrte organisasjoner, og står ansvarlig overfor sine egne innbyggere. Utfordringen er å finne balansepunktet mellom statens behov for styring og lokalforvaltningens behov for demokratisk deltakelse, ansvar og påvirkning på oppgaveløsningen.

Statlig styring av den offentlige skolen har røtter tilbake til 1739. Det er med andre ord lange tradisjoner for at skolen er et viktig nasjonalt anliggende. Videregående opplæring er en del av grunnopplæringen i Norge, basert på et prinsipp om lik rett til utdanning og opplæring. En slik rett og hensynet til en likeverdig tjeneste uavhengig av bosted, fordrer at staten klargjør en del overordnede prinsipper og at disse lovfestes i nødvendig grad.

En kan snakke om fire instrumenter i statens styring av fylkeskommunene: lov og forskrift, statlig tilsyn, veiledning og økonomiske rammebetingelser. Det er ofte nær kobling og overlapping i bruken av de ulike styringsinstrumentene. Det er gjennom bruken og utformingen av disse at en får et samlet bilde av den statlige styringen. En kan vanskelig forstå utviklingen av de fire styringsinstrumentene uten å ta høyde for at de inngår i den statlige styringen av mange sektorer. Når staten har søkt å harmonisere virkemiddelbruken mellom de ulike sektorene, blant annet med sikte på å styrke det fylkeskommunale selvstyret, har dette hatt direkte konsekvenser for innhold og bruk av virkemidlene også i opplæringssektoren. Samtidig viser historien at staten har hatt en partiell tilnærming, slik at man den ene gangen ser på det økonomiske området, i neste omgang på veiledning og tilsynets rolle og deretter på lovverket. Vi skal derfor behandle hvert av områdene separat. Avslutningsvis skal vi se kort på den rolle og plass forskningen er tildelt i utviklingen av utdanningssektoren. Forskningen er en sentral del av kompetansebyggingen i en sektor og derfor også sentral i styringsrelasjonen og ansvarsdelingen mellom stat og fylkeskommune.

Før vi gjør det skal vi se nærmere på utviklingen av den statlige politikken på opplæringsområdet og hvilken effekt den har hatt.

10.1.2 Statlig utdanningspolitikk og fylkeskommunalt ansvar

Tradisjonelt har styringen av den norske utdanningssektoren vært basert på regler og kontroll av innsatsfaktorer som bemanning og lokaler, øremerkede overføringer og innholdsstyring gjennom formålsparagrafer og relativt detaljerte nasjonale læreplaner.[1] Omleggingen startet på midten av 1980-tallet. I 1986 ble finansieringssystemet av fylkeskommunene lagt om fra øremerkede overføringer til rammefinansiering. I 1991 fremmet Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet en stortingsmelding som innebar en omorganisering av den statlige utdanningsadministrasjonen og som varslet en endring av den statlige styringen fra detaljstyring til rammestyring.[2]

Hvor omfattende omleggingen i realiteten var, kan diskuteres. Ved tusenårsskiftet var en gjennomgående konklusjon i analysene av statlig styring av utdanningssektoren, at det var ubalanse til fordel for statlig detaljstyring.[3] En av de mer omfattende og sektorovergripende gjennomgangene ble foretatt av det såkalte oppgavefordelingsutvalget. Utvalget mente at den kritikk fylkeskommunen som beslutningsnivå på det tidspunktet var blitt utsatt for, skyldtes at fylkeskommunen aldri hadde fått anledning til å spille den rollen som reformfedrene og -mødrene tiltenkte den. I stedet hadde «fylkeskommunen i stor grad blitt sittende igjen med kritikkutsatte tjenesteoppgaver underlagt sterk statlig styring».[4] Utvalget fant at utdanningsområdet var sterkt regulert gjennom sentrale lover, læreplaner, andre forskrifter og avtaleverk. Tilbakemeldingene fra kommunene og fylkeskommunene til utvalget var at dette ga kommunesektoren svært lite handlingsrom til å foreta lokale og regionale tilpasninger, og reduserte etter deres vurdering mulighetene for å se utdanningspolitikken som en integrert del av en framtidsrettet lokal og regional utvikling.

Kvalitetsutvalget som utredet det som senere skulle bli Kunnskapsløftet, viste i sin utredning fra 2003 til at ansvars- og oppgaveforholdet mellom statlig nivå og kommunalt nivå i de forutgående 10–15 årene var beskrevet og vurdert i en rekke dokumenter, med tanke på økt oversiktlighet, forenkling og desentralisering. Til tross tidsspennet omtaler dokumentene utfordringer knyttet til å nå målet om mindre statlig detaljstyring på en relativt likeartet måte. Utvalget mente at dette tydet på at prosessen med å desentralisere oppgaver og ansvar til kommunalt nivå var komplisert og ikke lett å gjennomføre. Utvalget påpekte tvert imot at prinsippet om mål- og resultatstyring i statsforvaltningen i noen tilfeller hadde resultert i økt detaljstyring av underliggende nivåer, ved at overordnet nivå hadde stilt svært detaljerte mål- og resultatkrav.[5]

Kunnskapsløftet representerte en styringsmessig omlegging. Lokal autonomi og ansvarliggjøring av skoleeieren og den enkelte skole var sentrale prinsipper.[6] Dette skulle kombineres med et nasjonalt tilsyn hvor kunnskap om resultater sto sentralt. Tydelig ansvarsplassering var det bærende elementet og dette innebar at kommuner og fylkeskommuner, skoleledere og skoler fikk økt sitt handlingsrom, men også at de skulle stå ansvarlige for de resultatene som ble oppnådd. Det skulle legges mindre vekt på hierarkisk regelstyring og gis mer innflytelse til lokale administrative og politiske beslutningstakere og profesjoner som lærere og skoleledere.[7] Som tidligere nevnt skulle den nasjonale styringen av skolen etter Kunnskapsløftet basere seg på fem prinsipper: klare nasjonale mål, kunnskap om elevenes læringsresultater i vid forstand, tydelig ansvarsplassering, stor lokal handlefrihet og et solid støtte- og veiledningsapparat. Reformen besto blant annet av nye prinsipper for nasjonal styring av grunnopplæringen, nytt kvalitetsvurderingssystem, nytt gjennomgående læreplanverk med kompetansemål[8] og grunnleggende ferdigheter integrert i alle fag på fagenes premisser.

Fylkeskommunenes ansvar for kvaliteten for opplæringen ble understreket. I 2003 var grunnlaget lagt gjennom en ny bestemmelse i opplæringsloven om at fylkeskommunen hadde ansvaret for at kravene i opplæringsloven med forskrifter ble oppfylt. I begrunnelsen for lovendringen ble betegnelsen skoleeier brukt – om enn ikke i selve lovteksten. Skoleeier var en samlebetegnelse som tidligere fortrinnsvis var blitt brukt for å slippe å ramse opp alle aktører med ansvar for å drive

1 Aasen, P. mfl. (2012).

2 St.meld. nr. 37 (1990–91) *Om organisering og styring av utdanningssektoren*.

3 Aasen, P. mfl. (2012).

4 NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*.

5 NOU 2003: 16 *I første rekke— Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*.

6 Nordenbo, S.E (2012).

7 St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*.

8 Den første evalueringen av læreplanverket understøttet ikke at dette var preget av klare nasjonale mål. Snarere ble målene karakterisert som «vage, diffuse og mangetydige», Engelsen, B. U. (2008).

Figur 10.2

ulike skoleslag.[9] Kvalitetsutvalget la en mer direkte mening i begrepet og definerte det slik:

> *«Begrepet skoleeier refererer til kommune, fylkeskommune og private skoleeiere når det er tale om plassering av oppgaver og ansvar i utdanningssektoren.»* [10]

Parallelt med disse endringene, ble kommunene og fylkeskommunene pålagt å dokumentere at de fulgte opp kravene i opplæringsloven og forskriftene. Etter en lovendring i 2004 skal kommunene og fylkeskommunene ha et forsvarlig system for å vurdere om kravene blir oppfylt og et forsvarlig system for oppfølging av disse vurderingene og nasjonale kvalitetsvurderinger som departementet foretar.[11]

Man forutsatte altså at fylkeskommunene skulle samle inn data om situasjonen i eget fylke og analysere disse. Et av forslagene til Kvalitetsutvalget var å innføre et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (NKVS), noe som ble vedtatt av Stortinget våren 2003. NKVS skulle på basis av dokumentert kunnskap gi et grunnlag for kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling – lokalt og sentralt. Det viktigste kunnskapsgrunnlaget var nasjonale prøver, eksamensresultater, brukerundersøkelser, internasjonale undersøkelser og opplysninger om ressursbruk. Nasjonale prøver på videregående skole ble forsøkt innført i 2005, men ble mange steder boikottet i oppstartsåret. Ordningen ble etter dette ikke videreført. Det er heller ingen internasjonale undersøkelser rettet mot hele elevgruppen i videregående opplæring. I sum betydde dette at NKVS i begynnelsen først og fremst var en ressursbase for grunnskolen. I en evaluering fant Allerup med flere, at en samlet tolkning av deres resultater om bruken av NKVS, kunne være å reise spørsmålet om en i videregående opplæring overhode forholdt seg til det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. De fant at fylkeskommunene sentralt hadde størst nytte av NKVS, mens rundt halvparten av rektorene hadde positiv nytte av tallene. Blant lærerne var 60 prosent negative til systemets nytte. Det siste er et resultat forskerne mente kunne knyttes til NKVS konstruksjon, hvor et aspekt var kontroll, noe som vanskelig lar seg forene med lærernes profesjonskode.[12]

Kunnskapsløftet stilte nye krav til fylkeskommunenes kapasitet og kompetanse. Evalueringen viste at mange fylkeskommuner, i likhet med mange kommuner, slet med å fylle den nye rollen.[13] Selv om fylkeskommunene ble gitt handlingsrom til å foreta reelle prioriteringer, forutsetter bruk av dette at de har vilje, kompetanse og kapasitet til å ta handlingsrommet i bruk. Det ble en stadig større forståelse av at større tilgang på vurderingsinformasjon ikke alene resulterte i ny innsikt og aktivt utviklingsarbeid på skole- og skoleeiernivå.[14] For å stimulere til kapasitetsbygging lokalt lanserte departementet et statlig program, Kunnskapsløftet – fra ord til handling, som skulle styrke skolesektorens evne til å utvikle skolene. Det sentrale virkemidlet var støtte til skoleutviklingsprosjekter basert på et trekantsamarbeid mellom skoler, skoleeier og eksterne kompetansemiljøer. Denne direkte involveringen i lokale utviklingsprosesser var noe nytt i skolepolitikken på 2000-tallet. Den var ifølge Blossing med flere, en forløper for en dreining av skolepolitikken som kom med St. meld. nr. 31 (2007–2008), hvor det ble signalisert økt støtte og veiledning til skoleeierne.[15]

Hatch snakker om et system som sliter med å etablere mekanismer for et lokalt ansvar samtidig som en skal bygge opp lokalt kunnskapsnivå som er i stand til å håndtere det økte ansvaret.[16] Et eksempel på dette er at nasjonale tilsyn i 2006 og 2007 viste at mange kommuner og fylkeskommu-

---

9 I NOU 1995: 18 *Ny lovgivning om opplæring* brukes ordet skoleeier 23 ganger, men fortrinnsvis som en samlebetegnelse på kommuner, fylkeskommuner og private skoleeiere hver gang en bestemmelse dekker alle disse. Ordet brukes ikke i selve lovforslaget.

10 NOU 2002: 10 *Førsteklasses fra første klasse*.

11 Ot.prp. nr. 55 (2003–2004) *Om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova*.

12 Allerup, P. mfl. (2009).

13 Aasen, P. mfl. (2012).

14 Langfeldt, G. mfl. (2008).

15 Blossing, U., A. Hagen, T. Nyen og Å. Söderström (2010).

16 Hatch, T. (2013).

Figur 10.3

ner ikke hadde forsvarlige systemer for å vurdere og følge opp om kravene i opplæringsloven ble oppfylt. I St. meld. nr. 31 (2007–2008) tilrådde regjeringen derfor en styrking av den statlige styringen gjennom tilsyn og veiledning. Samtidig ble skoleeiers ansvar understreket ved å stille større krav til skoleeiere om å ha gode kvalitetssikringssystemer, til skoler om å innrapportere om tilstanden i skolene og til skoleledelsen om kompetanse på flere områder enn tidligere.[17] Som en direkte oppfølging ble kommunene og fylkeskommunene i 2009 gjennom et tillegg til loven, pålagt å utarbeide en årlig tilstandsrapport knyttet til læringsresultater, læringsmiljø og frafall.[18]

Styrking av tilsyns- og veilederrollen skjedde ved at disse ble tettere koblet sammen. Denne omleggingen har blitt oppfattet som et så prinsipielt brudd med forhistorien at Sivesind med flere definerer tiden etter 2008 som en egen periode i tilsynsarbeidet.[19] Forfatterne konkluderer med at tilsynet gjennom omleggingene etter 2008 har beveget seg til å bli mer praksisnært, med vekt på de pedagogiske prosessene i skolen.

Roald mener at St.meld. nr. 31 (2007–2008) hadde konsekvenser for hele innretningen på kvalitetsarbeidet ved at kombinasjonen av resultatmålinger og skolebaserte vurderingstiltak kunne åpne for et mer kontekstuelt tilrettelagt og lærende vurderings- og planarbeid ved at en trakk veksler på alle nivåer.[20] Et uttrykk for en slik ønsket dreining av den statlige politikken kom i Meld. St. 20 (2012–2013) hvor departementet med utgangspunkt i implementeringsutfordringer i opplæringssektoren, la stor vekt på samarbeid mellom de ulike beslutningsnivåene og aktørene. Nettverk, partnerskap og utviklingen av et godt profesjonsfelleskap ble pekt ut som sentrale virkemidler.[21]

Fylkeskommunene har gradvis utviklet og tatt i brukt lokale verktøy i sitt arbeid med tilstandsrapportene. Dette arbeidet kan ikke sees uavhengig av initiativ i kommunesektoren i regi av KS, som har lagt stor vekt på å utvikle kommunene og fylkeskommunene som skoleeiere. Sammen med Kunnskapsdepartementet etablerte KS i 2003 «skoleeierprisen». KS og Utdanningsdirektoratet ga i 2008 ut «Veileder om kravet til skoleeiers forsvarlige system». I 2009 initierte KS et FoU prosjekt «Hvordan lykkes som skoleeier?», hvor en ønsket å få mer kunnskap om utøvelsen av skoleeierrollen og hvor en så på hvordan den enkelte kommune/fylkeskommune kunne bli bedre «skoleutøvere» på sitt nivå.[22] I rapporten trekkes Akershus fylkeskommune og Nord-Trøndelag fylkeskommune fram. Akershus fylkeskommune for sitt arbeid mot frafall og Nord-Trøndelag for sitt langvarige arbeid med kvalitetsutvikling med involvering fra politisk nivå til den enkelte skole. En oppfølger kom gjennom prosjektet «Den gode skoleeier». Målet var å «videreutvikle eierstyring for bedre gjennomføring og økt kvalitet i det 13-årige opplæringsløpet».[23] Erfaringsdeling har vært en viktig del av programmet.[24]

I en evaluering av arbeidet med tilstandsrapportene for 2013, fant Rambøll at samtlige fylkeskommuner brukte tilstandsrapporten som et verktøy for kvalitetsutvikling og til dialog på tvers av nivåene.[25] Men en ting er bruk, en annen ting er kvaliteten på bruken. Mausethagen og Prøitz konstaterer i en analyse av elevresultater at det ikke finnes noen nasjonal veiledning i hvordan resultatene skal brukes, selv om dette er opplysninger som ligger åpent på nettet. Man kan derfor oppleve at det starter en offentlig debatt om kvaliteten på skolen, samtidig som skolen kan sitte på opplysninger som kan gi et langt mer nyansert bilde enn det som ligger på de offentlige portalene.[26] Det å ha data og analyser som bidrar til utvikling er avgjørende for å kunne forbedre praksisen. En variant av problemstillingen er knyttet til formen på skolebidragsindikatorene for videregående

17 St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*.
18 Ot.prp. nr. 55 (2008–2009) *Om lov om endringar i opplæringslova og privatskolelova*.
19 Sivesind, K, G. Skedsmo og J. Hall (2016).
20 Roald, K. (2010).
21 Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei*.
22 Jøsendal, J. S og Ø. G. Karlsen (2009).
23 KS (2013).
24 Man må imidlertid kunne snakke om en noe beskjeden deltakelse fra fylkeskommunene. Programmet har vært kjørt i tolv fylker, fylkeskommunene har deltatt i fem av disse.
25 Rambøll (2013).
26 Mausethagen, S, T. S. Prøitz, og G. Skedsmo (2018).

skoler. Tidligere rapporter har fått stor oppmerksomhet og også i mediene, blitt brukt til å rangere både fylkeskommuner og skoler.[27] NIFU var i sin rapport om skolebidragsindikatorer fra 2017, tydelig på at valget av indikatorer primært måtte bestemmes av at en kunne anvende disse i et skolebasert utviklingsarbeid. De la derfor heller ikke opp til rangering av skoler.[28]

Kompetanseheving

Kompetanseheving har stått sentralt i den statlige politikken de senere årene, spesielt overfor kommunene. Det har blitt iverksatt en rekke målrettede kompetansetiltak som rektorutdanningen og videreutdanning for lærere *(Lærerløftet: På lag for kunnskapsskolen)*. Statens kompetanseutviklingstiltak rettet seg også mot særlige trinn i skolen (*Ungdomstrinn i utvikling*) og utvalgte fag (*Tett på realfag)*. Tiltak var rettet mot ulike oppgaver (støtte til nyutdannede lærere) og mot skole- og skoleeiernivå (veilederkorps, støtte til nettverk). På systemsiden har Utdanningsdirektoratet utarbeidet en rekke verktøy og maler som skal støtte utviklingen av kvaliteten i opplæringen. I NKVS har informasjonsmengden systemet inneholder og kvaliteten på denne blitt utviklet. Det har vært lagt vekt på å øke kunnskapen om den informasjonen som systemet inneholder og hvordan den kan brukes. Lærerrolleutvalget sier at mens NKVS til å begynne med ble oppfattet som et kontrollverktøy, har verktøyene i systemet over tid blitt et viktig hjelpemiddel for lærerne.[29]

Meld. St. 21 (2016–2017) la opp til at det framover skulle være lærere, skoleledere og skoleeiere som skulle spille hovedrollen i arbeidet med å utvikle kvaliteten i skolen, mens statens ansvar skulle være å etablere de nødvendige rammene rundt det lokale handlingsrommet. Lærernes betydning ble understreket og det at lærerne på linje med andre profesjonsutøvere inngikk i et profesjonsfellesskap som var av avgjørende betydning ikke bare for hvordan skolen skulle fungerer, men også for at læreren skulle kunne fortsette å utvikle sin undervisning. I dette bildet inngikk også skoleledelsen og den fylkeskommunale administrasjonen.

Aasen med flere hadde i sin evaluering av Kunnskapsløftet pekt på svake forbindelseslinjer mellom kommune/fylkeskommune og skole, og mellom skoleledelse og lærernes praksis som en forklaring på hvorfor noen kommuner/fylkeskommuner lyktes dårligere enn andre.[30] Departementet mente derfor at det – ti år etter innføringen av Kunnskapsløftet, var tungtveiende grunner til å innføre et mer desentralisert system for kompetanseutvikling: Nasjonale kompetansesatsinger ga ikke nok rom for lokal tilpasning og kommuner og fylkeskommuner hadde ulik kapasitet og kompetanse til å drive kvalitetsutvikling i skolen.[31]

Sett over tid har det foregått en dreining i fokuset for de statlige reformene. Hatch gjør et nummer av at uttrykket «skoleeier» introduseres i opplæringsloven for første gang i 2005 i tilknytning til lovfesting av ansvaret for kompetanseutvikling. Han ser dette som et uttrykk for et ønske om å styrke og tydeliggjøre kommunenes og fylkeskommunenes ansvar.[32] På omtrent samme tid introduserte departementet rektorskolen. To år tidligere hadde opplæringsloven fått en ny § 13-10, som la ansvaret for at opplæringsloven og dennes forskrifter ble fulgt opp av kommune og fylkeskommune. Vekten var altså på ansvarsplassering og utviklingen av den sentrale utdanningsadministrasjonen og skoleledelsen. Som vi har sett, skjer det en gradvis dreining. Mølstad og Prøitz viser hvordan læreren har blitt det sentrale omdreiningspunktet i de senere års reformer. Det finnes en forståelse av at læreren trenger støtte og påfyll av kunnskap, men også av at læreren er den som gjennom sin pedagogiske kompetanse sikrer elevenes læringsutbytte. Forskerne mener at staten med dette har valgt den vanskelige posisjonen mellom det å skulle styre opplæringen og sikre elevenes læringsutbytte på den ene siden, og det å anerkjenne læreren som en helt sentral aktør for elevenes læring og utvikling gjennom de fortolkningene av politikk lærere gjør i sin yrkesutøvelse og -praksis på den andre siden.[33]

Utfordringen er å finne den gode balansen mellom sentrale retningslinjer og lokal og profesjonell fleksibilitet. Dette krever at en sikrer at de lokale aktørene har støtte og kunnskaper til å levere innenfor de oppsatte rammene. Det krever også at en finner en rimelig balanse mellom sentral styring og lokalt handlingsrom gjennom de styringsverktøyene som definerer den lokale handlefriheten i praksis. Vi skal nå gå gjennom disse.

---

27 Falch, T. mfl. (2010).

28 Markussen, E., M. Flatø og R. B. Borgan (2017).

29 Dahl, T. mfl. (2016).

30 Aasen, P. mfl. (2012).

31 Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*.

32 Hatch, T (2013).

33 Mølstad, C.E. og T.S. Prøitz (2018).

10.1.3 Statlige styringsinstrumenter i et lokalt selvstyre

Som nevnt innledningsvis kan en skille mellom fire statlige styringsinstrumenter: lov og forskrifter, økonomiske virkemidler, tilsyn og veiledning. Vi skal behandle de to første separat. Tilsyn og veiledning har i noen grad vært virkemidler som har vært brukt sammen og vil derfor bli behandlet under ett.

Lov og forskrifter

Lov- og forskriftsverket omfatter de fleste sider av fylkeskommunens aktivitet. Det gjelder organisering, forvaltning, valgordninger, finansiering, regulering av oppgaver – rettigheter og plikter. Opplæringsloven med tilhørende forskrifter er det sentrale lovverket for forvaltningen av videregående opplæring.

I forbindelse med framlegget til en ny og felles opplæringslov i 1998 drøftet Stortinget sentrale styringsprinsipper og styringsvirkemidler.[34] Stortinget la til grunn at rettighetslovgivning og lovfestede nasjonale standardkrav fortsatt skulle være de sentrale virkemidlene for å oppnå et likeverdig opplæringstilbud, uavhengig av geografi, økonomi, kjønn eller sosial tilhørighet. Individuelle rettigheter, nasjonalt fastsatte læreplaner, nasjonale krav til lærernes og skoleledernes kompetanse, nasjonale krav til ressursinnsats, forsterkning av det statlige tilsynet og individuell klageadgang til staten skulle sikre dette. Derimot skulle organiseringen av opplæringsvirksomheten i stor grad overlates til skoleeierne. Det skulle være rom for lokal tilpasning og pedagogisk frihet. Oppsummert kan en si at Stortinget vektla at staten har et systemansvar for skolesektoren, og et særlig ansvar for å sikre likhet i opplæringstilbudet på tvers av kommuner og fylkeskommuner.

Dette er et lovverk som har fått stadig flere bestemmelser med årene. Difi foretok i 2010 en analyse av utviklingen i bruken av juridiske virkemidler i tre sektorer, herunder utdanningssektoren.[35] Analysen så på forholdet til kommunene, men det at den tok utgangspunkt i departementenes styringsstrategi og at mye av lovverket og ikke minst lovendringene er felles mellom grunnskole og videregående opplæring, gjør at funnene har en direkte overføringsverdi. I rapporten het det:

> «Det siste tiåret har det funnet sted et stort skifte som kommer til uttrykk i det nye læreplanverket for grunnskolen. Skoleeier stilles mye friere både med tanke på innhold og organisering av undervisningen enn tidligere. Parallelt har det imidlertid kommet en rekke nye plikter for kommunene, samt flere lovbestemte rettigheter til den enkelte.»

Difi konkluderte med at totalbildet var at utdanningssektoren var preget av høy grad av detaljstyring. For noen år siden ble loven gjennomgått og det ble identifisert i alt rundt 300 pliktbestemmelser, de fleste rettet mot kommunene og fylkeskommunene.[36] Denne gjennomgangen omfattet ikke forskriftene, men gjennomgangen av loven alene indikerer et lovverk som gir relativt mange føringer. Det at bestemmelsene har kommet til over tid og ofte som svar på enkeltutfordringer, har etter hvert gjort noe med kompleksiteten.

Jakhelln og Møller (2016) analyserer den økte rettsliggjøringen av opplæringssektoren. De rubriserer regelverket utfra forskjellige perspektiver eller hensyn: overordnede styringsprinsipper, regulering av den pedagogiske virksomheten, elevperspektivet og samhandlingsperspektivet eller samfunnskontaktperspektivet. Disse perspektivene kan alle begrunne behov for bestemmelser. Et problem vil imidlertid oppstå dersom utviklingen av lovverket, som skjer fra slike partielle ståsteder, ikke blir sett i en større sammenheng. Da kan summen av endringene og den manglende sammenhengen skape styringsmessige utfordringer.

