

NOU

Norges offentlige utredninger **2008:18**

Fagopplæring for framtida



Norges offentlige utredninger 2008

Seriens redaksjon:
Departementenes servicesenter
Informasjonsforvaltning

1. Kvinner og homofile i trossamfunn.
Barne- og likestillingsdepartementet.
2. Fordeling av inntekter mellom regionale helseforetak.
Helse- og omsorgsdepartementet.
3. Sett under ett.
Kunnskapsdepartementet.
4. Fra ord til handling.
Justis- og politidepartementet.
5. Retten til fiske i havet utenfor Finnmark.
Fiskeri- og kystdepartementet.
6. Kjønn og lønn.
Barne- og likestillingsdepartementet.
7. Kulturmomsutvalget.
Finansdepartementet.
8. Bourbon Dolphins forlis den 12. april 2007.
Justis- og politidepartementet.
9. Med barnet i fokus.
Barne- og likestillingsdepartementet.
10. Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2008.
Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
11. Yrkessykdommer.
Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
12. Revisjonsplikten for små foretak.
Finansdepartementet.
13. Eierkontroll i finansinstitusjoner.
Finansdepartementet.
14. Samstemt for utvikling?
Utenriksdepartementet.
15. Barn og straff.
Justis- og politidepartementet.
16. Om foretaksstyring og tiltak mot manipulering av finansiell informasjon.
Finansdepartementet.
17. Skift og turnus – gradvis kompensasjon for ubekvem arbeidstid.
Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
18. Fagopplæring for framtida.
Kunnskapsdepartementet.

NOU

Norges offentlige utredninger **2008: 18**

Fagopplæring for framtida

Utvalget for fag- og yrkesopplæringen ble oppnevnt av Regjeringen i statsråd 29. juni 2007.

Utredningen ble avgitt til Kunnskapsdepartementet 13. oktober 2008.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-0987-8

Lobo Media AS

Til Kunnskapsdepartementet

Regjeringen oppnevnte ved kongelig resolusjon 29. juni 2007 et utvalg for å vurdere hvordan fag- og yrkesopplæringen kan være best mulig rustet for å møte fremtidens utfordringer. Utvalget avgir med dette sin innstilling.

Oslo 13. oktober 2008

Rolf Jørn Karlsen,
leder

Ida Munkeby	Lise Tanum Aulie	Dagfinn Haukanes
Jan Christian Vestre	Marit Schönberg	Kirsti Saxi
Tor-Arne Solbakken	Jens Bjørnåvold	Hanne Luthen
Per Aahlin	Lisbeth Berg-Hansen	Pål Schøne
Robert Salomon	Gunn Ovesen	Helge Halvorsen
		<hr/>
		Jan Ellertsen Sekretariatsleder
Gaute Losnegard		Olav Reiersen
Elisabeth Løvaas		Miriam Evensen

Forkortelser og forklaringer

ACVT	Advisory Committee on Vocational Training	
AID	Arbeids- og inkluderingsdepartementet	
AKU	Arbeidskraftundersøkelsen	
ALL	Adult Literacy and Life Skills	En internasjonal kartlegging av voksnes lese- og mestringskompetanse
BEFREG	Befolkningsframskrivninger	
BJA	Program for basiskompetanse i arbeidslivet	
CEDEFOP	The European Centre for the Development of Vocational Training	
CICERO	Senter for klimaforskning	
CQAF	European Quality Assurance Reference Framework	
CQAF	Common Quality Assurance Framework	
ECTS	European Credit Transfer System	EUs system for ekvivalering og overføring av studiepoeng og karakterer
ECVET	European Credit system for Vocational Education and Training	Europeisk system for å anerkjenne, akkumulere og overføre studiepoeng i yrkesopplæringen
ENQA-VET	European Network for Quality Assurance	Europeisk nettverk for kvalitet i yrkesopplæringen
EQARF-VET	European Quality Assurance Reference Framework for Vocational Education and Training	Europeisk referanserammeverk for kvalitets-sikring i yrkesopplæringen
EQF	European Qualification Framework	Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket
GIVO	Tiltak for bedre gjennomføring i videregående opplæring	Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Kunnskapsdepartementet, august 2006.
GSI	Statistikk fra Grunnskolens informasjonssystem	
ILO	The International Labour Organization	
ISF	Institutt for samfunnsforskning	
KD	Kunnskapsdepartementet	
KRD	Kommunal- og regionaldepartementet	
KS	Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon	
LSA-VET	Large Scale Assessment of Vocational Education and Training	En internasjonal sammenlignende studie av læringsutbytte i yrkesopplæringen
MOSART	Langsiktige framskrivninger av arbeidsstyrken	
NHD	Nærings- og handelsdepartementet	
NIBR	Norsk institutt for by- og regionforskning	
NOKUT	Nasjonalt organ for kvalitet i opplæringen	
NOU	Norges offentlige utredninger	

NR	Nasjonalregnskapet	
NTNU	Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet	
PISA	Programme for International Student Assessment	En internasjonal komparativ undersøkelse av elevers kompetanse i lesing, matematikk og naturfag
PPT	Pedagogisk psykologisk tjeneste	
PPU	Praktisk-pedagogisk utdanning	
RFA	Rådet for fagopplæring i arbeidslivet	Opphørte i 2004
SRY	Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen	
SSB	Statistisk sentralbyrå	
SØF	Senter for økonomisk forskning	
TAF	Tekniske fag og allmennfag	Tilbud hvor eleven/lærlingen oppnår både fagbrev og studiekompetanse
UNDP	United Nations Development Program	
VET	Vocational education and training	Vanlig engelsk forkortelse for fag- og yrkesopplæring
VOX	Nasjonalt senter for læring i arbeidslivet	Statlig etat som arbeider for økt kompetansenivå hos voksne, med særlig vekt på grunnleggende ferdigheter. Vox forvalter tilskuddordninger for læringstiltak i arbeidslivet.

Innhold

1	Utvalgets mandat og sammensetning	11			
1.1	Mandat	11			
1.2	Sammensetning	11			
1.3	Arbeidet i utvalget	11			
2	Sammendrag	12			
2.1	Innledning	12			
2.2	Dagens fag- og yrkesopplæring	12			
2.3	Grunnleggende utviklingstrekk som påvirker arbeidslivet	12			
2.4	Konsekvenser for fag- og yrkesopplæringen	12			
2.5	Tiltak	13			
3	Dagens fag- og yrkesopplæring ...	18			
3.1	Fag- og yrkesopplæring	19			
3.1.1	Retten til videregående opplæring ...	19			
3.1.2	Ansvaret for den videregående opplæringen	19			
3.1.3	Skolestrukturen	20			
3.1.4	Utdanningsprogrammer i videregående opplæring	20			
3.1.5	Læreplanverket	21			
3.1.6	Opplæringsmodeller	23			
3.1.7	Voksne, livslang læring, realkompetanse	27			
3.1.8	Vurdering	27			
3.1.9	Lærere og instruktører i fag- og yrkesopplæringen	28			
3.1.10	Samarbeid skole - arbeidsliv	31			
3.1.11	Entreprenørskap	31			
3.2	Fag- og yrkesopplæring – funksjon og tall	32			
3.2.1	Elever og lærlinger i videregående opplæring	32			
3.2.2	Lærlinger og lærebedrifter	33			
3.2.3	Læreplass	34			
3.2.4	Fagprøver	34			
3.2.5	Lærebedrifter	34			
3.2.6	Gjennomføring i videregående opplæring	35			
3.2.7	Forskning på gjennomføring og frafall	37			
3.2.8	Konsekvenser av å avbryte videregående opplæring	39			
3.2.9	Yrkesdeltakelse og yrkesvalg etter bestått fag- eller svenneprøve	40			
3.3	Overganger til fagskole, høyskole og universitet	41			
3.3.1	Fagskoleutdanning	41			
3.3.2	Mesterutdanning	42			
3.3.3	Høyere utdanning ved universitet og høyskole	43			
3.4	Samarbeid om fag- og yrkesopplæringen	43			
3.4.1	Samarbeidsrådet for yrkesutdanningen SRY	44			
3.4.2	Faglige råd	45			
3.4.3	Yrkesopplæringsnemndene	45			
3.4.4	Opplæringskontorer	45			
3.4.5	Prøvenemndene og klagenemndene	45			
3.5	Internasjonalt samarbeid	46			
3.5.1	Europeiske initiativer	46			
3.5.2	OECD-prosesser	48			
3.5.3	Internasjonale yrkeskonkurranser ...	49			
3.5.4	Nordisk og bilateralt samarbeid	49			
4	Grunnleggende utviklingstrekk som påvirker arbeidslivet	50			
4.1	Demografisk utvikling og sysselsettingsbehov	50			
4.1.1	Endringer i befolkningens alderssammensetning	50			
4.1.2	Yrkesdeltakelse - aktuelle utviklingstrekk i arbeidsstyrken og behovene for arbeidskraft	51			
4.1.3	Særlige utfordringer for helse- og omsorgstjenesten – personalbehov fram til 2050	54			
4.2	Det kjønnssegregerte norske arbeidsmarkedet	57			
4.2.1	Det norske likestillingsparadokset ...	57			
4.2.2	Stadig flere kvinner sysselsatt	57			
4.2.3	Utjevning av lønnsforskjeller	58			
4.2.4	Kjønnssegregert arbeidsmarked	59			
4.2.5	Et norsk dilemma	59			
4.3	Miljø og krav til kompetanse	60			
4.3.1	Miljøendringer	60			
4.3.2	Dagens kunnskap om miljøutfordringer	60			
4.3.3	Miljø i skolen	60			
4.3.4	Utfordringer for fagopplæringen	60			
4.3.5	Voksne	61			
4.3.6	Arbeidsmiljø.	61			
4.3.7	Oppsummering	62			
4.4	Ny teknologi og annen utvikling	62			
4.4.1	Den teknologiske utviklingen og kravene til innovasjonsevne	62			
4.4.2	Grunnlag for kraftig økonomisk vekst	63			
4.4.3	Drivkrefter for teknologisk utvikling	64			
4.4.4	Kompetente ansatte viktig for innovasjon	64			