Et interessant poeng som Jakhelln og Møller (2016) trekker fram, er knyttet til skolens kjerne – den pedagogiske virksomheten. Denne skal være lagt opp og gjennomført på en forsvarlig måte. Forsvarlig vil i denne sammenhengen måtte bety det som er forsvarlig etter anerkjente pedagogiske prinsipper. Det juridiske innholdet blir med andre ord et produkt av gjeldende faglige standarder. Forfatterne sier at fra et slikt ståsted har lærere og skoleledere faglig autonomi for opplegg og gjennomføring av en forsvarlig undervisning innenfor rammen av anerkjente pedagogiske prinsipper.[37] Dette illustrerer at en ikke kan vurdere hensiktsmessighet av lov og forskrifter uten å se dem i sammenheng med hva bestemmelsen skal

[34] Ot.prp. nr. 46 (1997–98) *Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa*, Innst. O. nr. 70 (1997–98).

[35] Difi (2010).

[36] Tallet er hentet fra et foredrag som ble holdt av den daværende lederen av juridisk avdeling i Utdanningsdirektoratet. Tvinnereim, Håvard (2013): *Lovkatalog – opplæringsloven, foredrag.*

[37] Jakhelln, H og J. Møller (2016).

Figur 10.4

regulere og hvilke frihetsgrader det er for tilpasning eller lokalt skjønn. Men lokalt skjønn tilknyttet regelverket er også avhengig av kunnskap. En må derfor anta at oppfølgingen av de ulike rettighetsbestemmelsene er avhengig av opplæring av de ansvarlige, og dette er et behov som strekker seg fra den enkelte lærer og skoleledelse til skoleeieren.

Utvalget har ikke i sitt mandat å gå igjennom opplæringsloven. Det er satt ned et eget utvalg som skal gå systematisk igjennom loven. Utvalget vil likevel, når vi i hovedinnstillingen kommer til forslag til endringer i dagens organisering og innhold, med nødvendighet også måtte foreslå endringer i lovgivningen. Indirekte omhandles også lovverket når vi vurderer styrker og svakheter ved dagens organisering og innhold.

Vi skal i denne omgangen nøye oss med å berøre en problemstilling – pålegget om at videregående opplæring er fylkeskommunens ansvar.

Oppgavefordelingsutvalget foretok i sin utredning i 2000 både en vurdering av hvordan fylkeskommunens daværende oppgaver ble ivaretatt og hvilke konsekvenser dette burde ha for framtiden.

> «Når det gjelder videregående opplæring viser evalueringen at det er vanskelig å trekke en entydig konklusjon om hvor dyktige fylkeskommunene er til å produsere opplæringstjenester effektivt og med høy kvalitet. Utvalget er likevel av den oppfatning at det samlet sett kan sies at fylkeskommunen har løst sine oppgaver godt. Håndteringen av større reformer som f.eks. Reform 94 har vært vellykket, og brukerundersøkelser tyder på at et stort flertall sier seg fornøyd med det tilbudet som fylkeskommunene gir.»

Utvalget konkluderer med at fylkeskommunene hadde løst sin oppgave på ansvarsområdet videregående opplæring på en god måte og så på den bakgrunnen ikke behov for noen endringer.[38]

I 2015 foreslo regjeringen at ansvaret for videregående opplæring etter enkeltvurderinger kunne overføres til de største kommunene. Begrunnelsen var blant annet følgende: «Overføring av ansvaret for videregående opplæring fra fylkeskommunene til de største kommunene vil samle ansvaret for barnehage, grunnskole og videregående opplæring og dermed kunne gi bedre sammenheng i opplæringen.»[39] I sin innstilling til meldingen går samtlige partier, riktignok med litt nyanser i begrunnelsen, mot at loven skal endres.[40]

Tilsyn og veiledning

Den generelle begrunnelsen for statlig tilsyn er at i en enhetsstat, som den norske, har staten ved Stortinget og regjeringen et overordnet ansvar for alle offentlige oppgaver som er lagt til kommunene og fylkeskommunene. Det statlige tilsynet skal sikre at fylkeskommunene oppfyller de pliktene de er pålagt i eller i medhold av opplæringsloven.

En viktig avveining er hvilken myndighet et tilsynsorgan skal ha. Skal det kunne omgjøre vedtak som er fattet av en kommune eller fylkeskommune, som er demokratisk styrte institusjoner, og som står ansvarlige overfor sine egne innbyggere? Problemstillingene rundt statlige tilsyn ble grundig drøftet i NOU 2004:17.[41] Utvalget mente at de viktige oppgavene tilsynet skulle sikre, var rettssikkerhet og overordnet samfunnsutvikling. Samtidig måtte en avgrense tilsynet slik at det ikke gikk inn skjønnsvurderinger som var lagt til de lokale folkevalgte organene. Utvalgets utredning ble fulgt opp med en justering av kommuneloven[42].

Føringene fra endringen av kommuneloven har senere blitt fulgt opp i særlovgivningen slik at begrensningen til lovlighetskontroll gjelder på alle særlovsområder. Dette innebærer at tilsynet kan oppheve ulovlige vedtak. På den annen side kan ikke tilsynsmyndigheten fatte et nytt vedtak. På opplæringsområdet har tilsynsmyndigheten

---

38 NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.*

39 Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner.*

40 Innst. 333 S (2014–2015).

41 NOU 2004: 17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren.*

42 Kommunaldepartementet (2007).

Figur 10.5

heller ikke til disposisjon noen sanksjonsmuligheter, som for eksempel vedtak om bøter, for fylkeskommuner som lar være å følge opp sine lovpålagte forpliktelser.

På opplæringsområdet har det skjedd store endringer når det gjelder tilsyn siden årtusenskiftet. Regionalt ble ansvaret for tilsyn samlet hos fylkesmannen da statens utdanningskontorer ble innlemmet i fylkesmannsembetene i 2003. Sentralt ved at Utdanningsdirektoratet ble opprettet i 2004 og ved at den overordnede styringen av tilsynsoppgaven på opplæringsområdet etter hvert ble delegert fra Kunnskapsdepartementet.[43]

Fylkesmannens rolle ble gjennom dette betydelig endret. Det legale tilsynet og funksjonen som kontrollør ble langt tydeligere. Mange kommuner og fylkeskommuner opplevde at tilsynet gikk mer på detaljer. Samtidig økte antallet statlige planer og veiledere. Difi fant i en gjennomgang av statlig styring av utdanningssektoren at det i perioden 1999 til 2003 ble utgitt 18 veiledere og planer. Fra 2004 til sommeren 2009 økte dette tallet til 62. Difi mente at denne økningen kunne tilskrives at staten gjennom opprettelsen av Utdanningsdirektoratet hadde fått større kapasitet til å utvikle denne typen materiale. Det meste av dette var knyttet til hvordan lover og forskrifter skulle forstås og anvendes.[44] Summen ble en opplevelse av en regulerende stat.

I 2006 ble systemrevisjon innført som tilsynsmetodikk innenfor grunnopplæringen. Ved denne formen for tilsyn tas det konkret stilling til om regelverket overholdes. Som nevnt i forrige underkapittel, viste de nasjonale tilsynene i 2006 og 2007 at mange kommuner og fylkeskommuner ikke hadde utviklet forsvarlige interne systemer for å sikre at bestemmelsene i opplæringsloven ble overholdt. De hadde altså ikke på en fullgod måte fulgt opp lovendringen fra 2004 om å etablere et internt kvalitetssikringssystem. Dette førte i sin tur til en mangelfull oversikt over om opplæringslovens øvrige krav ble overholdt. Resultatet ble et så omfattende tilsynsarbeid for fylkesmennene at det var behov for en justering. Det var dessuten en svakhet ved ordningen at den ikke ga fylkeskommunene noe grunnlag for å vite hvilken del av aktiviteten som ville være grunnlaget for de årlige revisjonene. Siden det ikke var mulig eller hensiktsmessig å føre effektivt tilsyn med alt, foreslo departementet at prioriteringene av tilsyn og tilsynstemaer burde gjøres på grunnlag av risikovurderinger og vurderinger av kostnytte.[45] Det ble videre foreslått at gjennomføringen av felles nasjonale tilsyn skulle planlegges og annonseres i god tid.

Som nevnt tidligere finner Sivesind med flere at tilsynet gjennom omleggingene etter 2008 har beveget seg til å bli mer praksisnært med fokus på de pedagogiske prosessene i skolen.[46] Det er utarbeidet en egen håndbok for de statlige tilsynene. Håndboken er utarbeidet over tid og med deltakelse både fra dem som fører tilsyn, og fra dem det føres tilsyn med. Et karakteristikum ved håndboken er at den betyr et skifte fra legalitetskontroll til evaluering.[47] Samtidig har det blitt lagt opp til en tettere kobling mellom tilsynstematikk og veiledning. I 2014 ble det gjennomført nesten 90 veiledningssamlinger på landsbasis, hvor 67 prosent av kommunene og fylkeskommunene deltok. I sin rapport om tilsynet fra dette året peker Utdanningsdirektoratet på at veiledningsaktiviteten og funnene fra de nasjonale tilsynene øker lokalforvaltningens og skolenes bevissthet om hvilke tiltak som bør iverksettes.[48]

Denne tettere koblingen mellom tilsyn og veiledning sier noe om hvordan oppgaven løses. Hall finner i sin gjennomgang av tilsynene i Norge og Sverige at de norske tilsynsaktørene fungerer som endringsagenter. Rollen som tilsynsmyndighet har beveget seg fra etterlevelse (compliance) til økt vekt på selvevaluering og kvalitetsvurderinger.[49] De to landene har hatt en forskjellig utvikling i perioden fra 2008. Dette var også tidspunktet for et viktig skifte i Sverige, gjennom opprettelsen

43 St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2003–2004) For budsjetterminen 2004 *Om endringer i forslaget til statsbudsjett for 2004.*

44 Difi (2010).

45 St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen.*

46 Sivesind, K. G. Skedsmo og J. Hall (2016).

47 Hall, J. B. (2016b).

48 Utdanningsdirektoratet (2014). *Et trygt og likeverdig tilbud av høy kvalitet.*

49 Hall, J. B. (2016a).

av det svenske skoleinspektoratet, Skolinspektionen. Skolinspektionen betydde en sterk oppbygging av det legale tilsynet med skolene, med det resultat at staten strammet sitt grep på skoler og de lokale skolemyndigheter.[50] Inspektoratet har med andre ord ført til en sterk sentralisering. Hall mener at utviklingen i Norge nok har vært preget av kontroll av etterlevelse, men også i stor grad av pragmatisme. Resultatene til det prosjektet han deltok i, peker i retning av at tilsynsfunksjonen i Norge beveger seg mot en «post-byråkratisk» måte å styre på, hvor samarbeid i nettverk og evalueringer er tydelige trekk.[51]

Difi gjennomførte i 2015 en undersøkelse av hvordan tilsynet med kommunepliktene virket. Ingen fylkeskommuner inngikk i undersøkelsen, men funnene må antas å ha overføringsverdi, gitt at selve tilsynsmetodikken er lik. Difi fant at tilsyn ble opplevd som nyttig av både tilsynsmyndighet og kommuner ved at tilsynet sikret at regler ble etterlevd og ved at kommunene gjennom dette fikk en form for rettledning i regelverket, noe som bidro til bedre kommunale tjenester. Respondentene mente at det samlede omfanget av tilsyn var på et hensiktsmessig nivå.[52]

NIBR bekrefter i en rapport som kom i 2017 at tilsynene ble opplevd som nyttige blant et flertall av kommunene. De tar imidlertid opp to utfordringer. For det første at de finner et ganske tydelig signal om at tilsynsmyndighetene krever for mye dokumentasjon, og at flere også peker på at veiledning fra statsforvaltningen er bedre egnet til å styrke kommunenes ivaretakelse av lovpålagte oppgaver enn tilsyn. For det andre at tilsynene er for bredt definert.[53]

Økonomiske rammebetingelser

Staten har i realiteten tilnærmet full styring med de økonomiske rammebetingelsene fylkeskommunene opererer innenfor. Det er staten som bestemmer utformingen av skattesystemet og fordelingen av provenyet mellom stat, fylkeskommune og kommune, og det er staten som bestemmer størrelsen på overføringene. Fylkeskommunenes brutto driftsinntekter i 2016 var på om lag 75,9 mrd. kroner (utenom Oslo). Av dette utgjorde frie inntekter (skatt og rammetilskudd) 76 prosent. Om lag halvparten av de frie inntektene er rammetilskudd og halvparten skatteinntekter. Øvrige inntekter var øremerkede tilskudd og andre overføringer fra staten og andre (om lag 17 prosent av inntektene), og brukerbetalinger og andre salgs- og leieinntekter (om lag 7 prosent).[54] Innenfor den rammen som er til disposisjon, har den enkelte fylkeskommune ansvaret for å gjøre de nødvendige prioriteringer for å nå de målene som er fastsatt for blant annet videregående opplæring.

Det er først og fremst utformingen av rammetilskuddet som er av direkte interesse for styringen av videregående opplæring. Rammeoverføringen skal sette alle fylkeskommuner i stand til å tilby likeverdige og gode tjenester. Det betyr at overføringssystemet må løse to oppgaver. Det skal utjevne inntektsforskjeller, og det skal ta hensyn til et ulikt utgiftsbehov fylkeskommunene imellom. Inntektsforskjellene vil være et produkt av at fylkeskommunene har ulikt skattegrunnlag. Utgiftsforskjellene vil være et produkt av hvilke tjenester befolkningen har behov for. For eksempel vil andelen av befolkningen som er i aldersgruppen 16–18 år variere, og det vil være ulike muligheter til å lage kostnadseffektive løsninger, for eksempel fordi noen fylker har en spredt bosetning. For å fange opp og kompensere for ulikheter i utgiftsbehov er overføringssystemets kostnadsnøkler basert på analyser av de enkelte sektorer, herunder videregående opplæring.

Det er viktig å merke seg at mottakerne, det vil si fylkeskommunene, står fritt når det gjelder bruken av de overførte midlene. De er ikke forutsatt brukt i en bestemt sektor. Slik sett er rammetilskuddsordningen å betrakte som en fordelingsmekanisme mellom fylkeskommunene og ikke mellom fylkeskommunens ulike oppgaver.

Slik systemet er i dag skjer utgiftsutjevningen ved hjelp av en kostnadsnøkkel som sørger for omfordeling fra fylkeskommuner som er rimeligere i drift enn landsgjennomsnittet, til fylkeskommuner som er dyrere enn landsgjennomsnittet. I delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring inngår tre komponenter.

De viktigste komponentene er antall personer i aldersgruppen 16–18 år og søkere til dyre utdanningsprogrammer. Den første skal fange opp variasjoner i ungdomsgruppen og følgelig på sett og vis den generelle etterspørselen etter videregående opplæring. Den siste fanger opp at tilbud innenfor høykostnadsutdanningsprogrammer, som navnet indikerer, gir høyere kostnader per plass. Det som defineres som høykostnadspro-

[50] Lindgren, J. (2015).
[51] Hall, J. B. (2016b).
[52] Difi (2016).
[53] Stokstad, S. og K. A. Harvold (2017.)
[54] Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018).

Tabell 10.1 Sektornøkkel for videregående opplæring

Kriterium	Kostnadsvekt
Innbyggere 16–18 år	0,7959
Søkere høykostnads utdanningsprogrammer	0,1817
Reiseavstand	0,0224
Sum	1,0

Kilde: Prop. 95 S (2013–2014) Kommuneproposisjonen for 2015.

grammer, er yrkesfaglige programmer og det studieforberedende programmet musikk, dans og drama. Den siste komponenten – reiseavstand – skal fange opp at reiseavstand vil ha betydning for utgiftene til videregående opplæring. For eksempel viser analyser at det er høy korrelasjon mellom reiseavstand og gjennomsnittlig skolestørrelse i fylkene.

Elevtallet er i realiteten høyere enn antallet 16–18 åringer. Retten til videregående opplæring kan tas ut innen utgangen av det året en fyller 24 år. Fra de er 25 år har voksne som ikke har fullført videregående opplæring etter søknad rett til opplæring. Når kostnadsnøkkelen ikke inkluderer disse, er det fordi analysene som ligger i bunnen for systemutformingen viser at innbyggere i aldersgruppen over 18 år ikke har effekt på utgiftsforskjellene mellom fylkeskommunene.[55] Det har følgelig ikke blitt ansett som nødvendig med et alderskriterium for voksne.

Dette kan imidlertid problematiseres. Dersom en ser for seg at voksne vil kunne utgjøre en større andel av den framtidige elevmassen, vil behovet for å fange opp denne gruppen bli større. Allforsk sier i en analyse av behovet for en egen indikator for voksne: «Det er en mer rimelig forutsetning at behovet for videregående opplæring er proporsjonalt med antall voksne, enn at det er proporsjonalt med 16–18 åringer».[56]

En gjennomgang av finansieringen av videregående opplæring som ble foretatt av Europa kommisjonen, viser at det eksisterer et stort antall modeller i Europa. Det kan for eksempel være tilskudd til et lokalt forvaltningsnivå eller direkte til skolene. Et trekk er imidlertid gjennomgående: Man baserer seg på det en kaller «input-based variables». Disse gjenspeiler gjerne behovet for skoler og kostnadene ved å etablere disse, som tilfellet er for kriteriene i det norske rammetilskuddet. Den norske finansieringsmodellen for videregående opplæring klassifiseres følgelig, i likhet med modellene i de fleste andre europeiske land, som «input-based».[57]

Rapporten peker på at finansieringen av videregående opplæring skiller seg fra den modellen som har blitt anbefalt for høyere utdanning i de senere årene: resultatbasert finansiering (performance-based funding). Kun to land benytter komponenter knyttet til resultater for å bestemme størrelsen på tilskuddet til videregående opplæring: England og Nederland.[58] I begge land er resultatkomponentene inkludert for å motvirke frafall. I England ble finansieringssystemet lagt om i 2013. Hvis en elev slutter uten å fullføre et skoleår, vil det føre til at bevilgningen for denne eleven blir redusert med 50 prosent.[59] Begrunnelsen var enkel. Man fant det ikke rimelig at staten skulle betale fullt ut for en elev som ikke lenger var til stede.[60] I Nederland er systemet basert på at skoler som forbedrer gjennomføringen får ekstra overføringer knyttet direkte til økningen.

Også i Norge skiller finansieringsordningen for videregående opplæring seg fra finansieringsordningen for universiteter og høyskoler. Fra 2002 har det vært en komponent i overføringssystemet til universiteter og høyskoler knyttet til institusjonenes resultater på utdanningsområdet og til forskning. 40 prosent av det statlige rammetilskuddet ble bestemt utfra avlagte studiepoeng.[61] Begrunnelsen som ble brukt var direkte knyttet til gjennomstrømning:

> En viktig grunn for å innføre et delvis resultatbasert finansieringssystem var at institusjonene skulle prioritere utdanningskvalitet høyere. Det har vært en vekst i avlagte studiepoeng, men fortsatt gjennomfører godt under halvparten av studentene på normert tid. Frafall er et stort tap for den enkelte student og for samfunnet. Kunnskapsdepartementet vil sti-

[55] For en gjennomgang av analyser på feltet, se NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring – inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.*

[56] Borge, L.E., G. Naz og P. Tovmo (2003).

[57] European Commission/EACEA/Eurydice (2014).

[58] For Nederlands vedkommende gjelder ordningen kun yrkesfaglige utdanninger.

[59] Det er regler for når på skoleåret vedkommende skal ha sluttet. Selve justeringen av tilskuddet skjer to år i etterkant. Se: Education and Skills Funding Agency (2015).

[60] Departement for Education, Education Funding Agency (2012).

[61] St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning.*

Figur 10.6

mulere institusjonene til å arbeide med økt utdanningskvalitet, slik at flere av studentene fullfører en grad.[62]

Finansieringssystemet for høyere utdanning har vært basert på at institusjonene har fått ekstra betalt om tallet på avlagte studiepoeng økte. Det har derfor vært en innebygd stimulans til å øke opptaket av studenter. Et resultat har vært en sterk økning i antallet studenter. I følge en gjennomgang Damvad foretok i 2014, var det imidlertid ikke åpenbart at finansieringsmodellen hadde bidratt til økt kvalitet eller gjennomstrømning i utdanningen.[63] En ekspertgruppe som gjennomgikk finansieringssystemet fant at avlagte studiepoeng per student bare hadde økt med om lag 3 prosent (eller 1,5 studiepoeng) i perioden 2003–2013. På den annen side hadde gjennomføringsprosenten målt ved gjennomførte studiepoeng i forhold til planlagte studiepoeng økt betydelig, fra 75,8 prosent i 2004 til 82,8 prosent i 2007. Siden har den økt til 85,1 prosent i 2010 og 86 prosent i 2011, og deretter flatet ut. Ekspertgruppen forklarer forskjellen med at en del studenter ikke planlegger å være heltidsstudenter.[64] Siden man i videregående opplæring gjennomgående har en klar plan for gjennomføring, er det statistikken knyttet til planlagte studiepoeng som er den mest relevante. Denne viser altså en kraftig økning av gjennomføringsprosenten etter 2004.

Så kan en spørre i hvilken grad tallene for gjennomføring i høyere utdanning har overføringsverdi til videregående opplæring. For det første er det en langt høyere gjennomføringsprosent blant dem som velger studieforberedende programmer og som følgelig er kvalifisert for høyere utdanning. For det andre viser forskning at familiebakgrunn har stor betydning for hvorvidt elevene lykkes i skolesystemet. Vi har tidligere sett at svake skoleprestasjoner i ungdomsskolen er sterkt korrelert med frafall i videregående opplæring. Mange av dem som faller fra har et skoleløp preget av alvorlige lærevansker med gjentatte nederlag faglig og sosialt, eller de har særskilte utfordringer knyttet til psykisk eller fysisk helse, atferdsproblemer og rus. For nylig innvandrede kan det være utfordringer knyttet til språk og/eller mangelfull grunnskoleopplæring fra hjemlandet. Mange faktorer er avhengig av det elevgrunnlaget som den enkelte skole har, og ligger følgelig utenfor skolens kontroll. Men dette er ikke hele forklaringen.

Senter for økonomisk forskning (SØF) har sett på skolebidragsindikatorer og skolekvalitet.[65] De estimerte skolekvalitetsindikatorene varierer mellom fylkeskommunene.[66] Fylkeskommunene med høyest gjennomsnittlig skolekvalitet er Oslo, Akershus og Vest-Agder. Det er et høyere frafall i nord også når det tas hensyn til forskjeller i grunnskolekarakterer og familiebakgrunn. De tre nordligste fylkeskommunene sliter ifølge SØF ikke bare med lav fullføring, men også med lav skolekvalitet. I rapportene fra 2010 og 2016 fant forskerne at elever i Nord-Norge, «alt annet likt», hadde lavere sannsynlighet for å gjennomføre videregående opplæring enn elever i resten av landet.[67] Analysene tok hensyn til at elevgrunnlaget varierte mellom fylkeskommunene, samt variasjoner i sammensetningen av utdanningsprogrammer ved skolene, regionale arbeidsmarkeder og antall tilgjengelige skoler for elevene. SØF så også på variasjoner mellom skolene i de ulike fylkeskommunene. Det var stor spredning i alle fylkeskommuner. Fylkeskommuner med høy gjennomsnittlig skolekvalitet, for eksempel Oslo, hadde like stor spredning mellom skolene som de andre, men fordelingen var «flyttet opp».

---

62 Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet – Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren.*

63 Damvad Norge (2014).

64 Kunnskapsdepartementet (2015). *Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill.*

65 Falch, T mfl. (2010).

66 Skolebidragsindikatorer defineres som fullføring innen fem år, deltakelse (deltatt i vgo i alle semestre), normert fullføring (tre år for studiespesialisering, fire år for yrkesfag på vanlige programmer og fem år på yrkesfag som er normert over fire år), standpunktkarakter (gjennomsnittlig), norsk (gjennomsnittlig eksamenskarakter i hoved- og sidemål), eksamen (gjennomsnitt for alle skriftlige eksamener). Skolekvalitet er et samlemål for bidragene: gjennomsnittet av enkeltindikatorene.

67 Falch, T. mfl. ibid. og Falch, T, S. Bensnes og B. Strøm (2016.

Figur 10.7

En fylkeskommune som ofte trekkes fram er Sogn og Fjordane. Fylkeskommunen har gode skoleresultater og høy fullføringsgrad.[68] Forskerne sier det er overraskende at fylket har så gode elevresultater, siden befolkningen i Sogn og Fjordane har langt lavere inntekt og utdanningsnivå enn landsgjennomsnittet.

Dette indikerer at det er et handlingsrom både for den enkelte fylkeskommune og for den enkelte skole. Spørsmålet er så om en insentivbasert komponent i finansieringssystemet vil bidra til økt fokus på gjennomføring. Dette vil som mye annet avhenge av hvor omfattende en slik komponent skal være, om det forutsettes at den skal brukes på alle nivåer, det vil si mot fylkeskommunen sentralt, mot den enkelte skole og mot de enkelte utdanningsprogrammer på skolen og om den utformes som en ordning hvor de som gjør det bedre belønnes. Det vil si at ordningen på statens hånd har en åpen ramme og hvor staten premierer dem som gjør det bedre.