4.4.5	Konsekvenser av teknologisk utvikling	64	6.4.1	Behovet for mer spesialisert kunnskap	89
4.5	Trender blant ungdom	65	6.4.2	Uttelling av fagskolen i høyere utdanning	91
4.5.1	Ungdom, identitet og utdanning	65	6.4.3	Overganger til høyere utdanning ved universitet og høyskole	92
4.5.2	Ungdom og karrierevalg	66	6.4.4	Utbygging av Y-veien til flere fag	92
4.5.3	Sosial inkludering versus marginalisering	67	6.4.5	Individuelle løsninger	92
4.6	Internasjonalisering og kompetanseutfordringer	68	6.4.6	Generell studieforberedthet	93
4.6.1	Norge i en globalisert verden	68	6.4.7	Forslag til tiltak:	95
4.6.2	Betydningen for Norge av EUs utdanningspolitikk	69	6.5	Grunnopplæring for voksne	96
4.6.3	Utfordringene	71	6.5.1	Informasjon og motivering	96
5	Konsekvenser for fag- og yrkesopplæringen	72	6.5.2	Forslag til tiltak	100
5.1	Behov for mer arbeidskraft	72	6.6	Kvalitetsutvikling i fag- og yrkesopplæringen	101
5.2	Behov for høyere kompetanse i arbeidsstyrken	72	6.6.1	En nasjonal strategi for kvalitetsutvikling	101
5.3	Behov for fleksibilitet i fag- og yrkesopplæringen	72	6.6.2	Grunnlag å bygge videre på	102
5.4	Behov for raskere omstilling i utdanningstilbudet	73	6.6.3	Ansvarsfordeling	102
5.5	Behov for kvalitet og relevans i fag- og yrkesopplæringen	73	6.6.4	Det nasjonale kvalitetsvurderings-systemet	103
5.6	Behov for økt kunnskap om miljø og arbeidsmiljø	74	6.6.5	Tilsyn	104
5.7	Behov for internasjonalisering i fag- og yrkesopplæringen	74	6.6.6	Behov for en nasjonal kvalitetsutviklingsstrategi	104
6	Tiltak	75	6.6.7	Utgangspunkt for kvalitetsarbeidet ..	104
6.1	Utvalgets vurdering av norsk fag- og yrkesopplæring	75	6.6.8	Prioritering av satsingsområder	105
6.1.1	Rett til videregående opplæring	75	6.6.9	Kartlegging av gode eksempler og utarbeidelse av indikatorer, veiledninger og verktøy	108
6.1.2	Lokalt ansvar	75	6.6.10	Tilsyn med og oppfølging av fylkeskommuner, skoler og virksomheter som ikke har tilfredsstillende utvikling	109
6.1.3	Arbeidslivets rolle i utdanningen	75	6.6.11	Forslag til tiltak	110
6.1.4	Struktur	76	6.7	Lærere og instruktører i fag- og yrkesopplæringen	110
6.1.5	Økonomi	76	6.7.1	Nye krav til yrkesfaglærerne	110
6.2	Raskere omstilling i utdanningssystemet	76	6.7.2	Rekruttering av yrkesfaglærere	110
6.2.1	Systemnivå	76	6.7.3	Systematisk og forutsigbar kompetanseutvikling	111
6.2.2	Partssamarbeidet	77	6.7.4	Instruktørens rolle og kompetansebehov	111
6.2.3	Forslag til tiltak	78	6.7.5	Forslag til tiltak	112
6.3	Tiltak for at flere skal gjennomføre videregående opplæring	78	6.8	Forskning og dokumentasjon om fag- og yrkesopplæring	112
6.3.1	Læreplaner i fellesfagene	79	6.8.1	Dagens situasjon	112
6.3.2	Yrkesretting av fagene	80	6.8.2	Behov for dokumentasjon	113
6.3.3	Fleksible løp i fagopplæringen	81	6.8.3	Organisering av forskningen	114
6.3.4	Oppfølging av elevene	82	6.8.4	Strategi for forskning på fag- og yrkesopplæringen	114
6.3.5	Tilgang på læreplasser	83	6.8.5	Forslag til tiltak	115
6.3.6	Rådgiving og karriereveiledning	87	6.9	Internasjonalisering	115
6.3.7	Forslag til tiltak	88	6.9.1	Internasjonalisering i fag- og yrkesopplæringen	115
6.4	Bedre mulighet til å bygge videre på fag- eller svennebrev	89	6.9.2	Forslag til tiltak:	116

Figuroversikt

Figur 3.1	Opplæringsmodell for hovedmodellen på yrkesfaglige programområder i Kunnskapsløftet 22	Figur 4.2	Framskivinger av arbeidsstyrken under ulike forutsetninger om nettoinnvandringen. 1000 personer. Forutsetninger basert på befolkningsframskivingene 2008 og nytt pensjonssystem..... 54
Figur 3.2	Eksempel på opplæringsmodell fra utdanningsprogram for bygg- og anleggsteknikk 24	Figur 4.3	Sysselsettingsbehovet i pleie- og omsorgssektoren (2005-2050) ved ulike forutsetninger i befolkningsframskivingen..... 55
Figur 3.3	Opplæringsmodell for videregående opplæring 25	Figur 4.4	Sysselsetting i pleie- og omsorgssektoren ved en standardøkning, 1 prosent vekst i standard hvert år 56
Figur 3.4	Alternative opplæringsmodeller..... 25	Figur 4.5	Andel kvinner og menn i arbeidsstyrken 1972-2005 57
Figur 3.5	Andel jenter blant søkerne til Vg1 etter utdanningsprogram 2007 33	Figur 4.6	Kvinnerens lønn i prosent av menns lønn per 3. kvartal 1998-2005. Gjennomsnittlig månedslønn per heltidsekvivalent. Alle ansatte 58
Figur 3.6	Nye lærekontrakter i 2007 fordelt på studieretninger..... 34	Figur 4.7	Yrkesaktive og deltidsarbeidende kvinner 15-64 år. Utvalgte land. 3. kvartal 59
Figur 3.7	Status fem år etter skolestart for elever på allmennfaglige og yrkesfaglige studieretninger for årskullene 1998, 1999, 2000 og 2001 36	Figur 6.1	Kvalitetshjulet 105
Figur 3.8	Andel 20-24-åringer utenfor jobb og utdanning, etter fullførtstatus i videregående opplæring 39		
Figur 3.9	Ansvarsfordeling..... 44		
Figur 4.1	Antall personer i brede aldersgrupper. Registrert 1900-2007 og framskrevet til 2060..... 50		

Tabelloversikt

Tabell 3.1	Fag- og timefordeling på yrkesfaglige programområder 23	Tabell 4.1	Utvikling i sysselsettingen 2. kv. 2005 til 2. kv. 2008 i utvalgte næringer. 1000 personer 51
Tabell 3.2	Fag- og timefordeling på studie-spesialisering: programområder for realfag, språkfag og samfunnsfag og økonomi 23	Tabell 4.2	Utviklingen på arbeidsmarkedet 2005-2010 52
Tabell 3.3	Antall søkere fordelt på utdanningsprogram, Vg1 2006, 2007 og 2008..... 32	Tabell 6.1	Fag- og timefordeling i fellesfag på yrkesfaglige og studieforberedende programområder 80
Tabell 3.4	Elever som startet på grunnkurs for første gang høsten 2001, etter status for oppnådd nivå i videregående opplæring etter fem år. Prosent..... 36		

Kapittel 1

Utvalgets mandat og sammensetning

1.1 Mandat

Utvalget for fag- og yrkesopplæringen ble nedsatt av Regjeringen 29. juni 2007 og fikk dette mandatet:

- analysere endringer i arbeidsmarkedet som følge av den demografiske utviklingen, større mobilitet over landegrensene og konkurranse om arbeidskraften, og vurdere hvordan disse utfordringene best kan møtes i fag- og yrkesopplæringen
- analysere den teknologiske utviklingen og kravene til innovasjonsevne i produksjon og tjenesteyting og vurdere mulige konsekvenser for fag- og yrkesopplæringen
- vurdere hvordan fag- og yrkesopplæringen skal møte utfordringer knyttet til de store nasjonale og internasjonale miljøutfordringene
- utrede og foreslå tiltak knyttet til framtidig kompetansebehov og rekruttering innen offentlig tjenesteyting, herunder helse- og omsorg
- vurdere hvorvidt dagens samarbeid mellom de ulike aktørene i fag- og yrkesopplæringen (hovedorganisasjonene, bransjene, opplæringsmyndighetene nasjonalt og regionalt, m.v.) også i framtida vil bidra til å sikre en fag- og yrkesopplæring som har høy kvalitet og relevans, og eventuelt fremme forslag om endringer.
- vurdere tiltak som kan ivareta eventuelle økte kompetansekrav og økt spesialisering innenfor enkelte fag, herunder overganger til fagskole- og universitets og høyskolenivået, uten å vurdere struktur og inndeling i fagskolene og utdanningen innen universitets- og høyskolesektoren.
- vurdere tiltak for å skaffe flere læreplasser, herunder utrede muligheten for lovfesting av rett til læreplass.

Fristen for å levere innstilling var opprinnelig satt til 1. september 2008, men ble senere forlenget til 1. oktober 2008.

1.2 Sammensetning

Medlemmer av utvalget:

Forbundssekretær Rolf Jørn Karlsen, leder, Skien
Forskningsdirektør Ida Munkeby, Trondheim
Student Jan Christian Vestre, Oslo
LO-sekretær Tor-Arne Solbakken, Rygge
Nestleder Per Aahlin, Nittedal
Helse- og sosialsjef Lise Tanum Aulie, Stokke
Fylkesutdanningsjef Marit Schönberg, Stjørdal
Fiskeoppdretter Lisbeth Berg Hansen, Bindal
Fagekspert Jens Bjørnåvold, Brussel
Administrerende direktør Gunn Ovesen, Oslo
Seniorforsker Robert Salomon, Oslo
Daglig leder Dagfinn Haukanes, Austevoll
Fylkesordfører Kirsti Saxi, Vadsø
Regiondirektør Hanne Luthen, Moss
Forsker Pål Schøne, Oslo
Avdelingsdirektør Siri Røine, Vestby, til januar 2008
Seniorrådgiver Helge Halvorsen, Moss, fra januar 2008

Jørn Siljeholm og Thomas Nordahl ble oppnevnt som medlemmer av utvalget, men begge måtte trekke seg av personlige årsaker.

1.3 Arbeidet i utvalget

Utvalget har hatt tolv utvalgsmøter, hvorav ett av møtene ble holdt på Gardermoen og de øvrige i Oslo.

Til flere av møtene har utvalget invitert ressurspersoner som har innledet til debatt om problemstillinger innenfor utvalgets mandat. Flere av disse ressurspersonene har også levert skriftlige bakgrunnsnotater. Utvalget har arrangert et seminar med deltakelse fra de faglige rådene, enkelte medlemmer av utvalget og utvalgets sekretariat, med utveksling av meninger knyttet til arbeidslivets framtidige behov for arbeidskraft og utfordringer i fag- og yrkesopplæringen. Utvalget har også arrangert et forskerseminar der utvalgte forskere, representanter for Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen (SRY) og de faglige rådene var invitert. Omtrent 70 personer deltok.

Kapittel 2

Sammendrag

2.1 Innledning

Utvalget har valgt å dele utredningen i seks deler. I tillegg til innledningen, som redegjør for utvalget og dets mandat og arbeid, gir utvalget en oversikt over dagens fag- og yrkesopplæring. Videre redegjør utvalget for de utviklingstrekk i arbeidslivet som er nevnt i mandatet og oppsummerer konsekvenser av disse utviklingstrekkene for fag- og yrkesopplæringen. Avslutningsvis vurderer utvalget dagens opplæring i lys av utviklingstrekkene og foreslår en rekke tiltak som vil ta sikte å gi en bedre opplæring tilpasset fremtidens arbeidsliv.

2.2 Dagens fag- og yrkesopplæring

Utvalget redegjør i kapittel 3 for de formelle forhold som rettigheter og ansvar for videregående opplæring, hvordan struktur og læreplaner er bygget opp, og opplæringen er organisert og fungerer. Kapitlet inneholder også en oversikt over aktiviteten innenfor fag- og yrkesopplæringen, bl.a. antall elever og lærlinger i forskjellige yrkesutdanninger, antall som gjennomfører, og antall fag- og svenneprøver. Utvalget redegjør også for overgangene fra fag- og yrkesutdanning til fagskole, høyskole og universitet. Samarbeidet mellom utdanningsmyndighetene og partene i arbeidslivet om fag- og yrkesopplæringen både sentralt og regionalt blir beskrevet, i tillegg til en kort gjennomgang av internasjonalt samarbeid om fag- og yrkesopplæringen.

2.3 Grunnleggende utviklingstrekk som påvirker arbeidslivet

I kapittel 4 går utvalget nærmere inn på de utviklingstrekk som er nevnt i utvalgets mandat. Utvalget beskriver endringer i befolkningens sammensetning og yrkesdeltakelse, med særlig vekt på personalbehovet i helse- og omsorgstjenesten i framtida. Kjønnrelaterte forskjeller i arbeidslivet blir også beskrevet. Videre kommer utvalget inn

på temaer som miljøendringene og ny teknologi og utfordringer for arbeidslivet og fagopplæringen. Utvalget beskriver også trender blant ungdom og tar opp internasjonalisering og Norge i en globalisert verden.

2.4 Konsekvenser for fag- og yrkesopplæringen

Utvalget konstaterer i kapittel 4 at utviklingstrekkene i arbeidslivet vil få flere konsekvenser for fag- og yrkesopplæringen. Det vil bli behov for mer arbeidskraft med disse følgene:

- En større andel av ungdom må komme gjennom grunnopplæringen med en kompetanse som gjør dem attraktive for arbeidslivet og i stand til å delta i et arbeidsliv med store krav til innsats og omstillingsevne. Tallene på frafall i videregående opplæring, og særlig innenfor yrkesfagene, må reduseres.
- Utdanningssystemet må være i stand til å gi tilbud til arbeidstakere som er eller står i fare for å bli skjøvet ut av arbeidsmarkedet fordi deres yrkeskompetanse ikke lenger er etterspurt. Det kan være arbeidstakere uten videregående opplæring, arbeidstakere som har en videregående opplæring som ikke lenger er etterspurt, eller arbeidstakere i bransjer der norsk arbeidsliv ikke lenger klarer å konkurrere.
- Utdanningssystemet må også ha ordninger som gjør at innvandret arbeidskraft kan få supplert den kompetansen de har med seg, slik at den blir tilpasset de særlige behovene som måtte finnes i norsk arbeidsliv.

Det vil bli behov for høyere kompetanse i arbeidsstyrken slik at fagopplæringen må

- bidra til at færre unge avbryter videregående utdanning uten å ha oppnådd studie- eller yrkeskompetanse
- bidra til at flere voksne fullfører sin utdanning

Videre vil det bli behov for mer fleksibilitet i opplæringen ved at fag- og yrkesopplæringen

- har en struktur som gir mulighet for å øke omfanget av opplæring og gi mulighet for større grad av spesialisering i enkelte fag.
- gir gode muligheter for overganger til fagskoler, høyskoler og universiteter
- etablerer utdanningstilbud på nye områder og som bygger på fagutdanning
- legger til rette for at flest mulig har bredest mulig kompetanse
- tilbyr arbeidstakere å få oppdatering innenfor faget sitt når det er nødvendig
- tilbyr arbeidstakere å få ny yrkesutdanning når arbeidslivet ikke lenger har behov for den yrkesutdanningen de har gjennomført

Utvalget peker på at behovet for raskere omstilling i utdanningstilbudet tilsier

- at fag- og yrkesopplæringen organiseres på en måte som muliggjør raskere omstillinger

Utvalget peker også på behovet for kvalitet og relevans i fag- og yrkesopplæringen er

- Slik at det må opprettes et godt fungerende kvalitetssikringssystem.

Behovet for kunnskap om miljø og arbeidsmiljø vil øke, og

- miljøutfordringene vil kreve et utdanningssystem som muliggjør raske omstillinger
- miljøutfordringene vil skape behov for høyt kompetente, ansvarsbevisste og omstillingsdyktige fagarbeidere

For å ivareta behovet for internasjonalisering mener utvalget

- at det bør utvikles klarere nasjonale prioriteringer knyttet til internasjonalisering
- at det bør legges til rette for at elever, lærlinger, lærere og instruktører i utstrakt grad får delta i internasjonale mobilitetstiltak
- at tilbudet om fremmedspråkundervisningen må styrkes på alle nivåer av opplæringen

2.5 Tiltak

I kapittel 6 vurderer utvalget dagens opplæring i forhold til utviklingstrekkene og foreslår en rekke tiltak som tar sikte på å gi en bedre opplæring tilpasset framtidens arbeidsliv. Utvalget viser i avsnitt 6.1 til retten til videregående opplæring, det lokale ansvaret for videregående opplæring, arbeidslivets rolle i utdanningen og strukturen og økonomien i videregående opplæring som viktige elementer

som gjør at norsk fag- og yrkesopplæring er godt rustet til å møte utviklingstrekkene i samfunnet.

I avsnitt 6.2 viser utvalget til tiltak som skal bidra til raskere omstilling i samfunnet og har følgende forslag:

- Utvalget foreslår at de faglige rådene bør som en fast rutine vurdere behovet for endringer i fagene innenfor sitt område. Som en del av dette arbeidet bør det vurderes om det er mulig å initiere forskning og utvikle statistiske verktøy for å kartlegge og analysere endringsbehovet.
- Utvalget foreslår at Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet må legge til rette for at det kan skje nødvendige endringer i læreplaner for fag, i yrkesutdanninger eller i tilbudsstrukturen uten at det nødvendigvis gjennomføres som en del av en total reform i hele videregående opplæring.
- Utvalget foreslår at fylkeskommunene pålegges å kartlegge utstyrssituasjonen på de videregående skolene. Kartleggingen bør vurderes fulgt opp med økte økonomiske ressurser til fylkeskommunene for å sikre at utstyr og undervisningsmaterieell er oppdatert.
- Utvalget foreslår at fylkeskommunene og lærebedriftene må følge med i utviklingen i fagene slik at opplæringen hele tiden er tilpasset produksjonsmetodene i arbeidslivet.
- Utvalget foreslår at Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen og de faglige rådene må tilstrebe bedre kommunikasjon med miljøer som har interesser i fag- og yrkesopplæringen, men som ikke er representert i de faglige rådene.

I avsnitt 6.3 drøfter utvalget at mange avbryter videregående opplæring, og foreslår tiltak for at flere skal gjennomføre opplæringen:

Gjennomføring

- Utvalget foreslår at det utarbeides et nasjonalt gjennomføringskart som til enhver tid viser frafallet i de ulike fylkene. Fylkeskommunene bør ha en tilsvarende oversikt over skolene og lærebedriftene i sitt fylke. Derfor bør det utarbeides et felles rapporteringssystem som viser gjennomføringsgraden på den enkelte skole på hvert årstrinn og gjennomføringen i den enkelte lærebedrift. Fylkeskommunene pålegges å bruke rapporteringssystemet.
- Utvalget foreslår at det settes i gang forsøk med bruk av økonomiske og andre insentiver som bidrar til at flere elever og lærlinger gjennomfører videregående opplæring. Forsøkene skal evalueres.