Et forhold som også må trekkes inn er at andelen som gjennomfører i løpet av 5 år har gått opp de senere årene. Fra å ligge rundt 70 prosent var den for kullet som startet i 2011 på 73 prosent og for 2012 kullet på 74,5 prosent. Den største framgangen har den fylkeskommunen som har ligget lavest hatt, Finnmark. Det viser at det skjer en positiv utvikling gjennom at gjennomføringsproblematikken løftes fram som problemstilling, uten at denne knyttes til insentiver.

10.1.4 Forskning som del av kunnskapsgrunnlaget

Som nevnt har fylkeskommunene i større grad enn kommunene vært avhengig av å utvikle sitt eget grunnlag for å foreta vurderinger av kvaliteten på opplæringen. Fylkeskommunene har ikke nasjonale prøver og deltar heller ikke i internasjonale undersøkelser som dekker bredden av elevene. Det finnes opplysninger om gjennomføring og karakterer. Dette er selvsagt sentrale data for å vurdere måloppnåelse på sentrale områder. Men dette er i liten grad noe som kan brukes til å indentifisere hvordan den enkelt skole eller lærer kan utvikle sin praksis.

En viktig del av kunnskapsgrunnlaget og ikke minst utviklingen av det, er knyttet til forskning. Det som kjennetegner utdanningsforskning er at den er både flerfaglig og tverrfaglig. Forskningen utøves innenfor flere fagdisipliner og av ulike profesjoner.[69]

I en kritisk rapport fra 2007 sa Rambøll blant annet at det var behov for å styrke forskningen på utdanningsfeltet. Forskningsfeltet var ikke tilstrekkelig prioritert og det framsto som fragmentert. Det var også behov for å utvikle forskningsoversikter og kunnskapsoversikter. Systematiske kunnskapsoversikter er noe som kan støtte praksisfeltet gjennom å gjøre kunnskapen lettere tilgjengelig. Det var også behov for å etablere strategier for kunnskapsformidling.[70]

I de påfølgende årene ble departementets bevilgninger til forskning økt markant. Norsk utdanningspolitikk har blitt mer forskningsbasert. Reformer fra Kunnskapsløftet og framover har trukket aktivt veksler på kunnskap hentet fra forskning, involvert forskning i implementering og blitt evaluert av forskningsmiljøer i etterkant.[71] Det skjedde samtidig en oppbygging av kompetansen i forskningsmiljøene. NIFU fant at utdanningsforskernes kompetanse økte merkbart fra 2007 til 2015 ved at antall professorer ble tredoblet i perioden, og andelen utdanningsforskere i øvrige førstestillinger, det vil si førsteamanuensis, førstelektor og forsker 2 i instituttsektoren, ble doblet.[72]

Et internasjonalt ekspertpanel evaluerte i 2017 norsk utdanningsforskning på oppdrag fra Norges forskningsråd. De konkluderte med at Norge har mange gode miljøer innen utdanningsforskning. Flere institusjoner holder et høyt nivå, hva gjelder både forskningskvalitet og forskningskapasitet. De finner at utdanningsforskningen generelt har stor innflytelse på både nasjonalt og regionalt nivå

[68] Norges forskningsråd (2014).

[69] Aasen, P., N. Sandberg og J.S Borgen (2007).

[70] Rambøll (2007).

[71] Fridholm, T. mfl. (2017).

[72] Gunnes, H., E. Hovdhaugen, B.M. Olsen (2017).

og på enkeltskoler. Og utdanningsforskerne ønsker en god kontakt med brukermiljøene.[73]

Technopolis foretok i 2017 en undersøkelse blant brukerne av utdanningsforskning som innspill til ekspertpanelet. De trekker fram at det norske utdanningssystemet, fra departement via skoleeier til den enkelte skole, er karakterisert av en høy grad av tillit til forskning. De fant at brukerne, også på fylkeskommunalt nivå, gjennomgående ønsket bedre kontakt mellom forskerne og skolene. Spesielt ønsket de mer forskning på utdanningsrelatert praksis. En slik tettere kontakt ville gjøre at forskerne bedre kunne fange opp hvilke problemer sektoren sliter med, og sektoren ville få en sjanse til å bli kjent med forskningen. Brukerne ønsket også at skolene skulle bli involvert i forskningen og gjennom dette kunne utvikle en mer 'vitenskapelig tenkemåte' i skolen, at skolen ble en lærende og utviklende organisasjon.[74]

En tidligere undersøkelse har vist at forskningsfeltet videregående opplæring skiller seg ut med den prosentvis største innsatsen mot forholdet mellom utdanningssystem, hjem og arbeidsliv.[75]

Fylkeskommunene har allerede et omfattende ansvar for å sørge for å ha et eget godt grunnlag for vurderingsarbeid i opplæringssektoren. Dette ansvaret understrekes og forsterkes i Meld. St. 21 (2016–2017). Her framheves det at det er avgjørende at fylkeskommunene har samarbeidspartnere som kan bidra til forskningsbasert kompetanseutvikling. Mer og bedre samarbeid med universiteter og høyskoler er et hovedmål.[76]

Har vi så et godt nok utgangspunkt for dette? En utfordring vil være om forskningen har den nødvendige interesse for brukerne. Mye av den statlig initierte forskningen har vært knyttet til reformer og forsøk. Dette kan være forskning som i noen grad er begrenset gjennom oppdragene, og som er på et nivå som blir mindre relevant for skoler og fylkeskommuner. Det kan være problemer knyttet til oversettelsen fra den vitenskapelige tilnærmingen, som forskning av høy kvalitet nødvendigvis vil være formet av, til den virkeligheten praktikerne i den videregående skolen står i. Evalueringen viser at brukerne ønsker en enklere tilgang til forskningsresultater, og at denne kan oppleves som utilgjengelig eller lite relevant.[77]

Har vi tilstrekkelig interesse for forskning rettet mot videregående opplæring? Det meste av forskningen ble utført av lærerutdanningsinstitusjonene. NIFU fant at lærerutdanningene sto for over 90 prosent av utdanningsforskningen innenfor pedagogikk og spesialpedagogikk, og over 80 prosent av forskningen innenfor fagdidaktikk i 2015. Når forskerne delte opp forskningen i 2015 på utdanningsområder, fant de at rundt 15 prosent av utdanningsforskningen var innrettet mot videregående opplæring.[78] Dette er et tall som er ganske nær det en gjennomgang av prosjektkatalogen for programmet Forskning og innovasjon i utdanningssektoren (FINNUT) viser for pågående prosjekter per september 2018. 19 prosent av forskningsprosjektene er rettet mot videregående opplæring. Av disse igjen er mange konsentrert rundt drop-out eller fag- og yrkesopplæringen.[79]

Forskningsprosjekter rettet mot videregående opplæring er altså ikke de som dominerer når en ser på utdanningsforskningen. Noe av det samme inntrykket sitter Forskningsrådet med når det gjelder forskerprosjektsøknader – det er områdene grunnskole og høyere utdanning det er flest søknader på. Lærerutdanningen rettet mot grunnskolen har en styrke i at de har studentene fram til og med masternivået og at det er full klarhet i at studentene skal ut til et bestemt nivå i grunnskolen. Dette gir en stor mulighet for kobling mellom forskning og utdanning. Denne muligheten er ikke i like stor grad til stede på videregående nivå.

Man må med basis i evalueringene av forskningen, en aktiv bruk av forskningsresultatene på alle nivåer og interessen blant både forskerne og brukerne for et mer aktivt samarbeid, kunne si at en har er et godt utgangspunkt for en økt desentralisering av ansvaret for kompetanseutvikling. Samtidig er det viktig at en både fra universitets- og høyskolesektoren og fra fylkeskommunene er seg bevisst utfordringene som må håndteres for å få til et godt samarbeid. En grunnleggende utfordring er nok og tilstrekkelig relevant forskning å bygge på.

---

73 Norges forskningsråd: (2018a).

74 Fridholm, T. mfl (2017).

75 Gunnes, H og A.Vabø (2011).

76 Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*.

77 Norges forskningsråd (2018a).

78 Gunnes, H., E. Hovdhaugen, og B.M. Olsen(2017).

79 Norges forskningsråd (2018b).

10.2 Roller og ansvar i videregående opplæring

10.2.1 Forankring av roller

Kapittel 3.8 beskriver kort historien til ulike aktører, råd og organer som har hatt en rolle i utviklingen av dagens videregående opplæring. Sentrale aktører i videregående opplæring er først og fremst myndighetene på sentralt og regionalt nivå. Det er disse som kan fatte beslutninger om struktur og innhold i opplæringen. I tillegg finnes en rekke aktører på nasjonalt og regionalt nivå med interesser i og ansvar for å sikre en kvalitativt god opplæring for elever og lærlinger. De mest sentrale aktørene er skissert i tabell 10.2.

Begrepene rolle og ansvar kan defineres og forstås på ulike måter.[80] Når vi omtaler rollefordelingen mellom nasjonalt og regionalt nivå, omtaler vi her den formelle ansvarsfordelingen som er fastsatt i lov og forskrift, og som er omtalt i avsnitt 10.1. En slik formell ansvarsplassering finnes også for andre enn myndighetene; særlig gjelder dette aktører med ansvar for fag- og yrkesopplæringen.

Ansvaret i fag- og yrkesopplæringen er fordelt mellom statlige og regionale utdanningsmyndigheter og arbeidslivets parter gjennom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene i trepartssamarbeidet. I trepartssamarbeidet har fylkeskommunen ansvaret for å oppfylle retten til opplæring, men også partene er forpliktet til å gi opplæring gjennom lærlingordningen. Trepartssamarbeidet er formelt forankret i opplæringsloven. Det er også forankret i internasjonale forpliktelser gjennom ILO-konvensjonen nr. 142 1975, som Norge ratifiserte i 1976. ILO-konvensjonen pålegger landene å samarbeide med partene i arbeidslivet i saker som gjelder fag- og yrkesopplæring, men den legger ingen føringer på organiseringen av arbeidet.

I de studieforberedende utdanningsprogrammene er aktørbildet langt enklere enn i fag- og yrkesopplæringen. Opplæringen foregår i skole i alle de tre årene. Innholdet i opplæringen i de studieforberedende utdanningsprogrammene bestemmes av fag- og timefordelingen og læreplanene. Disse dokumentene er forskrifter og fastsettes av nasjonale myndigheter. Nasjonale myndigheter fastsetter også tilbudsstrukturen, inkludert de studieforberedende utdanningsprogrammene. Universiteter og høyskoler har ingen formell rolle som aktør i videregående opplæring, men det synes å være stor enighet om at en god dialog mellom de to utdanningsnivåene er nødvendig for å få til et relevant innhold og en god overgang for elevene.[81] Opplæringsloven inneholder ingen bestemmelser om råd eller andre aktører som skal spille en rolle i opplæringen, eller kunne påvirke innholdet i de studieforberedende utdanningsprogrammene. Det er heller ikke stilt krav til at elevene skal ha praksis i arbeidslivet eller i høyere utdanning.

Prosessen med å utvikle læreplaner innebærer imidlertid at mange ulike aktører blir involvert. I slike prosesser utnevner Utdanningsdirektoratet læreplangrupper bestående av representanter fra skoler og fra universiteter og høyskoler med faglig kompetanse. Læreplaner har status som forskrift og skal ut til åpen høring før de fastsettes. Selv om det altså ikke finnes faste strukturer eller arenaer for diskusjoner om innholdet i de studieforberedende fagene, vil innholdet i læreplanene være et resultat av synspunktene til mange interessenter.

[80] Sandberg, N. og P. Aasen (2008).

[81] Lødding, B. og P.O. Aamodt (2015) og Meld. St. 16 (2016–2017) *Kultur for kvalitet i høyere utdanning*.

Tabell 10.2 Sentrale aktører i videregående opplæring.

	Myndigheter og utdanningsinstitusjoner	Partene i arbeidslivet og andre organisasjoner
Nasjonalt nivå	Departementet Direktoratet Fylkesmannen Universiteter Høyskoler	Samarbeidsrådet for fag- og yrkesopplæringen (SRY) Faglige råd
Regionalt nivå	Fylkeskommunene Videregående skoler Lærebedriftene Prøvenemndene	Yrkesopplæringsnemnda (Y-nemnda)

10.2.2 Aktører på nasjonalt nivå

Universiteter og høyskoler

På nasjonalt nivå deltar utdanningsmyndigheter og representanter for universiteter og høyskoler i flere typer samarbeid. Samarbeidene er gjerne knyttet til kompetanseutvikling for lærere eller lærerutdanningene.

Utdanningsinstitusjonene og de nasjonale sentrene, som nå er en del av institusjonene, har lenge vært den største leverandøren av innholdet i kompetanseutviklingstiltak i skolen. I de siste årene har det derfor vokst fram mer og bedre samarbeid mellom skoler og høyere utdanningsinstitusjoner. De nasjonale satsingene har imidlertid som regel vært begrenset til grunnskolen. Et unntak er Yrkesfaglærerløftet, som er bygd på lokalt samarbeid mellom fylkeskommuner og universiteter og høyskoler.

Overgangen mellom videregående skole og høyere utdanning er et område som har fått mer oppmerksomhet i de siste årene. Det har blant annet kommet to rapporter som har undersøkt hvordan henholdsvis ansatte i universiteter og høyskoler og nye studenter oppfatter overgangen. Respondentene i disse undersøkelsene mener at en del elever har mangelfulle faglige ferdigheter, og at de ikke er godt nok forberedt på å arbeide selvstendig. Det kan også være et problem at mange nye studenter ikke har nok trening i ferdigheter som lesing, akademisk skriving og kritisk tenking.[82]

En pågående diskusjon både i videregående skoler og i universitets- og høyskolesektoren er hvem som skal ta ansvaret for at nye studenter er godt rustet til å møte forventningene og kravene i høyere utdanning. Vårt kunnskapsgrunnlag synliggjør at dialogen mellom høyere utdanning og videregående skoler kan være noe mangelfull. Lærere på videregående skoler forteller at de gjerne forbereder elevene på arbeidsformen i høyere utdanning – gjennom forelesninger eller selvstendige arbeid – men at disse metodene er lite egnet til å engasjere og til å bidra til elevenes læring. Fra undersøkelser av hvilke undervisningsformer som blir brukt i høyere utdanning, kan det derimot se ut som om underviserne i stor grad bruker studentaktive og varierte lærings- og undervisningsformer, særlig innenfor ikke-teknologiske utdanningstyper.[83]

Det er en økende interesse for hva det vil si å være studieforberedt og for å skape god dialog mellom skoler og UH-institusjoner. Nasjonalt organ for kvalitet i opplæringen (NOKUT) har definert studentenes «startkompetanse» som ett av åtte mål for kvalitet i høyere utdanning, og understreket at det er viktig med samarbeid mellom alle utdanningsnivåer for å få til dette. I kvalitetsmeldingen for høyere utdanning står det at regjeringen forventer god dialog og tydelig forventningsavklaring mellom videregående opplæring, fagskoler og UH-sektoren for å sikre gode utdanningsvalg og gode overganger mellom utdanningsnivåene.[84]

I Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei* drøftet departementet behovet for å opprette et eller flere faglige råd også for de studieforberedende utdanningsprogrammene, med mål om å sikre økt kvalitet, bedre oppfølging og økt relevans. Departementet foreslo å opprette et eller flere slike programråd i meldingen, men det har ikke skjedd.

Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY) og faglige råd

Ansvaret til SRY og de faglige rådene er i dag fastsatt i opplæringslovens kapittel 12. SRY er et rådgivende organ for departementet og skal ta initiativer for å fremme fag- og yrkesopplæringen. Departementet fastsetter sammensetningen av og oppgavene til SRY.

SRY skal være et forum for dialog mellom departementet, partene i arbeidslivet, elev- og lærerorganisasjonene og skoleeierne. Rådet har 14 medlemmer fra – LO, NHO, Virke, Spekter, KS, YS, Utdanningsforbundet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I tillegg er Nærings- og fiskeridepartementet og Senter for internasjonalisering av utdanning oppnevnt som observatører til rådet. Arbeidstakerorganisasjonene og arbeidsgiverorganisasjonene skal til sammen utgjøre mer enn halvparten av medlemmene.

SRY skal ha et overordnet ansvar og strategisk perspektiv. Av partene oppfattes SRY som en viktig arena for informasjon, diskusjon og innflytelse. Likevel har forholdet mellom de ulike partene innad i SRY vært gjenstand for diskusjon. Tradisjonelt har LO og NHO byttet på å ha leder- og nestlederervervet, og de er også tungt representert i ledelsen i de faglige rådene. I en undersøkelse av SRY og de faglige rådene kommer det fram at dette kan medføre at trepartssamarbeidet ikke all-

[82] Lødding, B., E. Markussen og S. Wollscheid (2016).

[83] Lødding, B. og P.O. Aamodt (2015).

[84] Meld. St. 16 (2016–2017) *Kultur for kvalitet i høyere utdanning*.

Figur 10.8

tid oppleves som reelt for de andre organisasjonene.[85]

De faglige rådene er myndighetenes rådgivende organ for fag- og yrkesopplæringen og oppnevnes av departementet. Rådenes medlemmer varierer i antall fra 14 til 17 og består av medlemmer fra lærerorganisasjonene og arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene.[86]

Partenes innflytelse på fag- og yrkesopplæringen

I kapittel 3.8 beskrives utviklingen av ulike aktørers roller og ansvar. Gjennom ulike studier av fagopplæringens utvikling og posisjon i det norske utdanningssystemet i etterkrigstiden, men særlig etter Reform 94, hevdes det at fagopplæringens tradisjonelle autonomi er blitt svekket.[87] Dette har skjedd ved at den skolepolitiske innflytelsen i utdanningsforvaltningen er styrket, mens de fagopplæringspolitiske aktørenes aktivitet og formelle posisjon er snevret inn. Dette begrunnes blant annet i de nye rollene arbeidslivets parter spiller i den endrede rådsstrukturen, der de i økende grad har fått en rådgivende rolle og ikke lenger fungerer som besluttende organer når det gjelder struktur og innhold i opplæringen.

Samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og utdanningsmyndighetene er et viktig grunnlag for styringen og utviklingen av fag- og yrkesopplæringen, ikke minst med tanke på å sikre oppslutningen om lærlingordningen, som er basert på frivillighet fra arbeidslivet. Samtidig peker flere forskere på at svekket innflytelse fra arbeidslivets parter kan medføre at partene trekker seg tilbake fra samarbeidet, og at dette på lengre sikt kan undergrave hele partssystemet og dermed også svekke fag- og yrkesopplæringen slik vi kjenner den i dag.[88] Det har også vært hevdet at bortfall av det tradisjonelle faglige selvstyret bidrar til å styrke det skolepolitiske hegemoniet i norsk utdanningsforvaltning, noe som på lengre sikt kan undergrave fagopplæringens særpreg.[89]

Innflytelse på innholdet i opplæringen

Innholdet i opplæringen er fastsatt som forskrift i læreplanverket. I avsnitt 10.1 omtales dette som et av statens legale virkemidler for styring av opplæringen. Læreplanene er sentrale rammer for opplæringen, men i tråd med intensjonene i styringsreformen i Kunnskapsløftet har skoleeiere og skoler et profesjonelt ansvar i konkretisering av mål og valg av fagstoff og arbeidsmetoder.[90]

Også tilbudsstrukturen fastsettes som forskrift. Dersom det skal gjøres endringer i tilbudsstrukturen eller i læreplanene, skal forvaltningslovens bestemmelser om utredningsplikt, uttalelse fra interesserte, formkrav og kunngjøring følges. Sentrale myndigheter, ved Utdanningsdirektoratet, har ansvaret for disse prosessene. I praksis innebærer dette at alle med interesser i opplæringens innhold skal kunne uttale seg om nytt eller endret innhold. Det er ikke bare i høringsprosessen sentrale aktører kan øve innflytelse på opplæringen. Også i prosessen med å utvikle nytt eller revidere eksisterende innhold inviterer direktoratet de store organisasjonene til å foreslå medlemmer til læreplangrupper som utvikler forslag til læreplaner. Denne prosessen gjelder alle læreplaner, fra de gjennomgående til læreplanene i programfag og læreplanene som gjelder Vg3 / opplæring i bedrift.

Partene i arbeidslivet har vært kritiske til den stadig minkende innflytelsen de opplever å ha på opplæringens innhold og struktur. I 2015 ble det på initiativ fra partene satt i gang et pilotprosjekt der partene skulle få større innflytelse på endringer i læreplanene på Vg3/opplæring i bedrift. I sitt nye mandat fikk de faglige rådene i 2017 gjennomslag for ønsket om å ha avgjørende innflytelse på det faglige innholdet i læreplanene på Vg3. Dette innebærer at myndighetene skal legge til rette for å iverksette forslag til endringer i læreplaner dersom de ikke er i strid med opplæringslov eller forskrift, ikke har større økonomiske konsekvenser og ikke har vesentlige konsekvenser for innhold i eller struktur på Vg1 og Vg2. Partene

85 Nyen, T. og A.H. Tønder (2016).
86 Utdanningsdirektoratet (2018). *Faglige råd.*
87 Olsen, O.J. (2011).
88 Deichman-Sørensen, T. (2009).
89 Høst, H. (2008).
90 Sivesind, K. (2012).

har dermed fått gjennomslag for et viktig prinsipp for styringen av innholdet i opplæringen, selv om den formelle vedtaksmyndigheten fortsatt ligger hos myndighetene.

10.2.3 Regionale aktører

Yrkesopplæringsnemnda

Yrkesopplæringsnemndene (Y-nemndene) er fylkeskommunale nemnder med ansvaret for fagopplæringen i det enkelte fylke. Det er fylkeskommunen som oppnevner Y-nemndene. Nemndene skal ha medlemmer med personlige varamedlemmer som til sammen skal ha bred innsikt i hele fag- og yrkesopplæringen og i nærings- og sysselsettingsspørsmål. Partene i arbeidslivet med arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene foreslår medlemmer, og partene i arbeidslivet skal ha flertall i nemndene. Det skal i tillegg oppnevnes minst én representant for elever, lærlinger eller lærekandidater etter forslag fra disses organisasjoner. Fylkeskommunene kan be lærerorganisasjonene om å foreslå medlemmer til nemnda. Fylkeskommunen skal legge fram for yrkesopplæringsnemnda saker som har betydning for fag- og yrkesopplæringen, før fylkeskommunen gjør vedtak i saken.

Opplæringsloven § 12-4 definerer nokså detaljert hvilke oppgaver Y-nemndene har. En av oppgavene til Y-nemndene er å fremme behov og synspunkter fra arbeidslivet overfor fylkeskommunene. Videre skal nemndene uttale seg i saker som fylkeskommunen plikter å legge fram for dem, blant annet godkjenning og tap av godkjenning av lærebedrifter, og om fylkeskommunens kvalitetssystem for fag- og yrkesopplæringen. Y-nemndene skal oppnevne et rådgivende organ for hvert av fagene eller fagområdene, eventuelt benytte prøvenemndene som yrkesutvalg.

Yrkesopplæringsnemnda skal arbeide for å heve kvaliteten på hele fag- og yrkesopplæringen, og skal blant annet vurdere hvordan partene i arbeidslivet skal bidra til kvalitetsutvikling, og hvordan samhandlingen mellom skoler og bedrifter kan bedres. Nemndene skal også bistå fylkeskommunene i arbeidet med dimensjoneringen av tilbudene, arbeide for best mulig rådgivning og gi råd om hvordan samhandlingen mellom skoler og bedrifter kan medvirke til regional utvikling.

Det finnes forholdsvis lite dokumentasjon på hvordan yrkesopplæringsnemndene utfører sitt mandat, og hvordan nemndsmedlemmene vurderer hvilke vilkår de har for å oppfylle mandatet sitt. Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæring i bedrift i 2013 konkluderer med at det er usikkert om yrkesopplæringsnemndene, som representerer partene i arbeidslivet og elev- og lærlingorganisasjoner på fylkesnivå, fungerer som forutsatt. Nemndene gir i begrenset grad faglige vurderinger ved godkjenning av lærebedrifter, slik det er forutsatt i opplæringsloven. Flere fylkeskommuner mener det er behov for mer aktive yrkesopplæringsnemnder som i større grad kan bidra til utviklingen av kvaliteten på fagopplæringen.[91]

Bakgrunnen for konklusjonen var en spørreundersøkelse til fylkeskommunene som viste at oppgaven med å vurdere bedrifter som søkte om å bli lærebedrift, i mange tilfeller var delegert fra Y-nemnda til fylkeskommunen. Det framgikk av undersøkelsen at Y-nemnda i bare fire av 18 fylkeskommuner ga en faglig vurdering av bedrifter før godkjenning. Begrunnelsene for at så få Y-nemnder ga en faglig vurdering, var begrenset faglig og ressursmessig kapasitet i Y-nemndene. Legger vi Riksrevisjonens undersøkelse til grunn, kan det derfor se ut som om Y-nemndene i høy grad benytter lovens avsnitt om at Y-nemndene kan gi fylkeskommunen fullmakt til å foreta den faglige vurderingen av bedrifter.

Som en oppfølging av Riksrevisjonens undersøkelse sendte NIFU på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet spørsmål til fylkeskommunene om aktiviteten i Y-nemndene.[92]

Svarene på et av spørsmålene bekrefter langt på vei det Riksrevisjonens rapport viste. Ni av 17 fylkeskommuner svarer at Y-nemnda aldri utfører den lovpålagte oppgaven med å gi en faglig vurdering av bedrifter før fylkeskommunen godkjenner dem. To av 17 svarer at de gjør det noen ganger, mens seks av 17 svarer at de alltid gjør det. I følge NIFUs undersøkelse møtes Y-nemndene regelmessig og ikke sjeldnere enn én gang i kvartalet.