- Utvalget foreslår at fylkeskommunene pålegges å kartlegge utstyrssituasjonen i skolen. Kartleggingen bør vurderes fulgt opp med overføringer til fylkeskommunene slik at utstyr og undervisningsmateriell er tilstrekkelig oppdatert.
- Utvalget foreslår at fylkeskommunene og yrkesopplæringsnemndene etablerer forpliktende møtearenaer mellom skolene og bedriftene, både for felles kompetanseheving av lærere og instruktører og for å utforme et helhetlig opplæringsløp for den enkelte elev/lærling.

Yrkesretting

- Utvalget foreslår at alle skoler bør ha tilbud om ungdomsbedrift.
- Utvalget foreslår at læreplanene i fellesfagene gjennomgås med sikte på at læreplanmålene i størst mulig grad skal egne seg for yrkesretting.
- Utvalget foreslår at det stilles krav i forskriften til opplæringsloven eller i læreplanene for fag om at opplæringen skal yrkesrettes i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene og at det skal fastsettes hva yrkesretting innebærer. Formelle forhold som for eksempel eksamensordninger må støtte opp under muligheten til lokal og yrkesrettet innretning på opplæringen.
- Utvalget foreslår at det utarbeides forpliktende veiledninger for yrkesretting.
- Utvalget foreslår at det utvikles fagdidaktiske kurs i yrkesretting for lærere som underviser i fellesfag og programfag i yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Disse lærerne bør ha både rett og plikt til å delta i slik etterutdanning.
- Utvalget foreslår at fylkeskommunen må ha plikt til å legge til rette for yrkesretting av fellesfagene. Elevgrupper/klasser i fellesfagene skal organiseres slik at yrkesretting muliggjøres og fremmes.
- Utvalget foreslår at fylkeskommunens system for yrkesretting må være gjenstand for nasjonalt tilsyn.

Fleksible løp i fagopplæringen

- Utvalget foreslår at forsøksordningen med praksisbrev videreføres, og at den, etter råd fra de faglige rådene, utvides til flere fag og fylkeskommuner. Etter at ordningen er evaluert, bør det tas stilling til om ordningen skal formaliseres.

Oppfølging av elevene

- Utvalget foreslår at det presiseres i opplæringsloven eller forskriftene til denne at fylkeskommunene er forpliktet til å skaffe seg kunnskap om den enkelte elevens kunnskaper og ferdigheter ved skolestart.
- Utvalget foreslår at det innføres en plikt for kommunen til å informere fylkeskommunen om elever som på en eller annen måte har behov for ekstra opplæringstiltak. Plikten trer i kraft med mindre eleven eller elevens foresatte motsetter seg at slik informasjon blir gitt. Informasjonsplikten gjelder både elever som er omfattet opplæringsloven § 5-1, og elever som ikke er omfattet av opplæringsloven § 5-1, men som har behov for ekstra opplæringstiltak.
- Utvalget foreslår at det opprettes mentorordninger for elever og lærlinger som er i faresonen for å avbryte opplæringen.
- Utvalget foreslår å utvikle en ny ungdomsgaranti for ungdom mellom 20 og 24 år.

Tilgang på læreplasser

- Utvalget foreslår at staten tar initiativ overfor alle aktuelle parter for å vurdere å inngå en ny samfunnskontrakt om forpliktelser til å opprette læreplasser.
- Utvalget foreslår at de sentrale myndighetene utarbeider en strategi for læreplasser i statlige og kommunale virksomheter. Strategien må omhandle forpliktelser, støttetiltak, veiledning, erfaringsspredning, måltall og oppfølging av måloppnåelse. Tilsvarende strategi utarbeides for læreplasser i regionale helseforetak.
- Utvalget foreslår å pålegge fylkeskommunene å tilby plasser til alle elever som søker seg til helse- og sosialfag, og at staten pålegger sine egne helseforetak å opprette læreplasser for helsefagarbeidere.
- Utvalget foreslår at ett av konkurransekriteriene ved offentlige innkjøp skal være at tilbyderne deltar i opplæring innenfor fag- og yrkesopplæringen.
- Utvalget foreslår at lærlingtilskuddet justeres slik at det følger kostnaden for elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer i videregående skole. Det foreslås at økonomien i fagopplæringen gjennomgås for å vurdere en mer fleksibel tilskuddsordning, der blant annet ulike fag og ulike kategorier lærlinger vurderes.
- Utvalget foreslår at det gis ekstra tilskudd og tilbud om annen støtte som oppfølging fra fylkeskommunen til lærebedrifter som tegner læ-

rekontrakt med elever med spesielle oppfølgingsbehov.

- Utvalget foreslår at det gis større adgang til å tegne lærekontrakt i fag utenom eget utdanningsprogram (kryssløp), med et større ansvar for fylkeskommunen til å tilby opplæring i områder slike lærlinger mangler fra Vg2. De faglige rådernes rolle ved fastsetting av kryssløp må opprettholdes. I denne sammenhengen må reglene for godskrivning i læretiden for gjennomført opplæring i andre utdanningsprogrammer gjennomgås. Det må også gis anledning til å avkorte læretiden med bakgrunn i realkompetansevurdering.
- Utvalget foreslår at alle elever som ikke får læreplass etter Vg2, får rett til to års yrkesfaglig opplæring.

Rådgiving og karriereveiledning

- Utvalget foreslår at Kunnskapsdepartementet fastsetter nasjonale kompetansekrav for å arbeide som utdannings- og yrkesrådgivere i grunnskolen og videregående opplæring og ved karrieresentre.
- Utvalget foreslår at det utarbeides klare forskrifter om mål og oppgaver for utdannings- og yrkesrådgiverarbeidet. Rådgivertjenesten må være en del av skolens oppgave, og rådgiveren må ha en rolle som bidrar til at kollegiet og avdelingslederen settes i stand til å gi råd og bidra i karriereveiledningen.
- Utvalget foreslår at etter- og videreutdannings-tilbud for rådgivere styrkes.
- Utvalget foreslår at dagens rådgivingsressurs dobles.
- Utvalget foreslår at lærlingene gis rett til å benytte skolens yrkes- og sosialpedagogiske rådgivertjeneste etter tegnet lærekontrakt.
- Utvalget foreslår å opprette et nasjonalt senter for karriereveiledning.

I kapittel 6.4 drøfter utvalget muligheten for å bygge videre på fag- eller svennebrev og har følgende forslag:

Behov for mer spesialisert kunnskap

- Utvalget foreslår at faglig spesialisering som ikke kan finne sin plass innenfor dagens videregående opplæring, som hovedregel skal gis som tilbud i fagskolen.
- Utvalget mener at staten bør etablere ett eget råd for fagskoleutdanning. Rådet bør fortløpende vurdere kompetansebehovet i arbeidslivet,

og gi råd om hvilke utdanningstilbud i fagskole som bør få offentlig støtte. Rådet bør samarbeide med SRY, de faglige rådene og de nasjonale utvalgene for fagskoleutdanning.

- Utvalget foreslår at fagskoletilbud som er en spesialisering som bygger på et fag- eller svennebrev, som hovedregel skal gis offentlig finansiering.
- Utvalget foreslår å bedre kunnskapsgrunnlaget om fagskoleutdanningen ved at Kunnskapsdepartementet får ansvar for innhenting av aktuell statistikk.

Utbygging av Y-veien til flere fag

- Utvalget foreslår å bygge ut Y-veien til flere fagområder.

Individuelle løsninger

- Utvalget foreslår at aldersgrensen for realkompetansevurdering vurderes satt ned.

Generell studieforberedthet

- Utvalget foreslår at fullført videregående opplæring skal gjøre elevene generelt studieforberedte uavhengig av utdanningsprogram. Kravet om generell studiekompetanse faller dermed bort.
- Utvalget foreslår at retten til videregående opplæring utvides slik at de som har fullført et yrkesfaglig utdanningsprogram, har rett til påbyggingskurs i fellesfagene.

I kapittel 6.5 drøfter utvalget grunnopplæring for voksne og foreslår følgende:

- Utvalget foreslår at det utarbeides en nasjonal strategi for oppfølging av voksnes lovfestede rettigheter til grunnopplæring.
- Utvalget foreslår at det blir laget en oversikt over vellykkede fleksible modeller knyttet til voksenopplæring, og at denne gjøres tilgjengelig for alle tilbydere av grunnopplæring for voksne.
- Utvalget foreslår at det vurderes å etablere egne ordninger for finansiering av livsopphold for voksne som tar grunnopplæring
- Utvalget foreslår at BKA-programmet gjøres til en permanent ordning og utvides til 80 millioner kroner årlig.
- Utvalget foreslår at ordningen som gir fagforeninger og arbeidstakerorganisasjoner i samarbeid med virksomhetene mulighet til å søke om støtte til opplæringstiltak i BKA-programmet,

gjøres permanent og utvides til også å gjelde grupper av bedrifter eller bransjeorganisasjoner.

- Utvalget foreslår at arbeidet med en lovhjemmel som sikrer egne tillitsvalgte som jobber med motivering og tilrettelegging av opplæring for de ansatte, prioriteres. Dette er i tråd med forslaget i St.meld. nr. 16 (2006-2007)
- Utvalget foreslår at arbeidsinnvandrere får rett til 300 timers opplæring i norsk og samfunnskunnskap.
- Utvalget foreslår at ansvaret for godkjenning av utenlandsk fagutdanning legges på sentralt nivå.
- Utvalget foreslår at aldersgrensen for å kunne få videregående opplæring som arbeidsmarkedtiltak reduseres til 19 år. Det forutsettes at ungdomsretten i henhold til § 3-1 i opplæringsloven er fullt ut benyttet.
- Utvalget foreslår at det utarbeides nasjonale prinsipper for realkompetansevurdering av voksne som ønsker å ta videregående opplæring.

I kapittel 6.6 drøfter utvalget tiltak som skal bidra til kvalitetsutvikling i fag- og yrkesopplæringen og foreslår følgende:

- Utvalget ønsker at arbeidet med læringsutbytte og gjennomføring skal prioriteres i arbeidet med kvalitet i fag- og yrkesopplæringen
- Utvalget foreslår at sentrale myndigheter tar initiativ til utvikling av konkrete indikatorer og kvalitetsutviklingsverktøy på følgende områder:
 1. Læringsutbytte og gjennomføring i fag- og yrkesopplæringen
 2. Samarbeid mellom skole og bedrift
 3. Undervisning i fellesfagene på yrkesfaglige utdanningsprogrammer
 4. Lærer- og instruktørkompetanse
 5. Elev- og lærlingvurdering
 6. Læringsmiljø
- Utvalget foreslår at Læringsplakaten brukes som rammeverk for en nasjonal kvalitetsutvikling i fag- og yrkesopplæringen og at den kobles til læreplaner for fag i den konkrete utformingen av kvalitetsindikatorer.
- Utvalget foreslår at sentrale myndigheter tar initiativ til å lage en kunnskapsoversikt som sammenfatter, vurderer og kategoriserer det utviklingsarbeidet som har vært gjort innenfor fag- og yrkesopplæringen i de siste årene med vekt på de store nasjonale utviklingsprosjektene. Arbeidet skal munne ut i veiledere og konkrete

verktøy for skoleeier, skoler og lærebedrifter innenfor de seks satsingsområdene. Forskere og praktikere fra skoler og bedrifter bør delta i et slik arbeid.

- Utvalget foreslår at det nasjonale tilsynet utvides til en mer helhetlig kvalitetssikring av fag- og yrkesopplæringen. Kvalitetssikringen skal inngå som del av et kvalitetsutviklingssystem i fylkeskommunene.
- Utvalget foreslår at de nasjonale tilsynsrapportene brukes til å identifisere fylkeskommuner, skoler og lærebedrifter som må gjennomføre tiltak, og som trenger ekstra støtte.
- Utvalget foreslår at fag- og yrkesopplæringskompetansen styrkes hos Fylkesmannen.
- Utvalget foreslår at det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet for fag- og yrkesopplæringen bygges ut på en måte som er relevant for fag- og yrkesopplæringen. Arbeidet bør skje i samarbeid mellom nasjonale myndigheter, skoleeiere og partene i arbeidslivet.
- Utvalget foreslår at det utvikles løpende statistikk som sier noe om gjennomføring etter hvert trinn i videregående opplæring.

I kapittel 6.7 drøfter utvalget situasjonen for lærere og instruktører i fag- og yrkesopplæringen og har følgende forslag:

- Utvalget foreslår at høyskolene må utvikle ulike tilbud for yrkesfaglærerutdanninger. I tillegg til heltidsstudium må det bli mulig å få utdanningen som deltidsstudium, som modulbasert opplæring, som nettstudium og som individuelle løsninger.
- Utvalget foreslår at det opprettes bachelorstudier for yrkesfaglærere i alle utdanningsprogrammer.
- Utvalget foreslår at det videreutvikles tilbud om mastergradsstudier for yrkesfaglærere.
- Utvalget foreslår at fylkeskommunenes ansvar for å tilby etterutdanning for yrkesfaglærere og instruktører tydeliggjøres, og at det innføres rett og plikt for lærerne, å delta i slik etterutdanning.
- Utvalget foreslår at kravene til veilederkompetanse hos instruktørene styrkes, og at tilbude- ne om kompetanseheving på området utbygges. Instruktører må få kompensasjon for tapt arbeidsfortjeneste ved deltakelse på kurs.
- Utvalget foreslår at det opprettes særskilte stipendordninger for yrkesfaglærerstudenter. Utvalget mener det er behov for mer forskningsbasert kunnskap om både yrkesfaglærerens og instruktørens rolle.

- Utvalget mener at det må settes inn ekstraordinære tiltak for å sikre rekruttering til lærere i fag- og yrkesopplæringen.
- Utvalget foreslår at det utvikles gode systemer for hospitering og utveksling av personale mellom skole og arbeidsliv.

I kapittel 6.8 drøfter utvalget behovet for forskning og dokumentasjon om fag- og yrkesopplæringen og har følgende forslag:

- Utvalget foreslår at det etableres ett eller flere forskningssentre som får tildelt ekstraordinære midler til seniorforskere og stipendiatstillinger på feltet. Satsingen skal være tidsbegrenset.
- Utvalget foreslår at statistikkgrunnlaget for hele den videregående opplæringen bør videreutvikles. Basen skal også sikre pålitelig statistikk om opplæringen i lærebedrifter, om voksne og om studenter i fagskoleutdanningene.
- Utvalget foreslår at forsker- og brukersiden i større grad involveres for å sikre bedre kvalitet og samordning av dataproduksjonen. Det bør også arbeides med å bedre tilgangen til livsløpsanalyser der en kan følge personer inn og ut av utdanningsløp og arbeidsliv. Dette krever bedre tilgang på individdata.
- Det initieres en årlig nasjonal forskningskonferanse innenfor fag- og yrkesopplæringen. Denne konferansen bør være statlig finansiert.
- Utvalget foreslår at forskning om fag- og yrkesopplæring legges til det nye programmet for ut-

danningsforskning som er under planlegging i Norges forskningsråd. Kunnskapsdepartementet må imidlertid ha det overordnede ansvaret.

- Det etableres forskernettverk på feltet fag- og yrkesopplæring finansiert av Norges forskningsråd eller Utdanningsdirektoratet.
- Utdanningsdirektoratet lager en årlig statusrapport om fag- og yrkesopplæring med bistand fra dokumentasjonssenteret og forskere på feltet.

I kapittel 6.9 drøfter utvalget internasjonalisering i fag- og yrkesopplæringen og har følgende forslag:

- Utvalget foreslår at Norge fortsetter å delta i internasjonale undersøkelser og i arbeid med utvikling av internasjonale indikatorer, standarder og målemetoder.
- Utvalget foreslår at myndighetene videreutvikler samarbeidet med partene i arbeidslivet og andre berørte organisasjoner med sikte på å få best mulig gjennomslag internasjonalt for norske synspunkter i spørsmål som gjelder fag- og yrkesopplæringen.
- Utvalget foreslår at det etableres tilskuddsordninger for hospitering for elever, lærlinger, lærere og instruktører slik at flere får delta, og at hospiteringen kan skje også i land utenfor EU. Ordningene bør omfatte lærlinger som vil hospitere i en utenlandsk enhet i den lærebedriften de har kontrakt med.

Kapittel 3

Dagens fag- og yrkesopplæring

Boks 3.1

Historisk oversikt over fagopplæring i Norge

Opplæring av barn og unge har i tidligere tider skjedd hovedsakelig ved at de unge har deltatt i arbeid sammen med de voksne. Tradisjonelt skjedde kunnskapsoverføringen innenfor familien eller slekten. Det er vanlig å hevde at lærlingordningen har sin opprinnelse i middelalderen, ved at denne formen for opplæring ble formalisert i noen fag i byene. Det var laugene som tok seg av lærlingordningen. Bakgrunnen for en regulert opplæring var nok todelt: på den ene siden var det behov for sikring av kvalitet på arbeidet, på den andre siden ble lærlingordningen brukt for å holde uønskete konkurrenter unna.

Gjennom middelalderen og tidlig ny tid varierte kongemaktens regulering av laugene, fordi de til tider ble sett på som en trussel. Men store endringer kom først med industrialiseringen og oppmykningen i reguleringene av næringslivet på 1800-tallet. Det ble nå fritt for enhver å livnære seg av håndverk. Nye håndverkslover opphevet kravene om læretid og svenneprøver.

På slutten av 1800-tallet og inn i det nye århundret ble det igjen klart at det var behov for formalisert opplæring og formalisert kompetanse. Ny håndverkslov ble innført, og forslag om egen lærlinglov ble fremmet. Men det tok noen tiår før loven kom. Lærlingloven, vedtatt i 1950, førte til at fag utover håndverksfagene ble omfattet. Norges Industriforbund hadde fått gjennomslag for sitt forslag om at bestemmelsene også skulle omfatte industrifag. Etter denne loven ble lærlingene pålagt å gjennomgå lærlingskolen, og bedriften måtte gi dem fri til å kunne gå på skolen.

Ifølge lærlingloven av 1950 var det kontraktsplikt i fag som var lagt under loven. Fag ble lagt under loven ved kongelig resolusjon. Loven var ikke landsdekkende, men gjaldt i kommuner som

selv hadde ønsket det, og der det ble bestemt i kongelig resolusjon. I 1980 gjaldt loven i kommuner som omfattet 80 prosent av befolkningen. I 1950-årene ble det innført tilskudd, en engangssum på 600 kroner, til bedrifter som tok inn lærlinger.

Av flere grunner ble ikke ordningen en suksess. Blant annet fantes det før 1966 ingen klar og ensartet administrasjon som kunne ta seg av de praktiske sidene ved håndhevingen. Store deler av næringslivet oppfattet reguleringene som for rigide. Likevel steg antallet nye lærekontrakter fra omtrent tusen midt i femtiårene, til 4600 i 1980.

Lov om fagopplæring i arbeidslivet, som ble vedtatt i 1980, omfattet hele landet, og fagopplæringen var ikke lenger begrenset til noen områder av arbeidslivet. Avgjørende var også at lærlingordningen fikk en fylkeskommunal administrasjon, og at partene i arbeidslivet fikk sin innflytelse gjennom opprettelsen av Rådet for fagopplæring i arbeidslivet (RFA), opplæringsrådene og yrkesopplæringsnemndene. Etter 1980 ble stadig nye fag lagt under loven. Størrelsen på lærlingtilskuddet ble økt i flere etapper. I 1984 var det på 900 kroner i måneden per lærling, og i dag er tilskuddet 88 000 kroner for hele læretiden.