I følge opplæringsloven § 12-3 skal Y-nemndene oppnevne et rådgivende yrkesutvalg for hvert av fagene eller fagområdene; eventuelt kan nemndene benytte prøvenemndene som yrkesutvalg. På spørsmålet om nemnda har oppnevnt et rådgivende yrkesutvalg, oppgir fem av 17 at dette er tilfellet, mens tolv av 17 svarer at nemnda ikke har gjort det.

Av Y-nemndas øvrige lovpålagte oppgaver ser det ut til at dimensjoneringsprosessen i fylkeskommunen ses som en sentral del av nemndas arbeid; her svarer tolv av 17 at Y-nemnda jobber med dette i stor grad eller svært stor grad. De

[91] Riksrevisjonen (2012–2013). Dokument 3:6 (2012–2013).
[92] Gjerustad, C., E. Waagene og K.V. Salvanes (2015).

fleste nemndene svarer at de får forslag til dimensjonering til uttalelse, og at de i stor grad kommer med en uttalelse. Det ser imidlertid ikke ut til at nemndene i særlig grad tar egne initiativer til å bidra med analyser eller prognoser som viser behov i det lokale arbeidslivet.

De fleste fylkeskommunene bekrefter i NIFUs undersøkelse at Y-nemndene bidrar til å sikre kvalitet i opplæringen, både gjennom å uttale seg om rutiner i fylkeskommunen, gjennom å komme med egne forslag til hvordan arbeidslivet kan bidra, og ved å foreslå forbedring av samarbeidet mellom skoler og lærebedrifter. Samtidig er det tydelig at Y-nemndene ikke anses som den viktigste kilden til informasjon om behovene i lokalt arbeidsliv. Fylkeskommunen anser i liten grad Y-nemndene som en sentral del av deres eget utviklingsarbeid. Dette kan synes som et paradoks når opplæringsloven er så tydelig på nemndenes oppgaver knyttet til kvalitet i opplæringen.

Riksrevisjonens undersøkelse viste at det varierte hvordan fylkeskommunene så på Y-nemndene når det gjaldt oppfølging av fagopplæringen. Mens noen oppfattet nemndene som gode støttespillere, oppga andre at nemndene i liten grad var involvert i fylkeskommunens oppfølgingsansvar. Fylkeskommunene pekte blant annet på utfordringer knyttet til nemndas rolleforståelse etter at nemndene etter 2007 gikk fra å være vedtaksorganer til å bli rådgivende organer.[93]

Som både Riksrevisjonens og NIFUs undersøkelse antyder, er det forskjeller mellom fylkeskommunene når det gjelder nemndenes måte å løse sine oppgaver på. Dette kommer også fram i en undersøkelse av kvalitet i opplæringen. Her hevdes det at Y-nemndene tilsynelatende er på leting etter en ny rolle, og nemndas posisjon og innflytelse varierer. Blant annet viser undersøkelsen at Y-nemnda i Rogaland har fått tilbake fullmakt i forvaltningssaker, mens nemndene i andre fylker forblir rådgivende organer.[94]

Lærebedrifter og opplæringskontorer

Opplæringsloven § 4-4 regulerer pliktene til lærebedriftene og sier blant annet at lærebedriftene skal følge kravene til innholdet i opplæringen og ha en eller flere kvalifiserte personer som har ansvaret for opplæringen. Lærebedriften plikter å legge til rette produksjonen og opplæringen slik at lærlingen, praksisbrevkandidaten og lærekandidaten kan nå målene i den fastsatte læreplanen. Dette skal blant annet gjøres ved at bedriften utarbeider en intern plan for opplæringen. Dersom lærekandidater har krav på spesialundervisning etter lovens kapittel 5, skal det utarbeides en individuell opplæringsplan.

Lærebedriften skal sørge for et godt arbeids- og læremiljø. Ved opplæringens slutt melder lærebedriften lærlingen opp til fag- eller svenneprøve, praksisbrevkandidaten opp til praksisbrevprøven og lærekandidaten opp til kompetanseprøven. Under prøven stiller bedriften arbeidsplass, materiale, redskaper og assistenthjelp til rådighet.

Bedrifter som tegner lærekontrakt eller opplæringskontrakt etter opplæringsloven § 4-5, får i 2018 et årlig basistilskudd på 153 053 kroner per lærling, praksisbrevkandidat eller lærekandidat for ett år med fulltidsopplæring.

Dersom en bedrift ikke kan dekke alle kompetansemålene i en læreplan, kan bedriften knytte seg til et opplæringskontor eller en opplæringsring. Å være tilknyttet en opplæringsring innebærer at lærlingen ikke knytter hele opplæringstiden sin til en bedrift, men flyttes rundt til flere bedrifter slik at bredden i læreplanen ivaretas.

Opplæringskontorene er ikke omtalt som en formell del av opplæringssystemet, men omtales i opplæringsloven i tilknytning til godkjenning av bedrift.

> For at eit opplæringskontor eller ein opplæringsring skal bli godkjend, må dei enkelte bedriftene som inngår i kontoret eller ringen, vere godkjende av fylkeskommunen. Der samansetjinga av opplæringskontoret eller opplæringsringen endrar seg, skal kontoret eller ringen melde frå til fylkeskommunen, som skal vurdere godkjenninga på ny.
>
> Kilde: Opplæringsloven § 4-3

Opplæringskontorene er ikke nye aktører på opplæringsarenaen; de har eksistert siden 1960-tallet, men de har ekspandert i både størrelse og oppgaveomfang, ikke minst siden 1990-tallet. Framveksten av kontorene var særlig stor da Reform 94 ble innført. De ble sett på som en nødvendig aktør som skulle bidra til å avlaste lærebedrifter med administrativt arbeid knyttet til den store utvidelsen av antallet læreplasser i forbindelse med reformen. Et gjennomsnittlig opplæringskontor har rundt 80 medlemsbedrifter og litt over 100 lærekontrakter. Ifølge en forskningsrapport er omtrent 80 prosent av alle lærebedrifter til-

[93] I 2007 ble det gjort et klarere skille mellom fylkeskommunenes og Y-nemndenes oppgaver, blant annet ved at forvaltningsoppgaver ble flyttet fra nemndene til fylkeskommunene, jf. Ot.prp. nr. 41 (2006–2007) *Om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova*.

[94] H. Høst og Michelsen, S. (2015).

Figur 10.9

knyttet et opplæringskontor.[95] Ifølge samme undersøkelse har opplæringskontorene rundt 1000 årsverk, noe som utgjør omtrent fire ganger så mange årsverk som de fylkeskommunale årsverkene i fag- og yrkesopplæringen. Opplæringskontorene kan være tilknyttet flere bedrifter, men det finnes også såkalte ettfaglige håndverkskontorer, som stort sett representerer de gamle håndverksfagene.

Opplæringskontorene utfører en rekke oppgaver når det gjelder både formidling av lærlinger til bedrift og oppfølging av den enkelte lærling i bedrift. Ved en lovendring i 2007 ble lærebedriftene pålagt et større ansvar for opplæringens kvalitet, og dette ser ut til å ha endret opplæringskontorenes rolle fra administrativ avlaster til å legge til rette for at bedriftene skal kunne tilfredsstille lovens krav. Særlig oppfølging ved bedriftsbesøk utgjør en sentral del av kontorenes virksomhet. Slike besøk er viktige for å vurdere om lærebedriften gir forsvarlig opplæring. En aktivitet som nevnes hyppig i NIFUs undersøkelse, er oppfølging av lærlinger som har problemer med å tilpasse seg i en bedrift.[96]

Mange opplæringskontorer samarbeider på landsbasis gjennom nettverk, og også regionalt foregår det et betydelig samarbeid, ikke minst ved økende samlokalisering. Kontorene samhandler svært mye med fylkeskommunenes administrasjon, men oppgir samtidig å ha svært lite å gjøre med Y-nemndene.

Opplæringskontorene er finansiert av lærebedriftene ved at de beholder en del av lærlingtilskuddet til egen drift. Sånn sett er de avhengige av bedriftenes medlemskap og et godt forhold til bedriftene, som på sin side har innflytelse ved at de dominerer opplæringskontorenes styrer. Opplæringskontorene er også avhengige av fylkeskommunens godkjenning ved at de er definert som lærebedrifter som fylkeskommunen godkjenner. Som nevnt under avsnittet om Y-nemnder skal Y-nemndene uttale seg om saken før lærebedriften godkjennes, men flere Y-nemnder overlater til fylkeskommunene å gjøre dette.

Det kan være flere forklaringer på opplæringskontorenes ekspansjon i tiden rundt Reform 94. En tolkning har vært at den var en reaksjon på at partenes organer ble trukket nærmere den fylkeskommunale forvaltningen, og at opplæringskontoret ble ansett som en bedre arena for innflytelse og faglig utvikling. En annen tolkning har vært at opplæringskontorenes ekspansjon kan ses som et behov for mer fleksible og nettverkspregede styringsmåter mellom det offentlige og det private.[97]

Samarbeid mellom videregående skoler og høyere utdanning

Fylkeskommunene har ansvaret for hele feltet videregående opplæring. Som skoleeier er fylkeskommunen også ansvarlig for å ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten, og systemer for kompetanse- og kvalitetsutvikling.

Til tross for at det ikke er regulert i loven, finnes det mange eksempler på lokalt initiert samarbeid mellom videregående opplæring og høyere utdanning.

Samarbeidet mellom skoler og høyere utdanning dreier seg ofte om lærerutdanning. I Tromsø og Trondheim samarbeider lærerutdanningene ved NTNU, UiO og UiT med videregående skoler, kalt universitetsskoler. Samarbeidet skal føre til høyere kvalitet både i skolene og i lærerutdanningene.

Universitetsskoler samarbeider først og fremst med lærerutdanningene, men det finnes også eksempler på partnerskap som er mer rettet mot innholdet i elevenes opplæring. Et eksempel er Blindern videregående skole i Oslo, som samarbeider med UiO om konkrete læringsprosjekter, der elevene får mulighet til å lære sammen med studenter og å oppleve og bli kjent med universitetet og studentlivet. Sammen gjennomfører de prosjekter som «skriv bedre – akademisk skriving i engelsk Vg1» og labøvelser i universitetsmiljøer. Andre videregående skoler har liknende samarbeid med lokale universiteter og høyskoler.

Det finnes også eksempler på lokale ordninger med en viss nasjonal regulering. Videregående

95 Høst, H. og Michelsen, S. (2014).
96 Ibid.
97 Høst, H. (2008).

Figur 10.10

skoler og høyere utdanningsinstitusjoner kan samarbeide om å legge til rette for at elever i videregående opplæring kan følge undervisningen og gå opp til eksamen i høyere utdanning. Noen skoler legger spesielt til rette for forsering på egne linjer, som forskerlinjer eller universitetslinjer. Ifølge Jøsendalutvalget har ikke alle skoler den samme kunnskapen om disse mulighetene, noe som fører til ulik praktisering og ulike muligheter, avhengig av hvor i landet eleven bor.[98]

Lektor2-ordningen er en nasjonal ordning som finansieres av Kunnskapsdepartementet og ledes og driftes av Naturfagsenteret ved Universitetet i Oslo. Gjennom lektor2 får ungdomsskoler og videregående skoler økonomisk støtte til å involvere fagpersoner fra arbeidslivet til å samarbeide om et undervisningsopplegg i realfag. Opplegget skal være rettet mot konkrete læreplanmål. Siden oppstarten av ordningen i 2009–2010 har cirka 450 skoler og cirka 700 ulike samarbeidspartnere fra arbeidslivet deltatt.[99]

Den nye modellen for kompetanseutvikling i skolen som ble innført med Meld. St. 21 (2016–2017), har også ført til økt trykk på samarbeid mellom høyere utdanning og lokale skolemyndigheter. Statlig støtte til kompetanseutvikling i skolen skal nå gå gjennom lokale samarbeidsforumer, der skolemyndigheter og universiteter og høyskoler sammen skal bli enige om hvilke kompetanseutviklingstiltak det er behov for å gjennomføre. Fylkeskommunene og videregående opplæring vil bli en del av ordningen fra 2019, og det er naturlig å tro at dette vil være positivt for de to nivåenes kjennskap til hverandre.

Kunnskapsdepartementets strategi Lærerutdanning 2025 fastsetter langsiktige mål for arbeidet med lærerutdanningene. Et hovedgrep i strategien er partnerskap mellom lærerutdanningene og skoleeiere for å etablere lærerutdanningsskoler. Målet er blant annet å sikre høy kvalitet i praksisopplæringen og styrket forsknings- og utviklingsarbeid. Arbeidet skal bygge videre på de partnerskapsmodellene som allerede finnes, blant annet gjennom ordningen med universitetsskoler.[100]

En viktig arena på lokalt nivå er de samarbeidsforumene som skal opprettes i forbindelse med etableringen av den desentraliserte modellen for kompetanseutvikling i skolen.[101] Denne ordningen gjelder i første rekke kommunene, men skal også gjelde fylkeskommunene fra 2019.

Selv om det har eksistert gode samarbeidsmodeller på lokalt nivå mellom lærerutdanningsinstitusjoner og skoler, skal samarbeidet nå preges av et mer gjensidig forpliktende samarbeid. Målet er at skoler og fylkeskommuner og universiteter og høyskoler sammen skal ta ansvar for å drive lokal kvalitetsutvikling.

10.3 Regionreformen

Vi står foran en endring av det fylkeskommunale beslutningsnivået ved at antallet fylkeskommuner blir redusert til elleve med virkning fra 1.1.2020.[102] I framlegget til den nye reformen heter det:

> Nye folkevalgte regioner skal fylle en tydeligere samfunnsutviklerrolle. Dette forutsetter at staten vurderer sin rolle overfor regionene. Statlige myndigheter på regionalt nivå er avgjørende aktører for utviklingen i den enkelte region. Mange departementers styring er innrettet mot å sikre effektiv sektorstyring, og tar ikke alltid hensyn til den helheten som sektorpolitikk og sektorprioriteringer inngår i. Dette reduserer regionenes mulighet til å gjennomføre planer og prioriteringer.[103]

Det understrekes videre at fylkeskommunene skal ha et viktig ansvar for regional planlegging og

[98] NOU 2016: 14 *Mer å hente – bedre læring for elever med stort læringspotensial.*

[99] Naturfagsenteret (2017).

[100] Kunnskapsdepartementet (2017). *Lærerutdanning 2025. Nasjonal strategi for kvalitet og samarbeid i lærerutdanningene.*

[101] Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen.*

[102] Prop. 84 S (2016–2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå.*

[103] Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver.*

utvikling. Summen av dette gir en indikasjon på at det fra statens side vil bli lagt vekt på å øke fylkeskommunenes oppgavefelt, og at fylkeskommunene skal gis større handlingsrom på det oppgavefeltet de allerede har.

På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet har Norsk institutt for by- og regionforskning gjennomgått litteratur og tidligere utredninger for å tydeliggjøre hva en regional samfunnsutviklerrolle innebærer, og hva som må til for å videreutvikle den (Hofstad og Hanssen 2015).[104] De foreslår at utviklingen bør skje langs tre dimensjoner. For det første bør det gis strategisk retning til den regionale samfunnsutviklingen. For det andre bør regionene øke sitt arbeid med å mobilisere privat sektor, kulturliv og samfunn. For det tredje bør regionene få et større ansvar for samordning av nasjonale mål og virkemidler.

Et vesentlig element i samfunnsutviklerrollen er å mobilisere og koordinere kunnskap og ressurser fra statlige, fylkeskommunale, kommunale og private aktører. For folkevalgte regioner innebærer det å se sine egne og andres ansvarsområder i sammenheng og å utvikle sektorovergripende perspektiver og tiltak. Det innebærer også å evne å mobilisere ressurser og kunnskap fra bedrifter, innbyggere og organiserte interesser innenfor arbeidsliv, kultur og sivilsamfunn.

En første indikasjon på en mulig utvikling framover kom i rapporten fra et ekspertutvalg som har hatt som mandat å vurdere overføring av ytterligere ansvar og oppgaver til fylkeskommunene. Utvalget foreslår at fylkeskommunene skal få en mer sentral rolle i kompetansepolitikken i sin egen region:

> Utvalget mener ansvaret for kompetansepolitikken, herunder ansvaret for å stimulere og koordinere etterspørselssiden i kompetansemarkedet og å tilpasse tilbudssiden, bør samles og kobles nærmere opp mot øvrige fylkeskommunale roller og oppgaver. Utvalget vil spesielt peke på merverdien av å knytte kompetansepolitikken nærmere ansvaret for videregående skole, fagskoler, forskning, nærings- og innovasjonspolitikken.[105]

I forlengelsen av dette foreslår ekspertutvalget at fylkeskommunene gis ansvar for å kartlegge regionale kompetansebehov og for å formidle behovet til tilbydere av utdanning og opplæring.

[104] Hofstad, H. og G.S. Hansen (2015).

[105] Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018).

I Meld. St. 6 (2018–2019) har regjeringen behandlet ekspertgruppens rapport. Det understrekes at fylkeskommunene gjennom regionreformen skal ta et større ansvar for den regionale kompetansepolitikken med sikte på å bidra til økt sysselsetting og lavere arbeidsledighet. Det varsles at det skal utredes om fylkeskommunene skal få et mer helhetlig ansvar for å tilrettelegge og forsterke opplæringen for unge i alderen 16 til 24 år.[106]

Et ønske om en dreining mot et større ansvar for rekvalifisering og etter- og videreutdanning vil rette søkelyset mot mulige formelle hindre. Etter dagens lov har fylkeskommunene et ansvar for å gi tilbud også til søkere uten ungdomsrett eller voksenrett. I dette ligger at et tilbud skal foreligge, men søkerne som faller inn under bestemmelsen, har ingen individuelle rettigheter, og det gis ikke i lov eller forskrift noen bestemmelser om omfanget. Som vi har sett tidligere, er det store variasjoner fylkeskommunene imellom når det gjelder i hvilken grad slikt tilbud gis. I flere fylkeskommuner er tilbudet til dem uten rett holdt på et minimumsnivå. Gitt ambisjonene om at regionene skal spille en mer aktiv rolle på kompetansefeltet, må en også kunne legge til grunn at dette vil få konsekvenser for tilbudet til søkere som i dag står uten rett. Derfor innebærer de regionalpolitiske ambisjonene at en både ser på dagens rettighetsordninger, og at en ser på om fylkeskommunene har en organisering av og innretning på sitt tilbud som er tilpasset den framtidige etterspørselen.

10.4 Utvalgets vurderinger

10.4.1 Styring og ansvarsfordeling

Utvalget vil understreke at det å finne en riktig balanse mellom statens rammer og lokalt handlingsrom forutsetter gjensidighet og gode prosesser. Virkeligheten er kompleks og preget av motstridende hensyn og spenninger som må balanseres best mulig. Fra rundt 1990 har desentralisering av myndighet til lokalforvaltningen vært en uttalt statlig målsetting. Dette har ikke vært til hinder for en samtidig vekst i reguleringer og rettigheter. Utviklingen i de siste 30 årene viser at det ikke alltid er sammenheng mellom overordnede intensjoner og hva som blir gjennomført. Et uttrykk for at situasjonen ikke har endret seg vesentlig, er at en langt på vei finner de samme mål og de samme utfordringer beskrevet i de politiske saksframleggene i dag som for 30 år siden.

[106] Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner*.

Endringer som Kunnskapsløftet har ikke ført til noen sanering av det øvrige regelverket. Slik sett har den nye styringen preg av å komme i tillegg til – ikke til erstatning for – regelstyringen. Det har også skjedd en oppbygging av rettigheter og en utvikling i retning av utvidede klagemuligheter. Alt dette har bidratt til å gjøre den lokale saksbehandlingen mer regelverksorientert.

Det gis et inntrykk av at mye av denne utviklingen, hvor staten av fylkeskommunene oppleves som å delegere med den ene hånden og sentralisere med den andre, skyldes at mange endringer i den statlige politikken håndteres separat og uten å settes inn i en større sammenheng.[107] Dette vil representere en utfordring for fylkeskommunene, som skal utvikle sitt system for å håndtere det ansvaret de har fått, innenfor de rammene som er definert.

Utvalget vil påpeke at en utvikling av kvaliteten i opplæringen forutsetter god forståelse av hvordan en styrker og utvikler det profesjonelle fellesskapet. Samtidig er det viktig at staten ser betydningen av å fastsette de rammene som trengs for å sikre et likeverdig opplæringstilbud, og at man lokalt sikres et økonomisk grunnlag for å kunne utføre jobben på en fullgod måte. De ambisiøse målene om en økt desentralisering av ansvar forutsetter at en sikrer at man lokalt er satt i stand til å håndtere ansvaret. Dette vil gjelde så vel ved innføring av nye strukturer eller rettighetsbestemmelser som det vil gjelde ved innføring av nye arbeidsmåter. Politiske mål er ikke selvrealiserende. Uten en lærerprofesjon og skoleledelse som er i stand til å ta i bruk det profesjonelle handlingsrommet og omsette kunnskap til stadig bedre praksis, vil verken statlige eller fylkeskommunale tiltak gi den ønskede kvalitetsutviklingen.

En gjennomgående utfordring i de siste tiårene har vært et manglende samsvar mellom overføring av myndighet til kommuner og fylkeskommuner og deres forutsetninger for å løse disse. Dels har de manglet rutiner og kompetanse for å håndtere det økte ansvaret lokalt, dels har de manglet et nasjonalt kunnskapsgrunnlag som en kunne basere utviklingsstrategier på. En omlegging av den statlige tilsynspolitikken i retning av støtte og veiledning, har bidratt til å styrke lokalforvaltningens og skolenes oppgaveløsning ved at den har blitt mer praksisnær.

En vesentlig styrking av kunnskapsgrunnlaget i sektoren har skjedd gjennom en målbevisst satsing på utdanningsforskning. Det har blitt bygd opp flere sterke og kompetente forskningsmiljøer. Utvalget betrakter dette som en viktig ressurs for framtidig utvikling av utdanningssektoren både sentralt og regionalt. En utfordring vil bli å etablere de gode samarbeidsrelasjonene mellom universitets- og høyskolesektoren og fylkeskommunene og deres skoler, som det økte fylkeskommunale ansvaret for egen kompetanseutvikling på alle nivåer tilsier.

Utvalget har ikke foretatt noen egen analyse og vurdering av fylkeskommunenes lovpålagte ansvar for videregående opplæring. Utvalget vil vise til at spørsmålet om en viss justering av dagens ansvarsplassering ble lagt fram for Stortinget i 2015, og at et enstemmig Storting ønsket å beholde dagens ansvarsplassering.

Når det gjelder de statlige overføringene til fylkeskommunen, mener utvalget at det er en svakhet at fylkeskommunens ansvar for voksne utdanningssøkende ikke er reflektert i den kostnadsnøkkelen som ligger til grunn for inntektssystemet. Det kan dessuten stilles spørsmål ved om dagens ordning på en fullgod måte stimulerer til at fylkeskommunene sørger for at flest mulig voksne fullfører videregående opplæring. Bruk av økonomiske insentiver kunne bidra til at fylkeskommunene ble mer interessert i å tilrettelegge for denne gruppa.

Roller og ansvar

Utvalget viser til at SRY er et sentralt rådgivende organ for departementet med bred partsrepresentasjon. En styrke ved den norske modellen er at sentrale aktører har en formalisert arena for diskusjon og felles beslutninger. Utvalget har merket seg at partene i noen tilfeller mener at SRY i enda større grad enn i dag kan utvikle seg til et mer overordnet policyorgan, og at representasjonen i SRY er viktig for at dette skal lykkes. Utvalget vil også peke på at dersom SRY skal ha tilstrekkelig legitimitet og tyngde som policyorgan, må alle parter oppleve at samarbeidet er reelt. I arbeidet med hovedinnstillingen skal utvalget vurdere behovet for endringer i ansvarsfordelingen mellom nasjonale myndigheter, skoleeiere og arbeidsliv. Utvalgets vurderinger av dette mandatpunktet vil henge tett sammen med vurderinger av hvilke modeller for videregående opplæring utvalget ser for seg. I tillegg vil ulike aktørers roller og ansvar måtte endre seg i samsvar med det ansvaret regionale myndigheter får i regionreformen.

Y-nemndene er en sentral aktør på regionalt nivå med vide lovpålagte fullmakter. Samtidig sier

[107] Jøsendal, J.S. og Ø.G. Karlsen (2009).

Figur 10.11

loven at nemnda kan delegere samme fullmakt til fylkeskommunen, som oppnevner nemnda. Utvalget mener at lovens tekst er uklar på dette punktet, og at dette bidrar til at ansvaret for saker knyttet til fagopplæring i fylkeskommunene tilsløres. Utvalget viser her til Nordrumutvalget (opplæringsutvalget), som skal gjennomgå hele opplæringsloven med tanke på forenklinger. Vi mener at § 12-4 må tydeliggjøre Y-nemndenes mandat, slik at deres posisjon som en regional kvalitetssikrer styrkes.

Utvalget ser det som positivt og viktig at det på fylkeskommunalt nivå finnes et bredt sammensatt representativt organ med et vidt mandat i fag- og yrkesopplæringen. Bred representasjon bør imidlertid omfatte flere enn de partene som i dag har fast plass i organet. Sammensetningen i Y-nemndene må speile det totale aktørbildet i opplæringen, og utvalget mener derfor at sammensetningen må vurderes med tanke på at alle aktører i opplæringen skal ha mulighet for påvirkning på opplæringen. Utvalget vil vurdere dette nærmere i neste innstilling.

Utvalget har merket seg at opplæringskontorene, som etter loven defineres som lærebedrifter, påtar seg flere og større oppgaver som ligger innenfor både fylkeskommunens, Y-nemndenes og bedriftenes ansvarsområder. Til tross for at de fleste ser på opplæringskontorene som en viktig aktør, stiller utvalget spørsmål ved at disse har vokst fram som en sentral aktør som overtar flere av oppgavene som myndighetsorganer er satt til å forvalte. Dette kan tyde på at de rollene og det ansvaret som loven har fastsatt, ikke fungerer etter hensikten, og at det kan være grunn til å vurdere dette nærmere.

Ansvarsfordelingen mellom ulike aktører vil måtte påvirkes av hvilke opplæringsmodeller som finnes. Utvalget vil derfor understreke at en grundigere diskusjon om dette må følges av en diskusjon om opplæringsmodeller. Roller og ansvar må også knyttes til det formelle og helhetlige ansvaret som fylkeskommunene har for videregående opplæring.

Målet med samarbeidet om fag- og yrkesopplæringen er at partene og myndighetene sammen skal komme fram til løsninger som på best mulig måte ivaretar både individets, arbeidslivets og samfunnets behov for kompetanse. De studieforberedende utdanningsprogrammene skal også bidra til å gi elevene en kompetanse som er i samsvar med behovene i høyere utdanning og i samfunnet, men det finnes ikke tilsvarende systematiske samarbeid på nasjonalt nivå på denne siden av utdanningssystemet. Utvalget mener det er en svakhet ved dagens system at det ikke finnes et nasjonalt forum for dialog og samarbeid i de studieforberedende utdanningsprogrammene.

På lokalt nivå er situasjonen en litt annen. Som vi har sett finnes det mange eksempler på lokalt initiert samarbeid mellom høyere utdanning og skoler. Disse tilbudene vil som regel være opprettet på bakgrunn av lokale behov og kompetansestrategier. Dette er en styrke ved lokalt initierte tilbud. Utvalget mener at de økte kravene til lokalt samarbeid er viktige og har et stort potensial for å kunne bidra til å forbedre opplæringen til elevene.

10.4.2 Regionreformen

Ambisjonene er å øke fylkeskommunenes ansvar for planlegging og samordning, herunder et utvidet ansvar for kompetansepolitikken. Alt tyder på at utviklingen på arbeidsmarkedet vil ha store konsekvenser for hva som vil etterspørres av tilbud.

Utvalget mener at fylkeskommunene har en nærhet til brukerne og arbeidslivet som gir et godt grunnlag for å fange opp de regionale kompetansebehovene. Fylkeskommunene vil ha et potensial for å ta større ansvar for hvordan dagens tjenester på en best mulig måte kan løses og organiseres.

Figur 11.1

Kapittel 11
Norsk videregående opplæring anno 2018 – overordnede vurderinger

Videregående opplæring har et bredt mandat. Opplæringen skal gi et grunnlag for videre utdanning og for deltakelse i arbeidsliv og samfunn. I tillegg til et omfattende oppdrag er det en opplæring som stort sett all ungdom går til rett fra avsluttet grunnskole, og hvor mange voksne skal ha et tilbud.

Når en skal evaluere sterke og svake sider ved dagens videregående opplæring, må denne med andre ord vurderes fra en rekke ståsteder. Er elevene studieforberedt etter avsluttet opplæring? Gir den yrkesfaglige opplæringen et godt nok grunnlag for yrkesutøvelse? Er det et tilbud som treffer alle? Når en skal se på den vanligste modellen på yrkesfag, to år i skole etterfulgt av to år i bedrift, kan en vanskelig drøfte denne uten å reise spørsmål som: Er modellen like egnet for alle programområder? Er det en tilstrekkelig samordning og kvalitetssikring mellom skole og bedrift? Det kan stilles mange slike spørsmål, og svarene vil i noen grad avhenge av ståsted. Utvalget har derfor måttet gjøre noen valg.

Vi har lagt vekt på en bred systembeskrivelse. Samtidig har vi lagt vekt på at beskrivelser, analyser og drøftinger skulle være basert på kartlegginger, forskning, statistikk og erfaringsbaserte innspill fra elever, lærlinger, lærere og opplæringsbedrifter. En av utfordringene har vært underlaget til dette kunnskapsgrunnlaget. Mange områder er dårlig dekket av både kartlegginger og forskning. På forskningssiden gjelder dette for eksempel forskning på selve undervisningen/opplæringen i skolen og i lærebedriftene, og forskning på voksne i videregående opplæring. Når det gjelder de voksne, er det dessuten et problem at den offisielle statistikken er svært mangelfull. Dels skyldes dette manglende registrering, og dels ulik praksis. Det har gjort det mer problematisk å beskrive situasjonen for denne gruppen utdanningssøkende. På flere områder er det riktig å snakke om kunnskapshull.

Utvalget har lagt vekt på aktiv kontakt med dem som er under opplæring, og med dem som har ansvaret for opplæringen. Dette har skjedd dels gjennom konferanser, dels gjennom besøk til opplæringsinstitusjoner og dels gjennom innspill til utvalget.

Delinnstillingen skal gi et kunnskapsgrunnlag for arbeidet med utvalgets hovedinnstilling. Utvalget skal i hovedinnstillingen komme med forslag til og vurdere ulike modeller for videregående opplæring. Dette innebærer for eksempel innretningen på utdanningsprogram for studiespesialisering og de andre studieforberedende utdanningsprogrammene, hovedmodellen for og ansvarsforholdene i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene, og overganger mellom yrkesfag og studieforberedende utdanningsprogrammer, herunder påbygging til generell studiekompetanse.

Dette har gjort at utvalget har valgt å beskrive og drøfte dagens videregående opplæring ut fra ulike oppgaver, slik at de studieforberedende programmene drøftes for seg, de yrkesforberedende for seg og voksne for seg. Dette betyr ikke at utvalget ikke ønsker å løfte problemstillinger som går på tvers, men det er lettere å få øye på disse ved å beskrive styrker og utfordringer med utgangspunkt i bestemte oppgaver og brukergrupper.

Utvalget har valgt å innlede denne delutredningen med fire kapitler som gir en generell oversikt over videregående opplæring, ved å beskrive systemer, historisk utvikling og utfordringer. Det som omhandles i disse kapitlene, vil på samme måte som de øvrige kapitlene i delinnstillingen, danne grunnlaget for drøftingen av modeller og løsninger i utvalgets hovedinnstilling. Det betyr at blant annet trivsel, læringsmiljø og teknologisk utvikling vil være viktige temaer i hovedinnstillingen. Også videregående opplærings rolle i et samfunnsutviklingsperspektiv inngår i dette – å utvikle samfunnsansvar, motvirke segregering og

bidra til sosial utjevning, demokrati og medborgerskap.

Et annet område er vurdering. Innholdet i og praksisen på vurderingsfeltet har betydelig innflytelse på organiseringen av og innholdet i opplæringen. Som nevnt i kapittel 5 er det nå en gruppe som på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet ser på eksamensordningen i forbindelse med fagfornyelsen. Utvalget vil gå nærmere inn på dette feltet i hovedinnstillingen, men avventer i første omgang forslagene fra eksamensgruppen. Utvalget oppfatter dessuten fag- og timefordelingen som en del av strukturen, og vil komme tilbake til denne i hovedinnstillingen. Vi vil også komme tilbake til sentrale aktører for opplæringen.

Fra og med kapittel 6 avsluttes hvert kapittel med utvalgets vurdering. Her tar utvalget utgangspunkt i problemstillinger som er sentrale på det omhandlede området. Både faktagrunnlaget og drøftingene i disse kapitlene vil være utgangspunkt for utvalgets videre arbeid.

I dette avsluttende kapitlet vil vi kort trekke fram noen hovedtrekk ved opplæringen som utvalget har merket seg, og peke på noen overordnede problemstillinger.

11.1 Har retten til videregående opplæring for trange vilkår?

I dag er det få som stiller spørsmål ved elevenes – eller de voksnes – rett til videregående opplæring. Da retten til videregående opplæring ble stadfestet i Reform 94, var ikke dette ukontroversielt. Både faglige, administrative og ikke minst økonomiske sider ved innføringen av retten ble vurdert.[1]

Utvalget har ikke fått noen innspill som antyder at retten bør bortfalle. Tvert imot er det kommet innspill om at retten til videregående opplæring er en styrke ved vårt system.

Utvalget anser at både ungdomsretten og voksenretten er en styrke i vårt utdanningssystem. I dagens samfunn er videregående opplæring betydningsfull for deltakelse i både arbeids- og samfunnsliv. Dette innebærer at retten til videregående opplæring ofte er avgjørende for den enkeltes muligheter til å oppnå kompetanse.

Samtidig mener vi det er flere sider ved retten som det kan være grunn til å diskutere. Mye av oppmerksomheten handler om *bruk* av retten – og det å ha *brukt opp* retten. Ungdom som har brukt opp retten sin uten å ha bestått videregående opplæring, har ikke rett til opplæring som voksne. Det samme gjelder elever som går ut av videregående opplæring uten å få standpunktkarakter i fag, eller som stryker i fag – de har ikke rett til mer opplæring for å klare å bestå, men må gå opp til ny eksamen som privatist. Vi mener dette er en svakhet ved retten slik den er formulert i dag, fordi bortfallet av retten står i kontrast til samfunnets vektlegging av den betydningen videregående opplæring har for den enkelte.

I et samfunn der det er nødvendig å stadig oppdatere kompetansen sin, gjerne også oppnå en helt ny kompetanse, må dette speiles i de rettighetene den enkelte har til opplæring. Etter utvalgets mening gjør ikke retten til videregående opplæring det i dag. Den enkeltes mulighet til å kunne velge utdanningsvei om igjen etter halvgått eller endt opplæringsløp vil etter utvalgets mening være nødvendig for å kunne møte samfunnets og arbeidslivets behov for stadig ny og utvidet kompetanse.

11.2 Tilrettelegger vi for at elevene er kvalifisert for neste nivå?

Utvalget mener det er en styrke at omtrent alle elever starter i videregående opplæring etter ungdomstrinnet. Dette er etter vår mening et sterkt signal om at ungdommen tar videregående opplæring på alvor, og at de ser behovet for videre opplæring ut over grunnskolen.

Samtidig vet vi at elevmassen har ulikt kompetansegrunnlag fra grunnskolen. Noen elever strever i fag og har lave grunnskolepoeng, eller de mangler karakterer i et eller flere fag fra grunnskolen. Andre elever kommer til videregående opplæring etter kort oppholdstid i Norge og mangler norskferdigheter. Uansett faglige forutsetninger har elevene rett til å begynne i videregående opplæring. Og de har rett til å få plass på ett av tre utdanningsprogrammer de søker seg til. At alle har rett til videregående opplæring, er en styrke ved opplæringssystemet vårt, men utvalget vil stille spørsmål ved om videregående opplæring er beredt til å ta imot og gi alle den støtten de trenger for å lykkes.

Forskning viser at elever med lave grunnskolepoeng statistisk sett har dårligere sjanse for å fullføre og bestå videregående opplæring. Elever med ulike faglige forutsetninger har de samme kravene til sluttkompetanse, de skal med noen unntak bruke like lang tid på opplæringen, og de får i stor grad de samme læringsbetingelsene.

[1] St.meld. nr. 33 (1991–92) *Kunnskap og kyndighet – om visse sider ved videregående opplæring.*

Figur 11.2

Utvalget vil peke på noen svakheter ved overgangene i videregående opplæring, både overgangen fra ungdomstrinnet og overgangene innad i videregående opplæring.

For det første må strukturen ta hensyn til at noen elever mangler nødvendig kompetanse for å kunne gjennomføre videregående opplæring. Både studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer skal utdanne faglig dyktige studenter og medarbeidere. Elever som mangler vurdering i fag i grunnskolen, har små sjanser til å klare faget i videregående opplæring. Tall fra SSB viser at rundt 70 prosent av de elevene i 2012-kullet som hadde færre enn 25 grunnskolepoeng, manglet bestått karakter i ett eller flere fag allerede på Vg1.

Utvalget viser til Danmark, som følger elevene tett gjennom hele ungdomstrinnet, og som tilbyr frivillig 10. klasse for elever som trenger å forbedre sine kvalifikasjoner før de begynner i videregående opplæring. Utvalget vil komme tilbake til ulike modeller for overgangen mellom ungdomstrinnet og videregående opplæring i neste innstilling. Et spørsmål som bør belyses nærmere, er om det gagner elevene at det norske opplæringssystemet ikke stiller noen formelle krav om bestått i fag fra grunnskolen. Her har vi sett at Norge skiller seg fra andre land.

For det andre må strukturen legge til rette for at elever som trenger det, kan få hjelp til å kvalifisere seg godt nok for neste trinn i videregående opplæring. Selv om det finnes krav om bestått i overgangene mellom Vg1 og Vg2 og mellom Vg2 og Vg3/lære, vet vi at elever går videre i systemet uten å ha bestått alle fagene, og vi vet at en andel av elevene, både på studieforberedende og på yrkesfaglige utdanningsprogrammer, fullfører videregående opplæring uten å ha bestått i alle fagene.

11.3 Gir videregående opplæring rom for faglig fordypning?

Elever som starter i videregående opplæring, har forventninger om å møte noe nytt. For første gang har de tatt et valg om videre opplæringsløp, selv om mange ikke har klart for seg hva de skal jobbe med i framtiden.

Utvalget mener det er viktig at videregående opplæring representerer noe nytt for alle, og at fagene og opplæringen peker framover mot studier og framtidige yrker. At videregående opplæring gir rom for at elevene og lærlingene kan fordype seg i fag de er interessert i, er etter vår mening helt essensielt for elevenes motivasjon for fagene. Det er også noe vi har fått innspill om fra elever. En av elevene vi har fått innspill fra, fortalte at møtet med en arbeidsplass ga henne motivasjon for å jobbe med fellesfagene, fordi hun kunne se hvilken betydning fellesfagene hadde for hennes framtidige yrkesutøvelse. I tillegg mente hun at det var motiverende i seg selv å kunne se for seg et mulig framtidig yrke.

Utvalget har merket seg innspillene vi har fått når det gjelder utdanningsprogram for studiespesialisering. Elever vi har møtt, viser til at de opplever studiespesialiserende program, særlig på Vg1, som mer av det samme som de hadde i ungdomsskolen. De uttrykker at de hadde gledet seg til å begynne med noe nytt i videregående opplæring. Vi mener at også elevene på dette utdanningsprogrammet må få mulighet til å utvikle en identitet knyttet til framtidige studier og yrker, og at utdanningsprogrammet i større grad enn i dag må bidra til dette. Vi mener dette vil virke positivt på elevenes motivasjon for å lære og utvikle sin kompetanse i en gitt retning.

Utvalget vil i neste innstilling drøfte nærmere hva mulighet til faglig fordypning betyr og innebærer for strukturen og innholdet i de ulike utdanningsprogrammene. Et sentralt spørsmål vil knytte seg til omfanget av fellesfag og muligheten til å fordype seg i et fag, emne eller fagområde.

11.4 Har vi to klart definerte løp gjennom videregående opplæring?

Tilbudsstrukturen i videregående opplæring er utviklet gjennom tradisjoner, ulike målsettinger og behov. En sentral målsetting for utdanningssystemet i hele etterkrigstiden har vært å samle

Figur 11.3

mange ulike tilbud og opplæringsløp til en større helhet, blant annet gjennom å regulere opplæringen i felles lover, bygge kombinerte videregående skoler og – ikke minst – samordne innholdet i opplæringen gjennom felles læreplaner i noen fag.

Likevel har det vært et overordnet prinsipp for strukturen i videregående opplæring at vi skal ha to selvstendige utdanningsløp som fører enten til studiekompetanse eller til yrkeskompetanse. Andre land vi har sett på, skiller også mellom to eller flere hovedveier gjennom videregående opplæring, definert ut fra hvilken sluttkompetanse elevene skal oppnå.

Et viktig prinsipp for den nye tilbudsstrukturen i 1994 var at den skulle være oversiktlig og uten blindveier. Vi mener det er en styrke ved tilbudsstrukturen at alle veier fører fram til en definert kompetanse. Samtidig ser vi at elever som etter Vg2 ikke får læreplass, nok må kunne sies å ha startet på en blindvei i videregående opplæring.

Videre har det vært et økende behov for fleksibilitet i tilbudsstrukturen i årene etter Reform 94, og dette har etter utvalgets oppfatning ført til en etter hvert mer uoversiktlig struktur. Vi ser at både påbygging og flere lokale tilbud øker den strukturelle fleksibiliteten for elever som ønsker å oppnå studiekompetanse, men fleksibiliteten fra studieforberedende til yrkesfaglige utdanningsprogrammer er så godt som fraværende.

I tilbudsstrukturen er det også lagt opp til at elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer kan bruke yrkesfaglig fordypning til fag som gir studiekompetanse. Utvalget ser at det kan være positivt med mange valgmuligheter, men vi mener samtidig at dette har noen uheldige sider. Det første dilemmaet knytter seg til den signaleffekten det gir å opprette mange utdanningsløp som fører bort fra yrkesfaglige utdanningsveier. Vi mener at dette harmonerer dårlig med arbeidslivets behov for faglært arbeidskraft. For det andre blir kravene til studiekompetanse mer utydelige, og for det tredje vet vi at mange strever med å nå de kravene som er fastsatt til påbyggingsåret.

Utvalget mener at påbygging til generell studiekompetanse er en viktig vei til å oppnå studiekompetanse for mange som har begynt på et yrkesfaglig løp. Samtidig ser vi at dette tilbudet ikke fungerer optimalt. Vi vil i hovedinnstillingen komme tilbake til mulige modeller for videregående opplæring, inkludert påbygging og muligheter for dem med yrkeskompetanse til å bygge på sin kompetanse med relevant høyere utdanning.

11.5 Er fellesfagene egentlig felles – og skal de være det?

Fellesfag har vært et begrep siden felles allmenne fag ble innført med Reform 94, og fagene er stort sett de samme i både omfang og plassering som da reformen ble innført. Begrepet fellesfag indikerer at de er felles for alle, og at kravene til sluttkompetansen i fagene er lik for alle.

For alle elevene i videregående opplæring er det seks fag som er felles i betydningen at alle skal ha opplæring i dem: norsk, matematikk, naturfag, engelsk, samfunnsfag og kroppsøving. Det er likevel et skille mellom elever på studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Elever på yrkesfag har ikke opplæring i alle kompetansemålene i fagene. Det er først hvis de tar sikte på påbygging til generell studiekompetanse, at alle kompetansemålene er felles med dem som har tatt studieforberedende utdanningsprogram. I et slikt perspektiv er det bare to fag som er felles, nemlig engelsk og samfunnsfag, der timetallet og kompetansemålene er like for alle.

Det er flere fellesfag på de studieforberedende utdanningsprogrammene enn på de yrkesfaglige. Her er det ti fellesfag som alle elevene på disse utdanningsløpene skal ha for å oppnå studiekompetanse. Det er ikke krav til at elever fra yrkesfaglige utdanningsprogrammer skal ha alle disse fagene når de tar påbygging. I stedet skal programfagene på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene erstatte kravene i fellesfagene religion og etikk, fremmedspråk og geografi. Dette innebærer at begrepet felles betyr to ulike ting: Noe er felles for alle; noe er felles for bare noen.

Vi mener at formålet med, plasseringen og omfanget av fellesfagene må vurderes nærmere. Dette bør gjøres i lys av en diskusjon om hva som er viktig med fagene for enten å være studieforbe-

redt eller å oppnå god fagarbeiderkompetanse. Et interessant spørsmål blir da om alle som skal bli studieforberedt, bør ha de samme fellesfagene i samme omfang. Vi vil her særlig peke på at kravene til fremmedspråk som en del av det å være studieforberedt er ulike for ulike elevgrupper.

11.6 Generell studiekompetanse – for generell?

Kravet til generell studiekompetanse er fullført og bestått i de seks fagene norsk, engelsk, matematikk, naturfag, samfunnsfag og kroppsøving, som en del av et treårig videregående løp. Videre er det krav om et visst antall timer i et visst antall programfag i tillegg til de seks fagene for elever i videregående opplæring, eventuelt dokumentert fulltids arbeidserfaring i fem år for voksne over 23 år.

Det finnes unntak fra kravene til generell studiekompetanse, og ikke minst finnes det etter hvert spesielle krav i tillegg til den generelle studiekompetansen i et økende antall studier i høyere utdanning. Etter utvalgets mening innebærer dette at det er grunn til å vurdere selve begrepet og kravene til generell studiekompetanse på nytt. Vi mener det er grunn til å se nærmere på om strukturen og innholdet i videregående opplæring i tilstrekkelig grad forbereder elevene på kvalifikasjoner de trenger for å studere videre i høyere utdanning. Dette innebærer en vurdering av fellesfagenes betydning for å bli studieforberedt, om kravene om fordypning er gode nok og om det er andre innholdsmessige krav som kan ha betydning for å bli studieforberedt. Vi viser her til at noen land skiller mellom ulike typer studiekompetanse og adgang til videre studier. Den norske Y-veien er et eksempel på dette.

I noen land stilles det også krav om et visst karakternivå i noen fag, eller det stilles krav om fordypning i noen selvvalgte fag. Også i vårt system finner vi slike krav. Vi mener dette er temaer det er viktig å se nærmere på, særlig i lys av den kunnskapen vi har om sammenhengen mellom dem med svakest karaktergrunnlag og gjennomføring i høyere utdanning.

11.7 Økt gjennomføring – kan vi bli enda bedre?

Forskning har gjennom flere år sett på hva som kan være årsakene til manglende gjennomføring, og mye forskning peker på sosiokulturelle bakgrunnsfaktorer og kjønn. Karakternivået ved utgangen av grunnskolen er den faktoren som har mest å si for sannsynligheten for å gjennomføre videregående opplæring.

Utvalget har merket seg den positive utviklingen i gjennomføringstallene i de siste årene. Vi mener likevel at det er for mange som ikke gjennomfører videregående opplæring innenfor dagens system, og at debatten om gjennomføring og frafall kan nyanseres på flere måter. For det første mener vi det er grunn til å se på gjennomføring i et lengre tidsperspektiv enn fem år for den enkelte. Elevene i videregående opplæring er i ulik grad motivert og modne for opplæring, og mange har behov for noen år i arbeidslivet før de finner sitt interessefelt og fullfører opplæringen. Vi vet at gjennomføringstallene ser vesentlig annerledes ut sju år etter endt videregående opplæring enn fem år etter, som er det offisielle telletidspunktet i dag.

For det andre mener vi det er viktig å se nærmere på hva som er årsaken til manglende gjennomføring. For noen elever vil det ikke være aktuelt å kunne gjennomføre videregående opplæring; andre vil kunne klare det til tross for svakt karaktergrunnlag fra grunnskolen.

På studieforberedende utdanningsprogrammer vet vi at det for mange elever kan være lite som skal til før de har fullført et løp. Elevene på disse utdanningsprogrammene har kommet langt i det videregående opplæringsløpet; de stryker gjerne i ett eller noen få fag. Forskrift til opplæringsloven regulerer adgangen til å fortsette på neste nivå dersom ikke alle fagene er bestått, og den regulerer også retten til ny eksamen i fag dersom elevene stryker.[2] Mange skoler strekker seg langt for å ivareta disse elevene, noe vi mener er både positivt og viktig. Spørsmålet vi likevel må stille, er om vi har systemer og strukturer som ivaretar disse elevene godt nok.

For det tredje må vi se nærmere på overgangen mellom Vg2 og læretid i bedrift. Vi vet at mange unge som ikke får læreplass, ikke fullfører opplæringen. Utvalget vil peke på dette som et strukturelt dilemma. Den norske fagopplæringsmodellen innebærer for de fleste fag at deler av opplæringen skal foregå i bedrift. Da må vi ha et system som sørger for at dette skjer. Utvalget vil peke på dette som den største ulempen med hovedmodellen i dag. Skal vi fortsatt ha en modell som forutsetter opplæring i bedrift, når dette er tilbud som ikke tilbys alle?

[2] Forskrift til opplæringsloven § 3-34.

Utvalget har merket seg at mange gjennomfører på tross av dårlige odds, og mange klarer seg i arbeidslivet uten å ha fullført videregående opplæring. Gjennomføringen blant elever som selv har innvandret til landet etter skolestart, er lavere enn for gjennomsnittet av resten av elevgruppen. Det er likevel en del som får vitnemål eller fagbrev. Men en stor andel av elevene med svake norskferdigheter har ikke utbytte av opplæringen. Språkvanskene fører til at elevene ikke får tatt ut sitt egentlige læringspotensial. Selv om vi har et system som gir elevene utvidede rettigheter i form av flere år i videregående opplæring, innføringskurs og særskilt språkopplæring, ser ikke tiltakene ut til å være tilstrekkelige – og kanskje ikke treffsikre nok. Utvalget mener det er nødvendig å se nærmere på tilbudet til denne gruppen.

Utvalget har merket seg at det er store forskjeller i hvor stor grad fylkeskommunene bidrar til økt gjennomføring. Dette tyder på at måten skolene og fylkeskommunene jobber med gjennomføring, har betydning for utfallet.