Til tross for at administrasjonen av fagopplæringen fikk en fast struktur, mange nye fag kom til og relativt mange kontrakter ble skrevet, var det svakheter ved lærlingordningen. Hovedproblemet var usikkerheten ved progresjonen for elevene og lærlingene. Skiftende konjunkturer påvirket bedriftenes villighet til å ta inn lærlinger, og fylkeskommunene hadde ofte ikke opprettet klasser, slik at mange elever ikke fikk plass på neste trinn. Dette førte til at mange elever ble «gående horisontalt» i systemet uten at de fikk fullført sin fagopplæring.

Boks 3.1 forts.

Utfordringene i fag- og yrkesopplæringen førte til at det ble nedsatt et utvalg, «Blegenuutvalget», til å foreslå endringer. Utvalgets anbefalinger var bakgrunnen for Reform 94. Hovedgrepet i denne reformen var lovfestet rett til treårig videregående utdanning som skulle gi studiekompetanse eller yrkesutdanning. For å gjøre det mulig å innfri denne retten ble det opprettet ti, senere utvidet til tolv, brede yrkesrettete grunnkurs (første året i videregående opplæring) og tre allmennfaglige grunnkurs. Antallet VKI (andre året i videregående opplæring) ble redusert til drøyt 100. Hovedmodellen for yrkesopplæringen ble to år i skole etterfulgt av to år i lære, den såkalte 2 + 2-modellen. Læretiden ble definert som to deler: ett år opplæring og ett år verdiskaping. Reformen ble gjennomført i samråd med partene i arbeidslivet, som ved en intensjonsav-

tale sa seg villige til å bidra med nødvendige læreplasser.

I 2006 ble reformen Kunnskapsløftet innført. Bakgrunnen for reformen var først og fremst kunnskapen om at en uforholdsmessig stor gruppe elever ikke tilegnet seg helt nødvendige, grunnleggende ferdigheter i løpet av skolegangen. I videregående opplæring ble det konstatert økende frafall og dårlig progresjon. I reformen ble det lagt vekt på kunnskap i opplæringen, og spesielt på viktigheten av at elevene tilegnet seg noen grunnleggende ferdigheter. Departementet definerte disse som ferdigheter i å kunne uttrykke seg muntlig, å kunne lese, å kunne uttrykke seg skriftlig, å kunne regne og å kunne bruke digitale verktøy. I videregående opplæringen var målet en enklere struktur med større fleksibilitet i tilretteleggingen av opplæringen for den enkelte elev, lærling, skole og bedrift.

3.1 Fag- og yrkesopplæring

Den norske fag- og yrkesopplæringen bygger på den klassiske lærlingtradisjonen, der arbeidsgiverne og deres organisasjoner, opprinnelig laugene, står for opplæringen av lærlingene i bedriftene. I Norge har det offentlige en større rolle enn i land som rendyrker den tradisjonelle modellen. Styringsdokumenter som læreplaner blir fastsatt av sentrale myndigheter, skolen har ansvar for en større del av opplæringen, og det offentlige finansierer en større del av opplæringen i bedrift enn i land vi ofte sammenligner oss med. Fag- og yrkesopplæringen har et større mål enn å skaffe næringslivet kompetente yrkesutøvere, og den er integrert del av grunnopplæringen.

Høsten 2006 startet det første kullet i Kunnskapsløftet på Vg1. Våren 2009 vil de som har gått tre år i skole på normert tid, ha gjennomført hele sin videregående utdanning i reformen. For ungdom som har valgt yrkesfag med læretid, vil de første bli ferdig i 2010. Det følgende er en beskrivelse av opplæringssystemet slik det er i Kunnskapsløftet.

3.1.1 Retten til videregående opplæring

Et grunnelement i den videregående opplæringen er den lovbestemte retten til videregående opplæring som ble innført med Reform 94, og som siden er blitt justert og utvidet.

Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring¹, har rett til tre års videregående opplæring. I fag som forutsetter lengre opplæringstid enn tre år, har ungdommen rett til opplæring i samsvar med den tiden som er fastsatt i læreplanen. Hele retten må normalt tas ut i løpet av en sammenhengende periode på fem år, eller seks år når opplæringen helt eller delvis blir gitt i lærebedrift, og innen utgangen av det året vedkommende fyller 24 år. Søkere har rett til inntak til ett av tre alternative utdanningsprogrammer på videregående trinn 1 som de har søkt på, og til to års videre opplæring innenfor utdanningsprogrammet. Fra og med år 2000 har voksne hatt rett til videregående opplæring dersom de er født før 1978 og ikke tidligere har fullført videregående opplæring. Med virkning fra 1. august 2008 ble denne retten utvidet til å gjelde alle som er 25 år eller mer og ikke har fullført videregående opplæring.

3.1.2 Ansvar for den videregående opplæringen

Det er statlige myndigheter som har det nasjonale ansvaret og som fastsetter de nasjonale rammebetingelsene for fag- og yrkesopplæringen. Fylkeskommunene har ansvaret for at den individuelle retten til videregående opplæring blir oppfylt og for gjennomføring av opplæringen i skole. De har

¹ Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova) § 3-1

også et godkjenningsansvar for lærebedrifter. I tillegg har fylkeskommunene et generelt ansvar for oppfølging og veiledning av skoler og lærebedrifter. Fylkeskommunene skal ha forsvarlige systemer for å kontrollere og følge opp at skolene og lærebedriftene oppfyller opplæringskravene, og at de jevnlig kontrollerer og vurderer sin egen opplæringsvirksomhet. Fylkeskommunen kan evaluere og instruere skolene direkte.

Lærebedriftene og opplæringskontorene har i samarbeid med fylkeskommunale opplæringsmyndigheter, ansvaret for opplæring av lærlinger. Partene i arbeidslivet har en sentral rolle i utviklingen av de nasjonale rammebetingelsen gjennom sin deltakelse i Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen, SRY, og de faglige rådene. Partene i arbeidslivet har en tilsvarende rolle overfor fylkeskommunen gjennom deltakelse i yrkesopplæringsnemnda. Opplæringskontorer og opplæringsringer er også viktige aktører i arbeidet med kvalitet i fag- og yrkesopplæringen.

Fylkeskommunens skoleeierrolle

Kommunenes og fylkeskommunenes rolle som skoleeier er blitt presisert gjennom Kunnskapsløftet. Et førende politisk prinsipp har vært å utvikle et styringssystem med større og tydeligere lokal handlefrihet, sammen med et tydeligere ansvar hos skoleeier for kvaliteten på opplæringene og elevenes og lærlingenes resultater.

Fylkeskommunens rolle overfor lærebedriftene er veldig ulik rollen overfor egne skoler. Fylkeskommunen godkjenner lærebedriftene og har det overordnede ansvaret for at opplæringen foregår i tråd med læreplanene. Fylkeskommunen har det juridiske og overordnede ansvaret for at ungdom skal få oppfylt sin rett til videregående opplæring, og at opplæringen er i tråd med gjeldende lover og forskrifter.

3.1.3 Skolestrukturen

Med felles lov om videregående opplæring og utbyggingen av skoler i 70-årene, ble det etablert stadig flere kombinerte yrkesfaglige og allmennfaglige skoler. I dag er det omtrent 450 offentlige videregående skoler, hvorav de aller fleste tilbyr både studieforbereende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer. I noen tilfeller har skoler blitt slått sammen og fått felles administrasjon, mens avdelingene fortsatt kan være geografisk atskilt. Det reelle samarbeidet mellom yrkesfagavdelingene og allmennfagavdelingene kan variere fra skole til skole. Skoler med utelukkende studiefor-

beredende utdanningsprogrammer finnes først og fremst i de store byene.

3.1.4 Utdanningsprogrammer i videregående opplæring

Med Reform 94, og videreført i Kunnskapsløftet, har den videregående opplæringen fått en struktur med brede tilbud det første året, Vg1, noe smalere kurs på Vg2 og en endelig spesialisering på Vg3. De fleste yrkesfaglige tilbudene på Vg3 gis som opplæring i bedrift. Opplæring i bedrift blir kombinert med verdiskaping slik at læretiden strekker seg over to år. Denne norske modellen blir gjerne kalt 2 + 2-modellen, altså to år i skole etterfulgt av to år i bedrift. Årsakene til at en slik modell er valgt, er flere. Konstruksjonen med brede kurs på videregående trinn 1 gjør gjennomføring enklere ved at tilbud i større grad kan gis der ungdommen bor, og det på den måten gjør det mulig for fylkeskommunene å innfri ungdommens rett til utdanning. I tillegg gir brede kurs på Vg1 og til dels på Vg2 en bredere kompetanse som kan øke omstillingsevnen hos elevene.

I Kunnskapsløftet er den videregående opplæringen delt inn i tolv utdanningsprogrammer; tre av disse er studieforbereende, mens ni er yrkesfaglige utdanningsprogrammer. De tre studieforbereende utdanningsprogrammene er idrettsfag, musikk, dans og drama og studiespesialisering.

De ni yrkesfaglige utdanningsprogrammene er følgende:

- Bygg- og anleggsteknikk
- Design og håndverk
- Elektrofag
- Helse- og sosialfag
- Medier og kommunikasjon
- Naturbruk
- Restaurant- og matfag
- Service og samferdsel
- Teknikk og industriell produksjon

Elever i alle de yrkesfaglige utdanningsprogrammene kan etter to år velge Vg3 påbygging til generell studiekompetanse og på den måten få studiekompetanse i stedet for en yrkesutdanning.

I utdanningsprogrammene medier og kommunikasjon og naturbruk er det mulig å velge studieforbereende løp. Av elevene på medier og kommunikasjon velger omtrent 90 prosent denne retningen, og på naturbruk er andelen 70 prosent.²

² Utreknet med bakgrunn i statistikk på Utdanningsdirektoratets hjemmesider

3.1.5 Læreplanverket

Læreplanverket fastsetter målene for opplæring i skole og bedrift. Det består av læreplanens generelle del, prinsipper for opplæringen i Kunnskapsløftet, de fagspesifikke læreplanene og fag- og timefordelingen. Læreplanene er fastsatt som forskrifter som skoler og lærebedrifter er forpliktet av.