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

Voksne står i en annen livsfase enn ungdom. Flere er avhengig av tilbud som tar hensyn til at opplæringen skal kunne kombineres med familieliv og arbeid. En forutsetning er også at det må være økonomisk gjennomførbart for den enkelte å ta utdanning i voksen alder. Vi viser her til utredningen om finansiering av livsopphold for voksne som ble avgitt 30. november 2018.[3]

Utvalget mener det er en styrke at voksne uten fullført videregående opplæring har rett til dette. Innføring av en individuell rett har imidlertid ikke ført til økt etterspørsel etter opplæring fra voksenbefolkningen, til tross for at vi vet at behovet er der. Det kan derfor stilles spørsmål ved både om retten treffer riktig målgruppe, og om tilbudet oppleves som reelt for den enkelte. Dagens tilbud tar i for liten grad høyde for at voksengruppen har forandret seg siden 1990-tallet. Økt mangfold i gruppen krever andre tilbud.

Retten er utformet i en tid da målet var å treffe dem som ikke hadde fått muligheten til ta videregående opplæring. Utfordringene i dag er annerledes, bl.a. med økt innvandring og økt behov for rekvalifisering. En tydelig svakhet ved retten er at den ikke ivaretar unge voksne som har brukt opp ungdomsretten, men uten å ha bestått videregående opplæring, og heller ikke voksne med behov for rekvalifisering.

Rammefinansieringen sikrer ikke i tilstrekkelig grad at voksne prioriteres i fylkeskommunens arbeid. Ikke minst ser vi at det er store ulikheter mellom fylkeskommunene når det gjelder hvor mange som får et tilbud. Antall voksne som blir realkompetansevurdert er lavt. Voksenopplæringsfeltet er svært fragmentert, med både private, kommunale og fylkeskommunale aktører. Mange voksne trenger opplæring på både grunnskolenivå og videregående nivå, noe dagens system i liten grad tar høyde for.

Utvalget vil særlig peke på utfordringer med å gi en god opplæring til innvandrere med svake grunnleggende ferdigheter. Regjeringen peker i sin innvandringsstrategi på hvor viktig det er at flere kommer i arbeid. Utvalget mener at skal dette målet nås, må videregående opplæring for denne gruppen ses i sammenheng med andre integreringstiltak. Utvalget vil ha med seg dette perspektivet i arbeidet med hovedinnstillingen.

Utvalget vil til slutt påpeke at kunnskapsgrunnlaget om voksne i videregående opplæring er svært mangelfullt. Det er flere ulike datakilder. Det er behov for bedre data om tilbud, kvaliteten på tilbudet og hvilken kompetanse voksne trenger og etterspør.

[3] NOU 2018: 13 *Voksne i grunnskole og videregående opplæring – Finansiering av livsopphold.*

Referanseliste

Allerup, P., V. Kovac, G. Kvåle, G. Langfeldt og P. Skov (2009). *Evaluering av det Nasjonale kvalitetsvurderingssystemet for grunnopplæringen.* FoU-rapport 8/2009 – Agderforskning/Universitetet i Århus.

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2016). *Lavinntekt og levekår i Norge.* Arbeid og velferd nr. 1-2016.

Arbeids- og velferdsforvaltningsloven (NAV-loven). www.lovdata.no

Aspøy, T.M., H. Nicolaisen og T. Nyen (2013). *Vilkår for læring i kommunene: en kartlegging av fire arbeidsfelt.* Fafo-rapport 2013: 35. Oslo: Fafo.

Aspøy, T.M. og T. Nyen (2015). *Godt, men ikke for godt. Evaluering av forsterket alternativt Vg3 for elever som ikke får læreplass.* Rapport 2015: 46. Oslo: Fafo.

Aspøy, T.M. og Nyen, T. (2016). *Bedre gjennomføring i videregående opplæring. Evaluering av kvalifiseringsmodeller i og etter Vg2 yrkesfag og i Vg3 påbygg.* Rapport 2016-37. Oslo: Fafo.

Aspøy, T.M., S. Skinnarland og A.H. Tønder (2017). *Yrkesfaglærernes kompetanse.* Fafo-rapport 2017: 11. Oslo: Fafo.

Bakken, A. og C. Hyggen (2018). *Trivsel og utdanningsdriv blant minoritetselever i videregående. Hvordan forstå karakterforskjeller mellom elever med ulik innvandrerbakgrunn?* Oslo: NOVA.

Bakken, A. (2017). *UngData 2017. Nasjonale resultater.* NOVA-rapport 10/17. Oslo: NOVA.

Bakken, A. (2018). *UngData 2018. Nasjonale resultater.* NOVA-rapport 8/18. Oslo: NOVA.

Barnevernloven.www.lovdata.no.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2018). *Oppvekststatus.* Hentet 12.11.2018: https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Oppvekst/

Bergem mfl. (2014). *Realfag – relevante – engasjerende – attraktive – lærerike.* Rapport fra ekspertgruppe for realfagene. Oslo: Kunnskapsdepartementet 2015.

Besl. O. nr. 68 (1997–98*). Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa.*

Besl. O. nr. 106 (1999–2000). *Lov om endringar i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) m.m.* Oslo: Stortinget.

Bettinger, E.P., S. Ludvigsen, M. Rege, I.F. Solli og D.S. Yeager (2018). Increasing perseverance in math: Evidence from a field experiment in Norway. I *Journal of Economic Behavior and Organization*, (146) 1–15.

Bjørndal, I. (2005). *Videregående opplæring i 800 år – med hovedvekt på tiden etter 1950.* Halden: Forum bok.

Blossing, U., A. Hagen, T. Nyen og Å. Söderström (2010). *Kunnskapsløftet – fra ord til handling.* Sluttrapport fra evalueringen av et statlig program for skoleutvikling. Fafo og Karlstads Universitet.

BNL-rapport 2012/6: *Ny fagutdanning for fremtiden.*

Borg, E., H. Christensen, K. Fossestøl og Ø. Pålshaugen (2015). *Hva lærerne ikke kan! Et kunnskapsgrunnlag for satsning på bruk av flerfaglig kompetanse i skolen.* Arbeidsforskningsinstituttet. AFI-rapport 6/2015. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.

Borge, L.E., G. Naz og P. Tovmo (2003). *Kostnads- og etterspørselsforhold i videregående opplæring.* Allforsk.

Borgonovi, F., A. Ferarra og S. Maghnouj (2018) *The General Gap in Educational Outcomes in Norway.* OECD Education Working Paper No. 183.

Bratsberg, B., T. Nyen og O. Raaum (2017). Fagbrev i voksen alder. *Søkelys på arbeidslivet nr. 1–2-2017.* Oslo: Universitetsforlaget.

Brekke, I., M. Røed og P. Schøne (2013). *Påvirker innvandring investeringen i utdanning?* Søkelys på arbeidslivet nr. 3/2013. Oslo: Universitetsforlaget.

Bråten, M. og B. Jordfald (2018). *Assistentenes rolle i barnehagene.* Fafo-rapport 2018: 25.

Bunting, M. og G.H. Moshuus (2017). *Scandinavian Journal of Educationonal Research.* Vol. 11, Nr. 2, Art. 3.

Cappelen, Ådne, Bjorn Dapi, Hege Marie Gjefsen, Victoria Sparrman og Nils Martin Stølen (2018). *Framskrivinger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2035.* Rapport 2018/36.

Caspersen, J., M. Garvik og C. Wendelborg (2015). *Lærlingundersøkelsen 2014. Analyser av variasjoner og sammenhenger.* Rapport 2015. Trondheim: NTNU.

Caspersen, J., H. Michelsen og C. Wendelborg (2016). *Lærlingundersøkelsen 2015. En analyse av yrkesfaglærernes kompetanse, utstyrssituasjonen og tilbudsstruktur.* Rapport 2016. Trondheim: NTNU.

Dale, E.L. (2010). *Kunnskapsløftet. På vei mot felles kvalitetsansvar?* Oslo: Universitetsforlaget.

Dahl mfl. (2014) fotnote s. 64

Dahl, T., B. Askling, K. Heggen, L.I. Kulbrandstad, T. Lauvdal, L. Qvortrup, K.G. Salvanes, K. Skagen, S. Skrøvset, F.W. Thue og S. Mausethagen (2016). Ekspertgruppa om lærerrollen. *Om lærerrollen. Et kunnskapsgrunnlag.* Bergen: Fagbokforlaget.

Damvad Norge (2014). *Finansieringssystemet for universiteter og høyskoler.* Notat, 28.04 2014.

Dapi, B. H.M. Gjefsen, V. Sparrman og N.M. Stølen (2016). *Education-specific labour force and demand in Norway in times of transition.* Reports 2016/31. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå

Deichmann-Sørensen, T. (2009). *Hvor går norsk fagopplæring? Om modernisering, organisering og styring av fag- og yrkesopplæringen i Norge.* Småskriftserien 3-2009. Lillestrøm: Høgskolen i Akershus.

Departement for Education, Education Funding Agency (2012). *16 to 19 Funding formula review,* July 2012.

Difi (2010). *Statlig styring av kommunene. Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer.* Difi-rapport 2010: 4.

Difi (2014). *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning. Vedlegg.* Difi-rapport 2014: 07.

Difi (2016). *Statens tilsyn med kommunene. Organisering, omfang, nytte og forbetringsmoglegheiter.* Difi-rapport 2016: 5.

Digital 21 (2018). *Rapport fra arbeidsgruppe om kompetanse.* https://digital21.no/wp-content/uploads/2018/09/EG3_Kompetanse_Digital21_2018.pdf

Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (2018) Diku: https://www.diku.no/

Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (2018) Nettside: *Utdanning i verden.* https://www.utdanningiverden.no/hva-venter-du-paa/vidaregaaande

Dokka, H.J. (1986). *Reformarbeid i norsk skole.* Oslo: NKS-forlaget.

Drugli, M.B. og T. Nordahl (2018). *Samarbeidet mellom hjem og skole.* Forskningsartikkel: Utdanningsdirektoratet. Hentet 06.11.2018: https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/samarbeid/hjem-skole-samarbeid/samarbeidet-mellom-hjem-og-skole/betydningen-av-skole-hjem-samarbeid/

Dæhlen, M., K. Danielsen, Å. Strandbu og Ø. Seippel (2013) *Vaksne i grunnskole og videregående opplæring.* NOVA Rapport 7/2013. Oslo: NOVA.

Ekren, R., H. Holgersen og K. Steffensen (2018). *Kompetanseprofil for lærere i videregående skole. Hovedresultater.* Rapporter 2018/19. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå. Statistics Norway.

Engelien, K., T.M. Eriksen og R. Jakhelln (2015). *Integrerte studiedesign for femårig lærerutdanning* (s. 157–169). I Rindal, U., A. Lund og R. Jakhelln (red.). *Veier til fremragende lærerutdanning.* Oslo: Universitetsforlaget.

Engelsen, B.U. (2008). *Sentrale styringssignaler og lokale strategidokumenter. Rapport nr. 1.* Oslo: Pedagogisk forskningsinstitutt. Forskningsgruppen Læreplanstudier.

Engh, R. (2013). *Vurdering for læring i skolen. På vei mot en bærekraftig vurderingskultur.* Kristiansand: Høyskoleforlaget AS – Norwegian Academic Press.

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.

European Commission (2013). *Supporting teacher competence development. For better learning outcomes. Education and Training.* Hentet 02.10.2018: http://ec.europa.eu/assets/eac/education/experts-groups/2011-2013/teacher/teachercomp_en.pdf

European Commission/EACEA/Eurydice (2014). *Financing Schools in Europe: Mechanisms, Methods and Criteria in Public Funding.* Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Environment Agency (2015). *European environment — state and outlook 2015: Assessment of global megatrends.* København: European Environment Agency.

Evensen, R. (2018). *Evaluering av folkehøyskolens mentorordning*. Høgskolen i Sørøst- Norge.

EVU-utvalget (2018). *Kunnskapsgrunnlaget. Etter- og videreutdanning i andre land.* Hentet 12.11.2018: https://www.kompetansenorge.no/contentassets/8a719a50fbae4ddca941999c1fe4da73/evu-i-andre-land-29.10.2019.pdf

Falch, T., S. Bensnes og B. Strøm (2016). *Kvalitetsforskjeller i videregående opplæring*, SØF-rapport nr. 01/2016.

Falch, T., L.E. Borge, P. Lujala, O.H. Nyhus og B. Strøm (2010). *Årsaker til og konsekvenser av manglende fullføring av videregående opplæring.* SØF-rapport nr. 03/2010. Trondheim: Senter for økonomisk forskning.

Falch, T., A.B. Johannesen og B. Strøm (2009). *Kostnader av frafall i videregående opplæring.* SØF-rapport nr. 08/2009. Trondheim: Senter for økonomisk forskning.

Federici, R.A., C. Gjerustad, K.H. Vaagland, E.H. Larsen, E. Rønsen og E. Hovdehaugen (2017). *Spørsmål til Skole-Norge våren 2017: Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere.* NIFU-rapport 2017: 12.

Fellesprogrammet 1945: https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?pid=1945-1954&pgid=a_0159.

Forordning Angaaende de lærde Skoler i Danmark og Norge. 1809. Skolehistoriske aktstykker 1963. Oslo: Norsk pedagogisk studiesamlings venner.

Forordning Angaaende Fattige Børns Antagelse i de publique Latinske Skoler. 1756. Skolehistoriske aktstykker 1963. Oslo: Norsk pedagogisk studiesamlings venner.

Forordning Angaaende Hvor mange Latinske Skoler i Danmark og Norge skal vedblive. 1739. Skolehistoriske aktstykker 1963. Oslo: Norsk pedagogisk studiesamlings venner.

Forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator.

Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten §§ 1 og 2. Hentet 11.10.2018: https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2003-04-03-450

Forskrift om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring og om henvisningen til Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring 2018. https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-11-08-1846

Forskrift om opptak til høyere utdanning. Kunnskapsdepartementet, 2018.

Forskrift til opplæringsloven. Kunnskapsdepartementet, 2018.

Friberg, J.H. (2016): *Arbeidsmigrasjon. Hva vet vi om konsekvensene for norsk arbeidsliv, samfunn og økonomi?* Fafo-rapport 2016: 02.

Fridholm, T., A. Håkansson, I. Storsul Opdahl, J. Synnelius, M. Terrell og G. Melin (2017). *User survey and impact assessment of the Norwegian education research.* Technopolis Group. April 2017.

Frøseth, M.W. og N. Vibe (2014). *Fem år etter grunnskolen. Kompetanseoppnåelse i videregående opplæring og overgangen til høyere utdanning og arbeid før og etter Kunnskapsløftet.* Rapport 3: 2014. Oslo: NIFU.

Frøyland, L.R. (2011). *Unges syn på deltagelse og innflytelse i skolen, lokalpolitikken og sivilsamfunnet.* Notat 7/2011. Oslo: NOVA.

Gee og Hayes (2011). Mangler tekst

Gibbs, R. og J. Poskitt (2010). *Student Engagement in the Middle Years of Schooling (Years 7–10): A Literature Review*. New Zealand: Ministry of Education.

Gjelsvik, M. I.H. Mathiesen og S.I. Nødland (2017) *Bedre samsvar mellom tilbud og etterspørsel i regionale arbeidsmarkeder.* Rapport 21/2017. Stavanger: IRIS.

Gjerustad, C., E. Waagene og K.V. Salvanes (2015). *Spørsmål til Skole-Norge høsten 2014. Resultater og analyser fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse blant skoler og skoleeiere*. NIFU-rapport 3/2015. Oslo.

Grønmo, L.S., A. Hole og T. Onstad (2016). *Ett skritt fram og ett tilbake.* Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Grøgaard, J., H. Helland og J. Lauglo (2008). *Elevenes læringsutbytte: Hvor stor betydning har skolen? En analyse av ulikhet i elevers prestasjonsnivå i fjerde, syvende og tiende trinn i grunnskolen og i grunnkurset i videregående.* Rapport 45/2008, Oslo: NIFU STEP.

Gunnes, H., E. Hovdhaugen og B.M. Olsen (2017). *Utdanningsforskning i Norge i 2015. Ressurser og resultater.* NIFU-rapport 4/2017.

Gunnes, H. og A. Vabø (2011). *Ressursinnsatsen innenfor utdanningsforskning 2009.* NIFU-rapport 13/2011.

Hagen, A., M. Nadim og T. Nyen (2008). *Bruk av fagkompetanse i arbeidslivet.* Rapport 2008: 29. Oslo: Fafo.

Hagen, A. og T. Nyen (2010). *Kjedeskoler – internopplæring i varehandelen.* Fafo-notat 20/2010. Oslo: Fafo.

Hagen, A. og S. Skule (2001)

Hagen, A. og S. Skule (2008). *Kompetansereformen og livslang læring. Status 2008.* Fafo-rapport 07/2008. Oslo: Fafo.

Hall, J.B. (2016a). Examining School Inspectors and Educational Directors within the Organisation of School Inspection Policy: Perceptions and Views. *Scandinavian Journal of Educational Research* (online), 1-2016.

Hall, J.B. (2016b). *State School Inspection: The Norwegian Example* Thesis submitted for the degree of Philosophiae Doctor (PhD), University of Oslo, June 2016.

Hartvedt, K., E.M. Carlsen, L. Hauan, S. Olsen, J. Oftedal, A. Dorseuil og H.L. Skogvang (2017). *Utredning av en bindende bemanningsnorm i helsestasjons- og skolehelsetjenesten.* Rapport 10/2017. Oslo: Helsedirektoratet.

Hatch, T. (2013). Beneath the surface of accountability: Answerability, responsibility and capacity-building in recent education reforms in Norway. *Journal of Educational Change*, 14 (1).

Hegna, K., I.M. Eriksen, M.A. Sletten, Å. Strandbu og G. Ødegård (2017). *Ungdom og psykiske endringer og kontekstuelle forklaringer* (s. 75–94). I Bunting, M. og G. Moshuus (red.). *Skolesamfunnet. Kompetansekrav og ungdomsfellesskap.* Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Helgøy, I. og A. Homme (2013). *Evaluering av Ny GIV Overgangsprosjektet.* Sluttrapport. Bergen: Uni Rokkansenteret. Rapport 3/2013.

Helsedirektoratet (2017). *Nasjonal faglig retningslinje for det helsefremmende og forebyggende arbeidet i helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom.* Hentet 11.10.2018: https://helsedirektoratet.no/Retningslinjer/Helsestasjons-%20og%20skolehelsetjenesten.pdf

Helsedirektoratet (2018). *Om individuell plan og koordinator – formål og rettigheter.* Hentet 11.10.2018: https://helsedirektoratet.no/retningslinjer/rehabilitering-habilitering-individuell-plan-og-koordinator/seksjon?Tittel=om-individuell-plan-og-8179

Helsedirektoratet (2018). *Skolehelsetjenesten 5–20 år.* Hentet 11.10.2018: https://helsedirektoratet.no/retningslinjer/helsestasjons-og-skolehelsetjenesten/seksjon?Tittel=skolehelsetjenesten-520-ar-10171

Helse- og omsorgsloven. www.lovdata.no

Hertel, L. og J.G. Kallevig (2017). *Berufsbildung i Tyskland. Det tyske systemet for fag- og yrkesopplæring og yrkesrettet etterutdanning.* Oslo: NOKUT.

Hofstad, H. og G.S. Hansen (2015). *Samfunnutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå.* NIBR-rapport 17/2015.

Holen, S. (2014). *Utdanningsvalg i overgangen fra ungdomsskole til videregående opplæring. En litteraturgjennomgang.* Arbeidsnotat 6/2014. Oslo: NIFU.

Horneland, A. (2014). *Å vite og kunne. En dokumentanalyse av læreplaner og styringsdokumenter.* Masteroppgave ved Institutt for pedagogikk, Universitetet i Oslo.

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 standpunktkarakterer i norsk og matematikk og rutiner for standpunktvurdering i offentlige og private skoler.* Rapport 24/2014. Oslo: NIFU.

Huitfeldt, I, L.J. Kirkebøen, S. Strømsvåg, G. Eielsen og M. Rønning (2018). *Fullføring av videregående opplæring og effekter av tiltak mot frafall.* Sluttrapport fra effektevalueringen av Overgangsprosjektet i Ny GIV. Oslo: SSB. Rapport 8/2018.

Høigård, E. og H. Ruge (1971). *Den norske skoles historie. En oversikt.* Oslo: J.W. Cappelens forlag.

Høst, H. (2008). *Styring og samarbeid.* I Høst, H. (red.). *Fag- og yrkesopplæringen i Norge – noen sentrale utviklingstrekk.* Rapport 20/2008. Oslo: NIFU.

Høst, H. (2009). *Videregående opplæring for voksne: yrkesopplæring dominerer.* I Markussen, E. (red.). *Videregående opplæring for nesten alle.* (s. 129-142). Fagernes: Cappelen Akademisk Forlag.

Høst, H. (2011). *Praksisbrev – et vellykket tiltak mot frafall. Hva er lærdommene?* Sluttrapport fra den forskningsbaserte evalueringen av forsøk med praksisbrev 2008–2011. Rapport 27/2011. Oslo: NIFU.

Høst, H. (2012). *Tradisjonelle utfordringer – fornyet interesse. Hvordan er de nordiske landenes yrkesutdanninger i stand til å møte arbeidslivets behov? TemaNord,* 2012:503.

Høst, H. og S. Michelsen (2012). Kvalitetsarbeid, kvalitetsstyring og kvalitetsvurdering. I Høst, H. (red.). *Kunnskapsgrunnlag og faglige perspektiver for en studie av kvalitet i fag- og yrkes-*

opplæringen. Rapport 1 Forskning på kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. Rapport 22/2012. Oslo: NIFU.

Høst, H. (red.) (2015). *Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen.* Sluttrapport. Rapport 14/2015. Oslo: NIFU

Høst, H., A. Skålholt, H. Nore og A. Hagen (2012). *Gjennomgående dokumentasjon, eller opplæringsboka i ny form?* Rapport 16/2012. Oslo: NIFU.

Høst, H., A. Skålholt og T. Nyen (2012). *Om potensialet for å få bedriftene til å ta inn flere lærlinger.* Arbeidsnotat 10/2012. NIFU og Fafo.

Høst, H. og S. Michelsen (2014). Opplæringskontorenes rolle i kvalitetsarbeidet. I Høst, H. (red.). *Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. Fokus på opplæringen i bedrift.* Rapport 3 Forskning på kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. Rapport 12/2014. Oslo: NIFU.

Høst, H. og S. Michelsen (2015). Om arbeidet med kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. (s.23-82).I Høst, H. (red.). *Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen.* Sluttrapport. Rapport 14/2015. Oslo: NIFU.

Høst, H., K. Reegård, R.B. Reiling, A. Skålholt og A.H. Tønder (2015). *Yrkesutdanninger med svak forankring i arbeidslivet. En kunnskapsoppsummering.* Rapport 16/2015. Oslo: NIFU.

Høst, H. og C. Tømte (2016). *Styring og styrking av en fragmentert sektor – en evaluering av Nasjonalt fagskoleråd.* Rapport 11/*2016.* Oslo: NIFU.

Høst, H., T. Nyen, K. Reegård og A.H. Tønder (2018). *Evaluering av vekslingsmodell i fag- og yrkesopplæringen.* Delrapport 3. Fafo-notat 1/2018 og NIFU-Arbeidsnotat 14/2018.

Høst, H., S.E. Skjelbred og T. Røsdal (2018). *Hvordan er gjennomføringen i fagskoleutdanningene? En undersøkelse av særtrekk ved helsefag, kreative fag og tekniske fag.* Rapport 21 Oslo: NIFU.

Høydahl, R. (2003). *Folkedanning? Landsgymnaset som mothegemonisk danningsprosjekt. Nytt norsk tidsskrift,* (04) 20, 363–378.*Elever med akademisk talent i skolen*Illeris, (2003) sted og utgiver kap 4

Idsøe, E.C. (2014). *Elever med akademisk talent i skolen*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Innst. S. nr. 200 (1991–92) *Innstilling fra kirke- og undervisningskomiteen om kunnskap og kyndighet. Om visse sider ved videregående opplæring.*

Innst. S. nr. 70 (1997–98) *Innstilling fra Kirke, utdannings- og forskningskomiteen om lov om grunnskolen og videregående opplæring (opplæringsloven).*

Innst. S. nr. 78 (1998–99). *Innstilling fra kirke- og undervisnings og forskningskomiteen om kompetansereformen.*

Innst. 187 S (2013–2014) *Innstilling fra Kontroll og konstitusjonskomiteen.*

Innst. 333 S (2014–2015) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommunereformen.*

Innst. 12 S (2017–2018) *Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om budsjettet for 2018.*

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet IMDi (2018). *Innvandrerbefolkningen i Norge.* Hentet 12.11.2018: https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/innvandrere-og-integrering/innvandrerbefolkningen-i-norge/

Irgens, E. (2012). Profesjonalitet, samarbeid og læring. I M.B. Postholm (red.). *Læreres læring og leiing av profesjonsutvikling* (s. 217–231). Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.

Iversen, J.M.V., A.S. Haugset, C. Wendelborg, A. Martinsen, M. Røe, G. Nossum og M. Stene (2016). *Yrkesretting og relevans i fellesfagene.* Nord-Trøndelag forskning og utvikling AS. Rapport 16/2014.

Jakhelln, H. og J. Møller (2016). Retten i skolen – styring og sikring. I Andenæs og J. Møller (red.). *Retten i skolen.* Oslo: Universitetsforlaget.