Læreplanens generelle del

Generell del av læreplanen er et nasjonalt, overordnet styringsdokument som inneholder den verdimeessige, kulturelle og kunnskapsmessige overbygning for grunnopplæringen. Læreplanens generelle del er forankret i opplæringsloven § 1-2, og retter seg mot alle som har ansvar for planlegging og gjennomføring av opplæringen.

Første setningen i innledningen til den generelle læreplanen lyder:

«Opplæringens mål er å ruste barn og unge til å møte livets oppgaver og møte utfordringer sammen med andre. Videre heter det: Opplæringen skal kvalifisere for produktiv innsats i dagens arbeidsliv, og gi grunnlag for senere i livet å kunne gå inn i yrker som ennå ikke er skapt. Den må utvikle evner som trengs for spesialiserte oppgaver, og gi en generell kompetanse som er bred nok for omplasseringer senere i livet.»

De syv menneskene i generell del av læreplanen.

- Det meningsøkende menneske
- Det skapende menneske
- Det arbeidende menneske
- Det allmenndannede menneske
- Det samarbeidende menneske
- Det miljøbevisste menneske
- Det integrerte menneske

Prinsipper for opplæringen

Prinsipper for opplæringen inkluderer Læringsplakaten og er forpliktende for opplæring på alle nivåer i grunnskolen og videregående opplæring.

Prinsippene for opplæringen

- sammenfatter og utdyper bestemmelser i opplæringsloven, forskrift til loven, herunder læreplanverket for opplæringen, og må ses i lys av det samlede regelverket
- bidrar til å tydeliggjøre skoleeiers ansvar for en opplæring som er i samsvar med lov og forskrift, i tråd med menneskerettighetene og til

passet lokale og individuelle forutsetninger og behov

- skal inngå i grunnlaget for å videreutvikle kvaliteten og for systematisk vurdering av skole og lærebedrift
- inngår som en naturlig del av det lokale læreplanarbeidet

Prinsipper for opplæringen tydeliggjør også skolens og lærebedriftens ansvar for at elever og læringer får en opplæring som fremmer utvikling av sosial kompetanse, læringsstrategier og motivasjon.

Læringsplakaten

Skolen og lærebedriften skal:

- gi alle elever og læringer/lærekandidater like muligheter til å utvikle sine evner og talenter individuelt og i samarbeid med andre
- stimulere elevenes og læringenes/lærekandidatens lærelyst, utholdenhet og nysgjerrighet
- stimulere elevene og læringene/lærekandidatene til å utvikle egne læringsstrategier og evne til kritisk tenkning
- stimulere elevene og læringene/lærekandidatene i deres personlige utvikling og identitet, i det å utvikle etisk, sosial og kulturell kompetanse og evne til demokratiforståelse og demokratisk deltakelse
- legge til rette for elevmedvirkning og for at elevene og læringene/lærekandidatene kan foreta bevisste verdivalg og valg av utdanning og framtidig arbeid
- fremme tilpasset opplæring og varierte arbeidsmåter
- stimulere, bruke og videreutvikle den enkelte lærers kompetanse
- bidra til at lærere og instruktører fremstår som tydelige ledere og som forbilder for barn og unge
- sikre at det fysiske og psykososiale arbeids- og læringsmiljøet fremmer helse, trivsel og læring
- legge til rette for samarbeid med hjemmet og sikre foreldres/foresattes medansvar i skolen
- legge til rette for at lokalsamfunnet blir involvert i opplæringen på en meningsfylt måte

Læreplaner for fag

Kompetanseplattformer

Før arbeidet med læreplanene i yrkesfagene starter, utarbeider de faglige rådene en kompetanseplattform for hvert av fagene. En kompetanseplatt-

form beskriver hva som er det daglige arbeidet i faget, arbeidsområder, fordypningsområder og krav til kunnskaper og ferdigheter. Kompetanseplattformene danner grunnlaget for utarbeiding av læreplanene. Utover dette har de ikke en juridisk eller offisiell status.

Når det gjelder yrkesfagene, er det utarbeidet læreplaner for de tre nivåene i opplæringen, Vg1, Vg2 og Vg3 opplæring i bedrift. Læreplanene er inndelt i seks avsnitt:

- Formål
- Struktur (programområdene for Vg1 og Vg2 og hovedområdene for Vg3)
- Beskrivelse av programfagene (ved opplæring i skole) eller hovedområdene (ved opplæring i bedrift)
- Grunnleggende ferdigheter
- Kompetansemål
- Vurdering

Avsnittet kompetansemål er den sentrale delen i læreplanen og inneholder mål for elevens eller lærlingens læring på trinnet. Målene er formulert slik at det er klart hva eleven eller lærlingen skal kunne gjøre eller mestre i tilknytning til de kunnskaper og ferdigheter han eller hun har utviklet gjennom arbeidet med faget. Målene er konkrete, tydelige og målbare. Kompetansemålene inneholder ikke føringer for hvilke arbeidsmåter eller metoder som skal brukes i opplæringen.

Elevens og lærlingens utvikling av grunnleggende ferdigheter skal være et prioritert område i alle fag, og skal integreres i kompetansemålene i alle fag på det enkelte fags premisser og på relevante nivåer. De grunnleggende ferdighetene som skal prioriteres, er

- å kunne uttrykke seg muntlig
- å kunne lese
- å kunne uttrykke seg skriftlig
- å kunne regne
- å kunne bruke digitale verktøy

Læreplanene beskriver hvordan disse grunnleggende ferdighetene skal forstås i det aktuelle faget.

Fag- og timefordeling

I de yrkesfaglige utdanningsprogrammene består et undervisningsår av 981 klokketimer.³ Omregnet til undervisningstimer tilsvarer dette et uketimetall på 35 timer i yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Til sammenligning er uketimetallet i utdanningsprogrammer for studiespesialisering 30 timer.

Fagene i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene er inndelt i fellesfag (som tidligere ble kalt allmennfag), felles programfag (tidligere kalt yrkesfag) og prosjekt til fordypning. På Vg1 er det til sammen 336 klokketimer fellesfag, 477 klokketimer felles programfag og 168 timer prosjekt til fordypning. På Vg2 er timetallene henholdsvis 252 timer, 477 timer og 253 timer.

Timene i prosjekt til fordypning skal brukes

- enten til opplæring i kompetansemål fra Vg3 innenfor eget utdanningsprogram, eller til opplæring i kompetansemål fra andre utdanningsprogrammer der dette er faglig relevant. Det skal uansett utarbeides lokale læreplaner for dette.
- eller til relevante fellesfag fra Vg3, til fellesfag i fremmedspråk eller til programfag fra studie-

³ Rundskriv F-12-08. Vedlegg 1: Fag og timefordeling.

Vg3 Opplæring og verdiskaping	Læretid i virksomhet		
	Læretid i virksomhet		
Vg2	Fellesfag 252 timer	Felles programfag 447 timer	Prosjekt til fordypning 253 timer
Vg1	Fellesfag 336 timer	Felles programfag 447 timer	Prosjekt til fordypning 168 timer

Figur 3.1 Opplæringsmodell for hovedmodellen på yrkesfaglige programområder i Kunnskapsløftet

Tabell 3.1 Fag- og timefordeling på yrkesfaglige programområder

	Vg1	Vg2	Totalt
Norsk	56	56	112
Matematikk	84		84
Naturfag	56		56
Engelsk	84	56	140
Samfunnsfag		84	84
Kroppsøving	56	56	112
Sum fellesfag	336	252	588
Felles programfag fra eget programområde delt i flere fag varierende for de ulike programområdene	477	477	954
Prosjekt til fordypning	168	253	424
Totalt omfang	981	982	1963

Det er egne fag- og timefordelinger for samiske elever og for døve eller tunghørte elever.

forberedende utdanningsprogrammer. I disse tilfellene gjelder kompetansemål, timetall og vurderingsordninger for disse fagene slik dette er fastsatt i den enkelte læreplanen.

I de to årene med opplæring i virksomhet følger lærlingene virksomhetens arbeidstid.

3.1.6 Opplæringsmodeller

2 + 2-modellen

I læreplanene for faget går det frem om opplæringen som hovedregel gis i skole eller i lærebedrift. De fleste yrkesfag har to år opplæring i skole etter-

fulgt av to år som lærling i bedrift. Dette blir gjerne kalt 2 + 2-modellen. Av de til sammen 187 mulige yrkesutdanningene som er oppgitt i tilbudsstrukturen i januar 2008, fulgte 141 hovedmodellen, noe som betyr at omtrent 75 prosent av fagene følger hovedmodellen.

Andre modeller for opplæring

For en del yrkesfag er det fastsatt i læreplanen at opplæringen som hovedregel skal følge en annen modell enn 2 + 2-modellen. Disse modellene er:

Rent skoleløp – fag der hele yrkesutdanningen, Vg1, Vg2 og Vg3, skjer i skole. Dette gjelder drøyt

Tabell 3.2 Fag- og timefordeling på studiespesialisering: programområder for realfag, språkfag og samfunnsfag og økonomi

	Vg1	Vg2	Vg3	Totalt
Religion og etikk			84	84
Norsk	113	112	168	393
Matematikk	140	84		224
Naturfag	140			140
Engelsk	140			140
Fremmedspråk	113	112		225
Samfunnsfag	84			84
Geografi	56			56
Historie		56	113	169
Kroppsøving	56	56	56	168
Sum fellesfag	842	420	421	1683
Programfag fra eget programområde		280	280	560
Programfag fra studieforberedende utdanningsprogram		140	140	280
Totalt omfang	842	840	841	2523

Det er egne fag- og timefordelinger for samiske elever og for døve eller tunghørte elever.