Jenner, H. (2004). *Motivation och motivationsarbete i skola och behandling.* Stockholm: Myndigheten för skolutveckling.

Jussim, L., S.L. Robustelli og T.R. Cain (2009). Teacher Expectations and Self-fulfilling Prophecies. I K.R. Wentzel og A. Wigfield (red.). *Handbook of Motivation at School.* New York: Routledge.

Jørgensen, C.H., O.J. Olsen og D.P. Thunqvist (2018). *Vocational Education in The Nordic Countries. Learning from Diversity.* Routledge Research in International and Comparative Education.

Jøsendal, J.S og Ø.G. Karlsen (2009). *Hvordan lykkes som skoleeier.* PriceWaterhouseCoopers.

Keute, A.L. og K.M. Drahus (2017).

Kirke- og undervisningsdepartementet (1976). *Læreplan for den videregående skole. Del 1. Generell del Bokmål* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag A/S.

Kleven, Ø. (2016). *Nordmenn på tillitstoppen i Europa. Samfunnsspeilet*, 2/2016. Statistisk sentralbyrå.

Kommunaldepartementet (2007). Rundskriv H-03/07. *Nytt kapittel 10 A i kommuneloven – statlig tilsyn med kommunesektoren.*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018). Rapport fra ekspertutvalg: *Regionreformen. Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene.* Februar 2018.

Kompetanse Norge (2018). *Statistikkbanken*:http://status.vox.no/webview/?language=no

Karlson, B. og V. Krane (2016). *Hvordan redusere frafall blant elever i videregående opplæring. En oppsummering av forskningsbaserte kunnskaper og praksiser.* Forskningsrapport nr. 4/2016. Notodden: Senter for psykisk helse og rus, Høgskolen i Sørvest-Norge.

KS (2013). *«Den gode skoleeier». Kommunalt og fylkeskommunalt skoleeierprogram for læring, medskaping og resultater.*

Kuben videregående skole (2018). *Omtale av robotikk med studiekompetanse.* Hentet 12.11.2018: https://kuben.vgs.no/nyhetsarkiv/robotikk-med-studiekompetanse/

Kunnskapsdepartementet (2014). *Lærerløftet. På lag for kunnskapsskolen.* Hentet 01.10.2018: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/planer/kd_strategiskole_web.pdf

Kunnskapsdepartementet (2015). *Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill.* Rapport fra ekspertgruppe, 7. januar 2015.

Kunnskapsdepartementet (2015). *Kompetanse for kvalitet. Strategi for videreutdanning for lærere og skoleleder frem mot 2025.* Hentet 01.10.2018: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kompetanse-for-kvalitet/id2439181/

Kunnskapsdepartementet (2015). *Realfagsstrategien – Tett på realfag* (2015–2019).. https://www.regjeringen.no/contentassets/869faa81d1d740d297776740e67e3e65/kd_realfagsstrategi.pdf

Kunnskapsdepartementet (2015). *Yrkesfaglærerløftet – for fremtidens fagarbeidere. Strategi.* Hentet 01.10.2018: https://www.regjeringen.no/contentassets/18b2675273024ad3aeae27ecc4159edc/kd_yrkesfaglarerloftet_web_01.10.pdf

Kunnskapsdepartementet (2016). *Tilstandsrapport for fagskolene* 2015. Hentet 26.01.2018: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tilstandsrapport-for-fagskolene-2015/id2522545/

Kunnskapsdepartementet (2017). *Framtid, fornyelse og digitalisering. Digitaliseringsstrategi for grunnopplæringen 2017–2021.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Kunnskapsdepartementet (2017). *Lærerutdanning 2025. Nasjonal strategi for kvalitet og samarbeid i lærerutdanningene.* Kunnskapsdepartementet: Oslo.

Kunnskapsdepartementet (2017) *Instruks for behandling av søknader som dispensasjon for vurdering i fremmedspråk.* Hentet 23.10.2018: https://www.udir.no/globalassets/filer/regelverk/dispensasjoner/soknader_dispensasjon_vurdering_fremmedsprak_versjon_300817.pdf

Kunnskapsdepartementet (2017). *Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Sametinget, hovedorganisasjonene i arbeidslivet og Voksenopplæringsforbundet (2017). *Nasjonal kompetansepolitisk strategi 2017–2021.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Kvikstad, J. (1998). *Arbeidsliv og fagopplæring før 1900.* Hovedoppgave i historie. Trondheim: NTNU.

Langfeldt, G., E. Elstad og S. Hopmann (red.) (2008). *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar. Resultater fra forskningsprosjektet «Achieving School Accountability in Practice».* Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Leknes, S., S.A. Løkken, A. Syse og M. Tønnessen (2018). *Befolkningsframskrivingene 2018. Modeller, forutsetninger og resultater.* Rapport 2018/21. Oslo–Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Lillejord, S. (2006). *Ledelse i en lærende skole.* Oslo: Universitetsforlaget.

Lillejord, S., K. Børte, E. Ruud og K. Morgan (2017). *Stress i skolen – en systematisk kunnskapsoversikt.* Oslo: Kunnskapssenter for utdanning.

Lillejord, S., K. Halvorsrud, E. Ruud, K. Morgan, T. Freyr, P. Fischer-Griffiths og O.A. Eikland mfl. (2015). *Frafall i videregående opplæring. En systematisk kunnskapsoversikt.* Oslo: Kunnskapssenter for utdanning.

Lindgren, J. (2015). The front and back stages of Swedish school inspection: Opening the black box of judgment. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 59(1), 58–76.

Lov om offentlige Skoler for den høiere Almendannelse. 1869. Skolehistoriske aktstykker 1963. Oslo: Norsk pedagogisk studiesamlings venner.

Lov av 12. juni 1964 om realskoler og gymnas. Kirke- og undervisningsdepartementet, 1964.

Lov av 21. juni 1974 om videregående opplæring. Kirke- og undervisningsdepartementet, 1974.

Lov om universiteter og høyskoler (2005) *Universitets- og høyskoleloven.* https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-04-01-15

Lund, A., R. Jakhelln og U. Rindal (2015). Fremragende lærerutdanning – kva er det, og hvordan kan vi få det? I Rindal, U., A. Lund og R. Jakhelln (red.). *Veier til fremragende lærerutdanning* (s. 13–35). Oslo: Universitetsforlaget.

Lødding, B. (2009). *Sluttere, slitere og sertifiserte,* NIFU STEP, 13/2009. Oslo: NIFU.

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., E. Markussen og S. Wollscheid (2016). *Kvalitet, innhold og relevans i de studieforberedende utdanningsprogrammene. Sluttrapport.* Rapport 1/2016. Oslo: NIFU.

Læreplan for den videregående skole. 3a: studieretning for allmenne fag 1976. Oslo: Kirke- og undervisningsdepartementet og Gyldendal Norsk Forlag A/S.

Markussen, E. (2014). *Jobb å få? Om overgang til arbeid for personer som har vært i løp mot planlagt grunnkompetanse i Akershus i årene 2009–2012.* Rapport 19/2014. Oslo: NIFU.

Markussen, E. (2014). *Utdanning lønner seg. Om kompetanse fra videregående opplæring og overgang til utdanning og arbeid ni år etter avsluttet grunnskole 2002.* Rapport 1/2014. Oslo: NIFU.

Markussen, E. (2016). *Forskjell på folk!.* (s.22-61). I K. Reegård og J. Rogstad (red.). *De frafalne.* Oslo: Gyldendal Akademisk.

Markussen, E., M. Flatø og R.B. Borgan (2017). *Skolebidragsindikatorer i videregående skole: Indikatorer for skolers bidrag til fullføring, gjennomføring og gjennomsnittskarakterer for skoleåret 2014–2015 og kullet som begynte i videregående skole høsten 2012.* Oslo: NIFU.

Markussen, E., M.W. Frøseth, B. Lødding og N. Sandberg (2008). *Bortvalg og kompetanse. Gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring blant 9749 ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002. Hovedfunn, konklusjoner og implikasjoner fem år etter.* Rapport 13/2008. Oslo: NIFU.

Markussen, E. og S.K. Gloppen (2012). *Påbygg – et gode eller en nødløsning? En studie av påbygging til generell studiekompetanse i Østfold, Akershus, Buskerud, Rogaland og Nord-Trøndelag skoleåret 2010–2011.* Oslo: NIFU.

Markussen, E., J.B. Grøgaard og H.N. Hjetland (2018). *«Jeg vet ikke hva alternativet skulle vært». Evaluering av lærekandidatordningen og av ordningen med tilskudd til opplæring av lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater med særskilte behov.* Rapport 8/2018. Oslo: NIFU.

Markussen, E., B. Lødding og S. Holen (2012). *De' hær e'kke nokka for mæ. Om bortvalg, gjennomføring og kompetanseoppnåelse i videregående skole i Finnmark i skoleåret 2010–2011.* Rapport 10/2012. 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.* Oslo: NIFU.

Mausethagen, S., T.S. Prøitz og G. Skedsmo (2018). *Elevresultater mellom kontroll og utvikling.* Bergen: Fagbokforlaget.

Medietilsynet 2018//

Meld. St. 19 (2009–2010) *Tid til læring.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei. Kvalitet og mangfold i fellesskolen.* Oslo: Kunnskapsdepartement.

Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner.* Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet – strukturreform i universitets- og høyskolesektoren.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver.* Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet.* Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet.* Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Meld. St. 9 (2016–2017) *Fagfolk for fremtiden.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Meld. St. 16 (2016–2017) *Kultur for kvalitet i høyere utdanning.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen.* Oslo: Kunnskapsdepartement.

Meld. St. 25 (2016–2017) *Humaniora i Norge.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Meld. St. 28 (2016–2017) *Fag – Fordypning – Forståelse.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Meld. St. 29 (2016–2017) *Perspektivmeldingen 2017.* Oslo: Finansdepartementet.

Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner.* Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Miljødirektoratet (2018). *Hva er klimatilpasning? Bygg- og anlegg.* Hentet 12.11.2018: http://www.klimatilpasning.no/hva-er-klimatilpasning/

Miljødirektoratet (2018). *Klimaendringer i andre land, konsekvenser for Norge.* Hentet 12.11.2018: http://www.miljodirektoratet.no/no/Nyheter/Nyheter/2018/Februar-2018/Klimaendringer-i-andre-land--konsekvenser-for-Norge/

Moe-utvalget: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-28-1999-/id192278/sec10

Mølstad, C.E. og T.S. Prøitz (2018). Teacher-chameleons: the glue in the alignment of teacher practices and learning in policy. *Journal of Curriculum Studies*, DOI: 10.1080/00220272.2018.1504120

Naisbitt, J. (1982). *Megatrends.* New York: Warner Books.

Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. Regjeringen.no (2017) https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/voksnes_laering_og_-kompetanse/artikler/nasjonalt-kvalifikasjonsrammeverk/id601327/

Nasjonalt senter for fremmedspråk i opplæringen. Notat 3/2018. https://www.fremmedspraksenteret.no/neted/services/file/?hash=d7cdadf58e4a95528ad64680ceb6d8c3

National Research Council (2003). *Engaging Schools: Fostering High School Students' Engagement and Motivation to Learn.* Washington D.C.: The National Academies Press.

Naturfagsenteret (2017). *Lektor2.* Hentet 14.04.2018: https://www.naturfagsenteret.no/c2058928/prosjekt/vis.html?tid=1514696

Naturfagsenteret (2018). Hentet 06.11.2010: https://www.naturfagsenteret.no/c2107302/tidsskrift/vis.html?tid=2107304

NOKUT (2016). *Kvalitetsområder for utdanningsprogram.* Oslo: NOKUT.

NOKUT (2018b). *Underviserundersøkelsen 2017. Hovedtendenser.* Rapport 2/2018. Oslo: NOKUT.

NOKUT (2018). *Videregående opplæring og opptakskrav til høyere utdanning i utvalgte land.* Oslo: NOKUT.

Nordahl, T. (2007). *Hjem og skole – hvordan skape et bedre samarbeid?* Oslo: Universitetsforlaget.

Nordahl, T., B. Persson, C.B. Dyssegaard, B.W. Hennestad, M.V. Wang, J. Martinsen, E.K. Vold mfl. (2018). *Inkluderende fellesskap for barn og unge.* Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Bergen: Fagbokforlaget.

Nordenbo, S.E. (2012). *Synteserapport. Kunnskapsløftet som reformproces.* Aarhus: Institut for uddannelse og pædagogik, Aarhus universitet.

Norges forskningsråd (2014). *Slik lærer elevane meir.* http://www.forskningsradet.no/prognett-finnut/Nyheter/Slik_lerer_elevane_meir/1253997431174?WT.mc_id=nyhetsbrev-finnut

Norges forskningsråd (2018a). *Evaluation of Norwegian education research. Report from the international expert committee.* Final Report. 22 February 2018.

Norges forskningsråd (2018b). *Prosjektkatalog. Forskning og innovasjon i utdanningssektoren*, 3.9.2018.

NOU 1988: 28 *Med viten og vilje.* Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

NOU 1991: 4 *Veien videre til studie- og yrkeskompetanse for alle.* Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

NOU 1995: 18 *Ny lovgivning om opplæring.* Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

NOU 1997: 25 *Ny kompetanse. Grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk.* Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

NOU 2000: 14 *Frihet med ansvar.* Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.* Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

NOU 2002: 10 *Førsteklasses fra første klasse.* Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.

NOU 2003: 16 *I første rekke – forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle.* Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.

NOU 2004: 17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren.* Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring – inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.* Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

NOU 2007: 6 *Formål for framtida. Formål for barnehagen og opplæringen*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU 2008: 18 *Fagopplæring for framtida.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og vaksne i opplæringssystemet.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU 2010: 10 *Tilpassing til eit klima i endring.* Oslo: Miljøverndepartementet.

NOU 2011: 20 *Ungdom, makt og medvirkning.* Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

NOU 2014: 7 *Elevenes læring i fremtidens skole.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU 2015: 8 *Fremtidens skole. Fornyelse av fag og kompetanser:* Oslo: Kunnskapsdepartementet

NOU 2016: 14 *Mer å hente – bedre læring for elever med stort læringspotensial*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU 2016: 7 *Norge i omstilling – karriereveiledning for individ og samfunn.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU 2017: 2 *Integrasjon og tillit: Langsiktige konsekvenser av høy innvandring.* Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

NOU 2018: 2 *Fremtidige kompetansebehov I. Kunnskapsgrunnlaget*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU 2018: 13 *Voksne i grunnskole og videregående opplæring. Finansiering av livsopphold.*

Nyen, T., A. Skålholt og A.H. Tønder (2013). *Overgangen fra fagopplæring til arbeidsmarkedet og videre utdanning*. I H. Høst. (red.). *Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. Fokus på skoleopplæringen. Rapport 2. Forskning på kvalitet i fag- og yrkesopplæringen.* NIFU-rapport 21/2013. Fafo-rapport 13/2013.

Nyen, T., A. Skålholt og A.H. Tønder (2014). Fagbrevet som grunnlag for arbeid og videre utdanning. I Høst, H. (red.). *Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. Fokus på opplæringen i bedrift. Rapport 3 Forskning på kvalitet i fag- og yrkesopplæringen*. Rapport 12/2014. Oslo: NIFU.

Nyen, T. og A.H. Tønder (2012). *Fleksibilitet eller faglighet? En studie av innføringen av faget prosjekt til fordypning i Kunnskapsløftet.* Fafo-rapport 47/2012. Oslo: Fafo.

Nyen, T. og A.H. Tønder (2014). *Yrkesfagene under press.* Oslo: Universitetsforlaget.

Nyen, T. og A.H. Tønder (2016). *Partssamarbeidet i fagopplæringen. En intervjuundersøkelse om Samarbeidsrådet for yrkesopplæring og de faglige rådene.* Fafo-notat 20/2016.

Nystad, K. (2016). *Sami Adolescents Pathways to Adulthood.* Ph.d.-avhandling. Oslo: Universitetet i Oslo.

Næringslivets hovedorganisasjon NHO (2018). *Næringslivets perspektivmelding* 2018. https://www.nho.no/publikasjoner/p/naringslivets-perspektivmelding/

OECD (2014). *Skills strategy. Diagnostic Report Norway*. OECD publishing, Paris.

OECD (2015). *Education at a Glance*. OECD publishing, Paris.

OECD (2016). *Governing Education in a Complex World.* OECD publishing, Paris.

OECD (2016). *Science, Technology and Innovation Outlook 2016*. OECD publishing, Paris.

OECD (2018). *Investing in Youth: Norway.* OECD publishing, Paris.

OECD-vurdering av norsk utdanningspolitikk (1989). Oslo: Kirke- og undervisningsdepartementet.

Olsen, O.J. (2008). *Institusjonelle endringsprosesser i norsk fag- og yrkesutdanning. Fornyelse eller gradvis omdannelse?* Notat 5-2008. Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.

Olsen, O.J. (2011). *Yrkesutdanning i det moderne. Noen begreper til fortolkning av endringsprosesser i norsk fag- og yrkesopplæring.* Sosiologisk tidsskrift, 19, 29-47. Oslo: Universitetsforlaget.

Olsen, D.S., J. Bubikova-Moan, P.O. Aamodt, S.-E. Skjelbred, M. Elken, E. Waagene og E.H. Larsen (2018). *Realkompetansevurdering: En studie av systemet for vurdering av realkompetanse i utdanning og arbeidsliv*. Rapport 10/2018. Oslo: NIFU.

Olsen, O.J., K. Reegård, I. Seland og A. Skålholt (2015). Læringsmiljø og gjennomføring. I Høst, H. (red.). *Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen*. Rapport 14/2015. Oslo: NIFU.

Oppdragsbrev 30-18 fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet

Oppdragsbrev 32-18 fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet

Opplæringsloven. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61

Ot.prp. nr. 21 (1993–94) *Om lov om endringar i lov 13. juni 1969 nr. 24 om grunnskolen*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Ot.prp. nr. 46 (1997–98) *Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa.* Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Ot.prp. nr. 33 (2002–2003) *Om lov om frittståande skolar.* Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.

Ot.prp. nr. 7 (2003–2004) *Om lov om endringar i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa.* Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.

Ot.prp. nr. 55 (2003–2004) *Om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova.* Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.

Ot.prp. nr. 41 (2006–2007) *Om lov om endringar i opplæringslova og privatskolelova.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Ot.prp. nr. 55 (2008–2009) *Om lov om endringar i opplæringslova og privatskolelova.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Ottesen, E. og J. Møller (red.) (2010). *Underveis, men i svært ulikt tempo. Et blikk inn i ti skoler etter tre år med Kunnskapsløftet.* Delrapport 3, underveisanalyse av Kunnskapsløftet som styringsreform. Oslo: NIFU STEP.

Pasient- og brukerrettighetsloven, www.lovdata.no

Pedersen, T.P., B.E. Holstein, E.M. Flachs og M. Rasmussen (2013). Meal frequencies in early adolescence predict meal frequencies in late adolescence and early adulthood. *BMC Public Health.* Hentet 08.10.2018: https://bmcpublichealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/1471-2458-13-445

Personaladministrativt system. KS (2017).

Proba samfunnsanalyse (2011). Utfall på arbeidsmarkedet for personer som fullfører videregående utdanning som voksne. Rapport 2011-04. Oslo

Prop. 84 L (2014–2015) *Endringer i privatskolelova mv.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Prop. 72 L (2015–2016) *Endringar i opplæringslova.* Kunnskapsdepartementet.

Prop. 84 S (2016–2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå.* Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Prop. 86 S (2017–2018). *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2018.* Kap. 290 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Hentet 08.11.2018: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-85-s-20172018/id2601312/sec2?q=minoritetsr%c3%a5dgivere#match_0

Prøitz, T.S. og J.S. Borgen (2010). *Rettferdig standpunktvurdering – det (u)muliges kunst? Læreres setting av standpunktkarakterer i fem fag i grunnopplæringen.* Rapport 16-2010. Oslo: NIFU STEP.

Prøitz, T.S. og P. Aasen (2017). Making and Re-making the Nordic Model of Education. I Nedergaard, P. og A. Wivel (red.). *The Routledge Handbook of Scandinavian Politics.* (s. 213–228). London og New York: Routledge Taylor & Francis Group.

Psykisk helsevernloven. www.lovdata.no

Pålshaugen, Ø. og E. Borg (2013). En sak for seg – eller en sak for alle? Helsefremmende og forebyggende psykisk helsearbeid i skolen. Erfaringer fra et utviklingsperspektiv. *Tidsskrift for psykisk helsearbeid,* 02–03/2018 (Volum 15). Hentet 08.10.2018: https://www.idunn.no/tph/2018/02-03/en_sak_for_seg_eller_en_sak_for_alle_

Quintini, Glenda. OECD (Automation, skills use and training ?)

Rambøll (2007). *Norsk utdanningsforskning – en systemutredning.* Oslo.

Rambøll (2013). *Evaluering av årlige tilstandsrapporter. Årlige tilstandsrapporter som verktøy for kvalitetsutvikling.* Oslo.

Rambøll (2016). *Evaluering av særskilt språkopplæring og innføringstilbud.* Sluttrapport Februar 2016. Oslo: Rambøll.

Rambøll (2018). *Kartlegging – videregående opplæring i utvalgte land.* Rapport.

Reegård, K. og J. Rogstad (2016). Introduksjon. I Reegård, K. og J. Rogstad (red.). *De frafalne. Om frafall i videregående opplæring.* (s. 9–21). Oslo: Gyldendal Akademisk.

Regjeringen (2016). *Samfunnskontrakt for flere læreplasser (2016–2020).* Oslo: Regjeringen.

Regjeringen (2017). *Nasjonal kompetansepolitisk strategi 2017–2021.* Oslo: Regjeringen.

Reiling, A. og B. Strøm (2015). Upper Secondary School Completion and the Business Cycle, *Scandinavian Journal of Economics*, 117, 195-219.

Reneflot, A., L.E. Aarø, T. Reichborn-Kjennerud, K. Tambs og S. Øverland (2018). *Psykisk helse i Norge (2018).* Oslo: Folkehelseinstituttet.

Riksrevisjonen (2013). *Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæring i bedrift.* Dokument 3:6 (2012–2013). Oslo: Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen (2016). *Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid.* Dokument 3:9 (2015–2016) Oslo: Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen (2016). *Riksrevisjonens undersøking av styresmaktene sitt arbeid for å auke talet på læreplassar.* Dokument 3:12 (2015–2016). Oslo: Riksrevisjonen.

Roald, K. (2010). *Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring mellom skole og skoleeigar.* Doktoravhandling. Bergen: Universitetet i Bergen.

Ruderaas, A.B og Ø. Imset (2014) *Kompetansetilgang i regionale arbeidsmarkeder.* Oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Rådgiving, Relevant

Ryssevik, J., L.S. Skutlaberg, A.I. Haugland, I. Nordhagen, T.C. Werler og Å.B. Brekkhus (2016). *Godt nok eller best mulig? Hovedrapport fra kartlegging av utstyrssituasjonen i videregående skole.* Rapport 6/2016. Oslo: Ideas2Evidence.

Rørstad, K., P. Børing, E. Solberg og T.C. Carlsten (2017). *NHOs Kompetansebarometer 2017. Hovedresultater fra en undersøkelse om kompetansebehov blant NHOs medlemsbedrifter i 2017.* Arbeidsnotat 7/2017. Oslo: NIFU.

Salvanes, K.V., J.B. Grøgaard, P.O. Aamodt, B. Lødding og E. Hovdhaugen (2015). *Overganger og gjennomføring i de studieforberedende programmene. Første delrapport fra prosjektet Forskning på kvalitet, innhold og relevans i de studieforberedende utdanningsprogrammene i videregående opplæring.* Rapport 13:2015. Oslo: NIFU.

Samfunnskontrakten for flere læreplasser (2016–2020). Regjeringen.no

Samfunnsøknomisk analyse (2016). *Kostnader ved mangelfull utdanning av barn med innvandrerbakgrunn.* Rapport 36-2016. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.

Samfunnsøknomisk analyse (2016). *Den norske arbeidslivsmodellen med produktivitet i verdenstoppen.* Rapport 37-2016. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.

Samfunnsøknomisk analyse (2017). *Framskrivinger av arbeidslivets reelle kompetansebehov.* Rapport 59-2017. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.

Samorda opptak (2018). *Poengberegning.* Hentet 23.10.2018: https://www.samordnaopptak.no/info/opptak/poengberegning/

Sandberg, N. og P. Aasen (2008). *Det nasjonale styringsnivået. Intensjoner, forventninger og vurderinger.* Delrapport 1. Evalueringen av Kunnskapsløftet. Rapport 42/2008. Oslo: NIFU STEP.

Sandvik, L.V. mfl. (2014). *Vurdering i skolen. Utvikling av kompetanse og fellesskap. Sluttrapport fra prosjektet Forskning på Individuell vurdering i skolen (FIVIS).* Trondheim: NTNU og SINTEF.

Scafft, A. og S.E. Mamelund (2016). *Forsøk med NAV-veileder i videregående skole. En underveisevaluering.* AFI-rapport 04/2016. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. Høgskolen i Oslo og Akershus.

Segaard, S. og D. Wollebæk (red.) (2011). *Sosial kapital i Norge.* Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Seland, I., C. Gjerustad og B. Lødding (2016). *Forsøk med halvårsvurdering med en eller to karakterer i norsk.* Rapport 29/2016. Oslo: NIFU.

Senter for internasjonalisering av høgre utdanning SIU (2011). *Håndbok. Internasjonalt samarbeid i grunnopplæringen.*

SINTEF (2018). *Klimatilpasning av bygninger og infrastruktur.*

Sivesind, K. (2012). *Kunnskapsløftet: Implementering av nye læreplaner i reformen.* Oslo: Institutt for lærerutdanning og skoleforskning, Universitetet i Oslo.

Sivesind, K., G. Skedsmo og J. Hall (2016). Et felles nasjonalt tilsyn: Om rammeverk og reformbaner gjennom historien. I Andenæs og J. Møller (red.). *Retten i skolen.* Oslo: Universitetsforlaget.

Sjaastad, J., T.C. Carlsten og S. Wollscheid (2016). *Får elevene den opplæringen de har krav på? Kartlegging av undervisningstimer med kvalifiserte lærere i videregående opplæring.* Rapport 26/2016. Oslo: NIFU.

Skaalvik, E.M. og S. Skaalvik (2017). *Motivasjon for læring. Teori og praksis.* Oslo: Universitetsforlaget.

Skarpenes, O. (2007). *Kunnskapens legitimering. Fag- og læreplaner i videregående skole.* Oslo: Abstrakt forlag.

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.

Sletten, M.A., A. Bakken og H. Haakestad (2011). *Ny start med Ny GIV?* Rapport 23/2011. Oslo: NOVA.

Sletten, M.A. og C. Hyggen (2013). *Ungdom, frafall og marginalisering.* Temanotat. Bergen/Oslo: Norges forskningsråd.

Smette, I. (2015). *The final year. An Anthropological Study of Community in Two Secondary Schools in Oslo.*

SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla. Åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. Del 1.* Hentet 06.11.2018: https://www.regeringen.se/4aa978/contentassets/9caa7eb8000e4354b06473e31d2ddbeb/en-gymnasieutbildning-for-alla–atgarder-for-att-alla-unga-ska-paborja-och-fullfolja-en-gymnasieutbildning-volym-1-del-1-av-5-sou-201677.pdf

Spesialisthelsetjenesteloven. www.lovdata.no

Statistisk sentralbyrå (2008). https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/norge-paa-europatoppen-i-voksnes-laering Publisert: 12. november 2008. Forfatter Kjartan Steffensen.

Statistisk sentralbyrå (2000). *Norsk standard for utdanningsgruppering.* Revidert 2000. Hentet 16.10.2018: https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/nos_c617/nos_c617.pdf

Statistisk sentralbyrå (2016). *Sysselsetting og utdanningsvalg fram mot 2035.* Hentet 05.10.2018: https://www.ssb.no/forskning/beregningsmodeller/admod/sysselsetting-og-utdanningsvalg-fram-mot-2035

Statistisk sentralbyrå (2017). *Hvordan går det med innvandrere og deres barn i skolen? https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/hvordan-gar-det-med-innvandrere-og-deres-barn-i-skolen*

Statistisk sentralbyrå (2018). *Arbeidskraftundersøkelsen 2018.* https://www.ssb.no/aku

Statistisk sentralbyrå (2018). *Virksomheter.* 1. januar 2018. https://www.ssb.no/virksomheter-foretak-og-regnskap/statistikker/bedrifter

Statistisk sentralbyrå (2018). *Befolkningsframskrivingene 2018.* https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/befolknings-framskrivingene-2018

Statistisk sentralbyrå (2018). *Innvandrere etter innvandringsgrunn.* Hentet: 30.10.2018: https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/innvgrunn

Statistisk sentralbyrå (2018). *Store kjønnsforskjeller i arbeidslivet.* Hentet 12.11.2018: https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/store-kjonnsforskjeller-i-arbeidslivet

Statistisk sentralbyrå (2018). *To av ti med lav utdanning er uføre.* Hentet 12.11.2018: https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/2-av-10-med-lav-utdanning-er-ufore

Statkonsult (1989). *Områdegjennomgang av den statlige undervisningsadministrasjonen (grunn- og vidaregående utdanning).* Rapport 1989.

Stene, M., A.S. Haugset og J.M.V. Iversen (2014). *Yrkesretting og relevans i fellesfagene. En kunnskapsoversikt.* Nord-Trøndelag forskning og utvikling. Rapport 1/2014.

Sterri, E.B., S. Andersen, K. Reegaard og J. Rogstad (2015). *Grenser for utdanning. Rett til videregående opplæring for voksne.* Rapport 27/2015. Oslo: Fafo.

St.meld. nr. 9 (1954) *Om tiltak til styrking av skoleverket.*

St.meld. nr. 44 (1974–75) *Om videregående opplæring.* Oslo: Kirke- og undervisningsdepartementet.

St.meld. nr. 79 (1983–84) *Om det pedagogiske utviklingsarbeidet og om forsøksvirksomheten i skoleverket skoleårene 1981–82 og 1982–83.* Oslo: Kirke- og undervisningsdepartementet.

St.meld. nr. 43 (1988–89) *Mer kunnskap til flere.* Oslo: Kunnskapsdepartementet, (NB! Sjekk år og riktig namn på departement)

St.meld. nr. 33 (1991–92) *Kunnskap og kyndighet – om visse sider ved videregående opplæring.* Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

St.meld. nr. 37 (1991–92) *Om organisering og styring i utdanningssektoren.* Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

St.meld. nr. 22 (1996–97) *Om lærlingsituasjonen.* Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

St.meld. nr. 42 (1997–98) *Kompetansereformen.* Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

St.meld. nr. 28 (1998–99) *Mot rikare mål.* Oslo: Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet.

St.meld. nr. 32 (1998–99) *Videregående opplæring.* Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – krev din rett.* Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring.* Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.

St.meld. nr. 23 (2007–2008) *Språk bygger broer.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

St.meld. nr. 11 (2008–2009) *Læreren. Rollen og utdanningen.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap.* Oslo: Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

St.prp nr. 1 Tillegg nr. 1 (2003–2004) For budsjetterminen 2004 *Om endringer i forslaget til statsbudsjett for 2004*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.

Stokstad, S. og K.A. Harvold (2017). *Statlig tilsyn*. NIBR-rapport 9/2017.

Stortinget (2013). Innstilling. Hentet 14.09.2018: https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2013-2014/inns-201314-187/?lvl=0#a2.6

Strømsnes, G.M. mfl. (2018). Sluttrapport for tiltak h, leveranse 1. Forslag til tiltak som kan øke antall læreplasser og bidra til økt gjennomføring for elever med funksjonsnedsettelser.

Støren, L.A., S. Skjersli og P.O. Aamodt (1998). *I mål? Evaluering av Reform 94: Sluttrapport fra NIFUs hovedprosjekt*. Rapport 18/98. Oslo: NIFU.

Teknologirådet (2018). *Kunstig intelligens – muligheter, utfordringer og en plan for Norge*. Hentet 0.11.2018: https://teknologiradet.no/wp-content/uploads/sites/19/2013/08/Rapport-Kunstig-intelligens-og-maskinlæring-til-nett.pdf

Teknologirådet (2018). *Teknotrender for Stortinget i 2018*. Oslo. https://teknologiradet.no/velferd-skole-og-helse/rapport-teknotrender-for-stortinget-i-2018/

Telhaug, A.O. (1977). *Vår nye videregående skole. Oversikt over og kommentarer til reformarbeidet*. 2. utg. Oslo: Didakta Norsk Forlag.

Telhaug, A.O. (1992). *Norsk og internasjonal skoleutvikling. Studier av 1980-årenes restaurative bevegelse*. Oslo.

Telhaug, A.O. (1994). *Norsk skoleutvikling etter 1945*. 4. utg. Oslo: Didakta Norsk Forlag.

Thrana, H.M. (2016). Ungdommenes forklaringer på hvorfor de ikke fullfører videregående opplæring. I K. Reegård og J. Rogstad (red.). *De frafalne*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Undervisningsministeriet (2016). *Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2016–2020*. https://digst.dk/strategier/digitaliseringsstrategien/

United Nations (2017). *World Happiness Report 2017*. http://worldhappiness.report/ed/2017/

Universitetet i Oslo (2018). *Enkeltemner for elever i videregående skole (UNG-ordningen)*. Hentet 06.11.2018: https://www.uio.no/om/samarbeid/skole/emner-vgs/index.html

Ungdata (2018). *Hva er ungdata?* Hentet 12.11.2018: http://www.ungdata.no/Om-undersoekelsen/Hva-er-Ungdata

Utdanningsdirektoratet (2006). *Tiltak for bedre gjennomføring i videregående opplæring*. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Kunnskapsdepartementet.

Utdanningsdirektoratet (2008). Udir-2-2008. Rundskriv.

Utdanningsdirektoratet (2009). *Anbefalt formell kompetanse og veiledende kompetansekriterier*. Hentet 03.11.2018: https://www.udir.no/globalassets/upload/brev/5/anbefalt_formell_-kompetanse_og_veiledende_kompetansekriterier_brev.pdf

Utdanningsdirektoratet (2010). *Fag- og svenneprøve. Tema 7. Fag- og svennebrev – et kvalitetsstempel. Prøve- og klagenemndas oppgaver fra begynnelse til slutt*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.

Utdanningsdirektoratet (2011). *Kartlegging og vurdering av yrkesopplæringsnemndenes rolle i fylkeskommunenes arbeid med dimensjonering av utdanningstilbudet*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.

Utdanningsdirektoratet (2013). *Forslag til endringer i læreplaner for gjennomgående fag* (10.04.2013), sak nr. 2013/2762.

Utdanningsdirektoratet (2014). *Matematikk i norsk skole anno 2014. Faggjennomgang av matematikkfagene*. Rapport fra ekstern arbeidsgruppe oppnevnt av Utdanningsdirektoratet: https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2014/matematikk_norsk_skole_2014_rapport_ekstern_arbeidsgruppe.pdf

Utdanningsdirektoratet (2014). *Et trygt og likeverdig tilbud av høy kvalitet. Fylkesmennenes tilsyn med opplærings- og barnehageområdet i 2014*

Utdanningsdirektoratet (2014) *Rammeverk for FYR-prosjektet*.

Utdanningsdirektoratet (2014) *Hva gjør de som ikke fikk læreplass?* Statistikknotat 04/2014.

Utdanningsdirektoratet (2015). *Lærlingundersøkelsen 2015*. https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/larlingundersokelsen-2015/

Utdanningsdirektoratet (2015). *Realfagsstrategien. Tett på*. Hentet 02.11.2018: https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/nasjonale-satsinger/realfagsstrategien/

Utdanningsdirektoratet (2016). *Læreplaner og struktur. Musikk, dans og drama i Kunnskapsløftet. Redegjørelse og forslag til endringer*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.

Utdanningsdirektoratet (2016): *Yrkesfaglig fordypning for de yrkesfaglige utdanningsprogrammene (YFF)*. Notat. Ref. 2013/6124.

Utdanningsdirektoratet (2016) *Yrkesfaglig fordypning. YFF (tidligere prosjekt til fordypning, PTF)*. Hentet 23.10.2018: https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/finn-lareplan/yrkesfaglig-fordypning/

Utdanningsdirektoratet (2017): *Barn, unge og voksne med innvandrerbakgrunn i grunnopplæringen.* Hentet 23.11.2018: https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2017/innvandrere-i-grunnopplaringen-2017.pdf

Utdanningsdirektoratet (2017). *Elevtall i videregående skole. Utdanningsprogram og trinn.* Hentet 03.06.2018: https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/elevtall-vgo-utdanningsprogram/

Utdanningsdirektoratet (2017). *Gjennomgang av det yrkesfaglige utdanningstilbudet.* Hentet 11.09.2018: https://www.udir.no/utlopte-saker/gjennomgang-av-det-yrkesfaglige-utdanningstilbudet/

Utdanningsdirektoratet (2017). *Høring av endringer i den yrkesfaglige tilbudsstrukturen.* Hentet 11.09.2018: https://www.udir.no/om-udir/hoyringar#131

Utdanningsdirektoratet (2017). *Informasjon om bruken av læreplan i norsk for språklige minoriteter med kort botid.* Hentet 29.11.2018: https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/forsok-og-pagaende-arbeid/bruken-av-lareplan-norsk-for-spraklige-minoriteter-med-kort-botid/

Utdanningsdirektoratet (2017): *Kvalitet i opplæringen – hvordan vurdering kan bidra til kvalitetsutvikling.* Hentet 15.10.2018: https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kvalitetsarbeid-i-opplaringen/hvordan-vurdering-kan-bidra-til-kvalitetsutvikling/?depth=0&print=1

Utdanningsdirektoratet (2017). *Praksisbrev.* Udir-2-2017. Rundskriv. https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/finn-regelverk/etter-tema/Fag--og-yrkesopplaring/praksisbrev-udir-2-2017/

Utdanningsdirektoratet (2017). *Utdanningsspeilet 2017*. http://utdanningsspeilet.udir.no/2017/

Utdanningsdirektoratet (2018). *Barn, unge og voksne med innvandrerbakgrunn i grunnopplæringen*. Hentet 01.10.2018: https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/barn-unge-og-voksne-med-innvandrerbakgrunn-i-grunnopplaringen/

Utdanningsdirektoratet (2018). *Elevundersøkelsen.* Hentet 05.10.2018: https://www.udir.no/tall-og-forskning/brukerundersokelser/elevundersokelsen/

Utdanningsdirektoratet (2018). *Fagvalg i videregående skole. Fylker og skoler*. Hentet 03.08.2018: https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/fagvalg-vgs-fylker-skoler/

Utdanningsdirektoratet (2018). *Fremmedspråk for privatister.* Hentet 02.11.2018: https://www.udir.no/eksamen-og-prover/eksamen/privatist/fremmedsprak-for-privatister/

Utdanningsdirektoratet (2018). *Føring av vitnemål og kompetansebevis* Hentet 23.10.2018: https://www.udir.no/eksamen-og-prover/dokumentasjon/vitnemal-og-kompetansebevis/foring-vitnemal-kompetansebevis-vgs/1-dokumentasjon-i-videregaende-opplaring/#1.1-vitnemal

Utdanningsdirektoratet (2018). *Førsteinntak til videregående opplæring 2018–2019*. Hentet 15.08.2018: https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/soker--og-inntakstall/forsteinntak-til-videregaende-opplaring-2018-2019/

Utdanningsdirektoratet (2018). *Hospiteringsordning for yrkesfaglærere, instruktører og faglige ledere.* Hentet 23.10.2018: https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/hospitering/

Utdanningsdirektoratet (2018). *Hva gjør de som ikke fikk læreplass?* Statistikknotat. Hentet 17.09.2018: https://www.udir.no/globalassets/upload/statistikk/statistikknotater/statistikknotat_14_04_web.pdf

Utdanningsdirektoratet (2018). *Instruktørkompetanse.* Hentet 23.10.2018: https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kvalitet-i-fagopplaringen/Administrasjon/Instruktorkompetanse/

Utdanningsdirektoratet (2018). *Kvalitet i barnehage og opplæring.* Hentet 12.11.2018: udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kvalitet-i-barnehage-og-opplaring/

Utdanningsdirektoratet (2018). *Kvalitet og kompetanse.* Hentet 09.10.2018: https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/

Utdanningsdirektoratet (2018). *Fagfornyelsen.* Hentet 23.10.2018: https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/fagfornyelsen/

Utdanningsdirektoratet (2018). *Overgang fra Vg1 studiespesialisering til alle yrkesfag på Vg2*. Lest 03.08.2018. https://www.udir.no/utdanningslopet/videregaende-opplaring/andre-varianter/overgang-fra-vg1-studiespesialisering-til-alle-yrkesfag-pa-vg2/

Utdanningsdirektoratet (2018). *Rammeverk for samisk fjernundervisning* Hentet 02.11.2018: https://www.udir.no/laring-og-trivsel/samisk/rammeverk-for-fjernundervisning/

Utdanningsdirektoratet (2018). *Retningslinjer for sentral sensur*. Hentet 02.11.2018: https://www.udir.no/eksamen-og-prover/eksamen/sensurere-eksamen/retningslinjer-for-sentral-sensur/

Utdanningsdirektoratet (2018). *Retningslinjer for utforming av læreplaner.* Hentet 06.11.2018: https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/forsok-og-pagaende-arbeid/Lareplangrupper/Retningslinjer-for-utforming-av-lareplaner-for-fag-/

Utdanningsdirektoratet (2018). *Rundskriv Udir-1-2018*. Hentet 23.10.2018: https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/finn-regelverk/etter-tema/Innhold-i-opplaringen/udir-01-2018/vedlegg-1/3vgo/

Utdanningsdirektoratet (2018). *Samarbeid om utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år.* Hentet 11.10.2018: https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/nasjonale-satsinger/samarbeid-om-utsatte-barn-og-unge-mellom-0-og-24-ar/

Utdanningsdirektoratet (2018) *Skoleporten*. www.udir.no/skoleporten

Utdanningsdirektoratet (2018). *Små og verneverdige fag i videregående – tilskudd.* Hentet 08.11.2018: https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/Tilskudd-til-bedrifter-som-tar-inn-larlinger-og-larekandidater-/sma-verneverdige-fag-vgo/

Utdanningsdirektoratet (2018). *Statistikk videregående skole*. Hentet 04.04.2018: https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/

Utdanningsdirektoratet (2018). *Søkere til videregående opplæring 2018*. https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/sokere-utdanningsprogram/

Utdanningsdirektoratet (2018). *Tilskudd til bedrifter som tar inn lærlinger og lærekandidater. Små og verneverdige fag*. Hentet 14.06.2018: https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/Tilskudd-til-bedrifter-som-tar-inn-larlinger-og-larekandidater-/sma-verneverdige-fag-vgo/

Utdanningsdirektoratet (2018). *Faglige råd.* Hentet 23.10.2018: https://www.udir.no/utdanningslopet/videregaende-opplaring/felles-for-fagopplaringen/faglige-rad/

Utdanningsdirektoratet (2018). *Utdanningsspeilet*. Hentet 04.04. 2018: http://utdanningsspeilet.udir.no/2017/

Utdanningsdirektoratet (2018). *Yrkesfaglærerløftet.* Hentet 01.10.2018: https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/nasjonale-satsinger/yrkesfaglarerloftet/

Utdanningsforbundet (2013). *Rapport fra medlemsundersøkelse 1/2013*. Oslo: Utdanningsforbundet.

Utdanningsforbundet (2017). *Om sammenhengen mellom utdanning og tillit.* Temanotat 4/ 2017

Utdanningsforbundet (2018). *Slik blir du lærer i videregående opplæring.* Hentet 04.11.2018: https://www.utdanningsforbundet.no/medlemsgrupper/videregaende-opplaring/slik-blir-du-larer-i-videregaende-opplaring/

Utviklingsredegjørelse 2015/2016 – 2. del. Faglig råd for bygg- og anleggsteknikk. Oslo: 2016.

Utviklingsredegjørelse 2015/2016 – 1. del. Faglig råd for design og håndverk. Oslo: 2015.

Utviklingsredegjørelse 2015/2016 – 2. del. Faglig råd for design og håndverk Oslo: 2016.

Utviklingsredegjørelse 2015/2016 – 2. del. Faglig råd for elektrofag. Oslo: 2016.

Utviklingsredegjørelsen 2015/2016 – 2. del. Faglig råd for helse- og oppvekstfag. Oslo: 2016.

Utviklingsredegjørelse 2015/2016 – 2. del. Faglig råd for medier og kommunikasjon. Oslo: 2016.

Utviklingsredegjørelse 2015/2016 – 2. del. Faglig råd for naturbruk. Oslo: 2016.

Utviklingsredegjørelse 2015/2016 – 2. del. Faglig råd for restaurant- og matfag. Oslo: 2016.

Utviklingsredegjørelse 2015/2016 – 2. del. Faglig råd for service og samferdsel. Oslo: 2016.

Utviklingsredegjørelse 2015/2016 – 2. del. Faglig råd for teknikk og industriell produksjon. Oslo: 2016.

Vogt, K.C. (2017*). Vår utålmodighet med ungdom. Tidsskrift for samfunnsforskning,* nr. 1/2017.

von Simson, K. (2015). *Frafall i yrkesfag blant jenter og gutter: arbeidsmarkedets betydning.* (s.62-88). I K. Reegård og J. Rogstad (red.). *De frafalne.* Oslo: Gyldendal Akademisk.

Vaage, O.F. (2012). *Barns tidsbruk. Barns dagligliv i endring.* Samfunnspeilet, 26(4), 16–23. Hentet 23.10.2018: https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/artikler-og-publikasjoner/barns-dagligliv-i-endring

Vaage, O.F. (2013). *Unges dagligliv 1971–2010. Unge har mer fritid – men savner samvær*. Samfunnsspeilet, 27(2), 2–8. Hentet 23.10.2018: https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/artikler-og-publikasjoner/_attachment/109960?_ts=13e40154d50

Waagene, E., E. Larsen, K. Vaagland og R.A. Federici (2017). *Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere.* NIFU-rapport 2/2017.

Wendelborg, C. (2017). *Elever med nedsatt funksjonsevne i videregående skoler. Opplæringssituasjon i skole og bedrift.* Rapport 2017 /Mangfold og inkludering. Oslo: NTNU Samfunnsforskning. Hentet 17.09.2018: https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2017/elever-med-nedsatt-funksjonsevne-i-videregaende-skoler.pdf

Wendelborg, C., A.M. Kittelsaa og S.E. Wik (2017). *Overgang skole arbeidsliv for elever med utviklingshemming.* Rapport 2017. Mangfold og inkludering. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning

Wendelborg, C., M. Røe, B.K. Utvær og J. Caspersen (2017). *Elevundersøkelsen 2016. Analyse av Elevundersøkelsen 2016.* Oslo: NTNU Samfunnsforskning.

Wendelborg, C., K. Thorshaug, V. Paulsen og M. Garvik (2014). *Lærlingundersøkelsen. Analyse av Lærlingundersøkelsen høsten 2013.* Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS.

Willms, J.D., S. Friesen og P. Milton (2009). *What did you do in school today? Transforming classrooms through social, academic and intellectual engagement. First national report, may 2009.* Toronto: Canadian Education Association.

Wollebæk, C. og S.B. Segaard (red) (2011). *Sosial Kapital i Norge.* Oslo: Cappelen Damm

Wollscheid, S. (2010). S*præk, Simulans og læringslyst – tidlig innsats og tiltak mot frafall i videregående opplæring gjennom hele oppveksten. En kunnskapsoversikt.* NOVA Rapport 12/10.

Wollscheid, S., H.N. Hjetland, K. Rogde og S.E. Skjelbred (2018). *Årsaker til og tiltak mot kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner. En kunnskapsoversikt.* NIFU Rapport 2018:25.

Worldskills Norway (2018). Hentet 15.11.2018: http://worldskills.no/

Östberg, V., Almquist, Y. B., Folkesson, L., Brolin Låftman, S., Modin, B., og Lindfors, P. (2015). The complexity of stress in mid-adolescent girls and boys.

Øia, T. (2011) *Motivasjon , mestring og resultater.* Rapport 9/2011. Oslo: NOVA

Aamodt, P.O., T.C. Carlsten, J. Caspersen, J.B. Grøgaard og T. Røsdal (2016). *Kompetanseutvikling blant yrkesfaglærere. En undersøkelse basert på OECD Teaching and Learning International Survey (TALIS).* Rapport 6/2016. Oslo: NIFU.

Aamodt, P.O., H. Høst, C.Å. Arnesen og T. Næss (2011). *Evaluering av Kompetanseløftet 2015.* Underveisrapport 3. Rapport 1/2011. Oslo: NIFU.

Aasen, P., J. Møller, E. Rye, E. Ottesen, T.S. Prøitz og F. Herzberg (2012). *Kunnskapsløftet som styringsreform – et løft eller et løfte? Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen.* NIFU-rapport 20/2012. Oslo: NIFU.

Aasen, P., N. Sandberg og J.S. Borgen (2007). *Utdanningsforskning. Fagdepartementets sektorforskningsansvar.* Oslo: NIFU STEP-rapport 15/2007.

Norges offentlige utredninger
2017

Arbeids- og sosialdepartementet:
NOU 2017: 3 Folketrygdens ytelser til etterlatte
NOU 2017: 10 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2017

Barne- og likestillingsdepartementet:
NOU 2017: 6 Offentlig støtte til barnefamiliene
NOU 2017: 8 Særdomstoler på nye områder?
NOU 2017: 12 Svikt og svik

Finansdepartementet:
NOU 2017: 1 Markeder for finansielle instrumenter
NOU 2017: 4 Delingsøkonomien
NOU 2017: 13 Ny sentralbanklov. Organisering av Norges Bank og Statens pensjonsfond utland
NOU 2017: 14 Nye regler om markedsmisbruk – sanksjoner og straff
NOU 2017: 15 Revisorloven

Helse- og omsorgsdepartementet:
NOU 2017: 16 På liv og død

Justis- og beredskapsdepartementet:
NOU 2017: 2 Integrasjon og tillit
NOU 2017: 5 En påtalemyndighet for fremtiden
NOU 2017: 8 Særdomstoler på nye områder?
NOU 2017: 9 Politi og bevæpning
NOU 2017: 11 Bedre bistand. Bedre beredskap

Kulturdepartementet:
NOU 2017: 7 Det norske mediemangfoldet
NOU 2017: 17 På ein søndag?

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslag- og delsideillustrasjoner:
Bjørn Sæthren, 07 Media AS

Trykk: 07 Media AS – 12/2018

MILJØMERKET TRYKKERI
07 MEDIA – 2041 0379