Videregående trinn 1 (Vg1)	Videregående trinn 2 (Vg2)	Videregående trinn 3 (Vg3) eller opplæring i bedrift	
1. år	2. år	3. år	4. år
Bygg- og anleggsteknikk	Anleggsteknikk	Anleggsfaget	
		Anleggsmaskinførerfaget	
		Fjellarbeidsfaget	
	Byggteknikk	Betongfaget	
		Murerfaget	
		Stillasbyggerfaget	
		Tømrefaget	
	Klima-, energi- og miljøteknikk	Rørleggerfaget ¹	
		Taktekkerfaget	
		Ventilasjons- og blikkenslagerfaget	
	Overflateteknikk	Industralerfaget	
		Malerfaget	
		Renholdsoperatørfaget	
	Treteteknikk	Limtreproduksjonsfaget	
		Trelastfaget	
		Trevare- og bygginnrødningsfaget	
	Alle programområder unntatt særlop på Vg2-nivået	Vg3 påbygging til generell studiekompetanse	
	Særlop		
	Feierfaget	Feierfaget	
	Glassfaget	Glassfaget	
		Isolatørfaget	
		Steinfaget	

Figur 3.2 Eksempel på opplæringsmodell fra utdanningsprogram for bygg- og anleggsteknikk

¹ F.o.m. høsten 2008 fikk rørleggerfaget utvidet lærertiden. Verdiskapingstiden er nå 1,5 år.

ti fag, de fleste innen programområdet helse- og sosialfag.

Særlop – fag der elevene går ett år i skole, Vg1, etterfulgt av tre år som lærling i virksomhet. Det er først og fremst fag med så få elever at det ikke er grunnlag for å opprette eget Vg2 i skole som har særlopsordning. Denne ordningen omfatter drøyt 20 fag.

Avviksfag – der det er flere varianter:

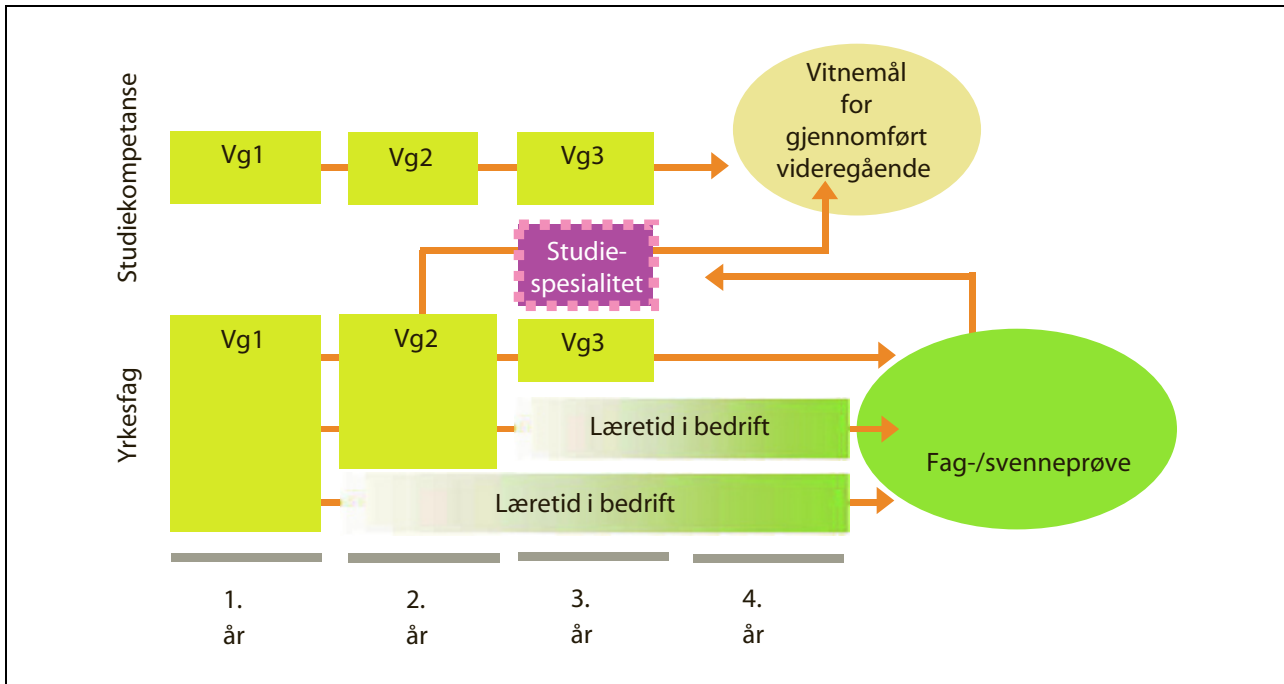
- fag der elevene går tre år i skole, Vg1, Vg2 og Vg3, etterfulgt av ett års (anleggsmaskinmeka-

nikerfaget) eller ett og et halvt års læretid (dataelektronikerfaget og automatiseringsfaget)

- fag der elevene går tre år i skole, Vg1, Vg2 og Vg3, etterfulgt av to års læretid (flyfagene)
- fag der elevene går to år i skole, Vg1 og Vg2, etterfulgt av to og et halvt års læretid

Lærekandidat

Opplæringsloven § 4-1 gir elever mulighet til å tegne opplæringskontrakt med sikte på en mindre omfattende prøve enn en fag- eller svenneprøve.



Figur 3.3 Opplæringsmodell for videregående opplæring

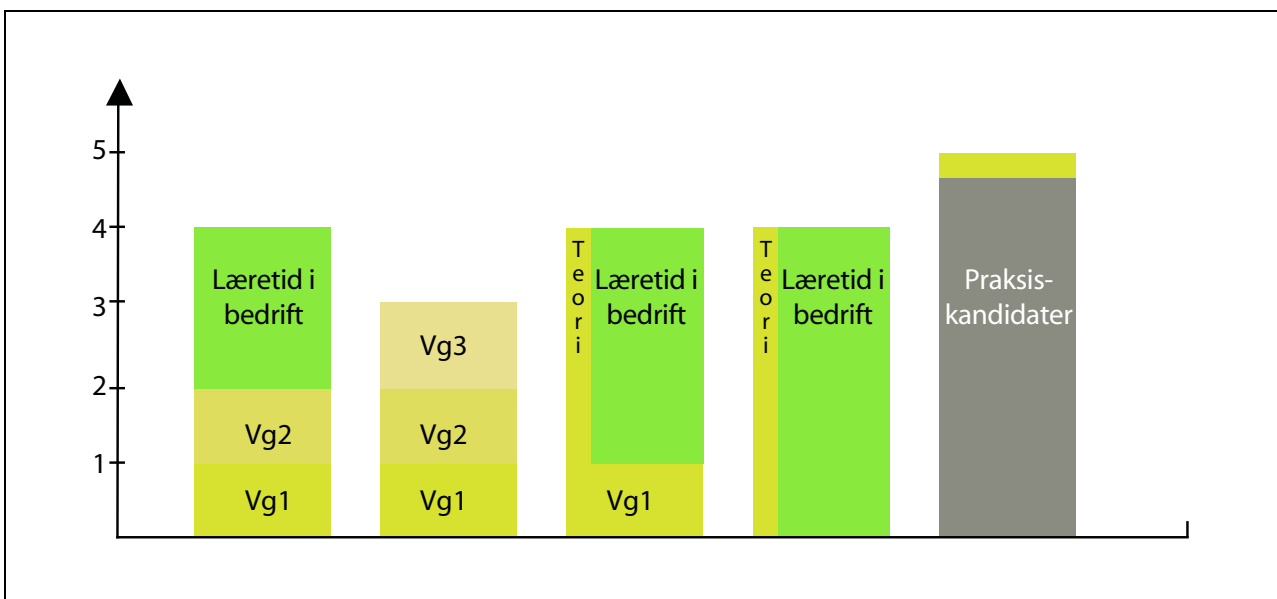
Ungdommer som har tegnet slik kontrakt, blir kalt lærekandidater⁴. Målet med opplæringen for lærekandidatene kan variere fra å oppnå deler av ett eller flere av målene i læreplanen, til en opplæring tett opp til et fullverdig fag- eller svennebrev. Lærekandidater skal, dersom forutsetningene endrer seg, kunne konvertere kontrakten til en ordinær lærekontrakt med fullstendig fag- eller svennebrev som mål.

Praksisbrev

Som et resultat av St.meld. nr. 16 (2006-2007) «...og ingen sto igjen⁵» er det satt i gang forsøk med en klarere definert opplæring på lavere nivå enn fag- eller svennebrev, praksisbrevet. Forsøket innebærer et tilbud om en praktisk toårs opplæring og omfatter kompetanse innen de tre fagområdene anleggsgartner, tømrer og industriell matproduksjon. Tre fylkeskommuner deltar i forsøket fra

⁴ Opplæringsloven § 4-1

⁵ Kunnskapsdepartementet august 2006



Figur 3.4 Alternative opplæringsmodeller

2007. I 2008 kan flere fylkeskommuner og flere fag slutte seg til forsøket.

Ordningen skal være en del av lære kandidatordningen. Den er rettet mot elever som har svake forutsetninger for å gjennomføre videregående opplæring med dagens krav, og der det vurderes å være behov for en mer praktisk opplæring med kortere tidshorisont enn et fagbrev med fire års opplæring.

Det er utarbeidet læreplaner for de aktuelle fagene med utgangspunkt i kompetanseplattformen og kompetansemål fra læreplanen for faget. Kompetansemålene er tilpasset det som er rimelig å legge til grunn for to års opplæring. I tillegg skal kandidatene ha opplæring i norsk, matematikk og samfunnsfag. Opplæringen avsluttes med en kompetanseprøve, og det utstedes kompetansebrev som dokumenterer den kompetansen som er oppnådd. I tillegg får kandidatene ordinær vurdering i norsk, matematikk og samfunnsfag.

Etter to års praktisk opplæring skal kandidaten kunne oppnå og få dokumentert en yrkeskompetanse som arbeidslivet vil kunne nyttiggjøre seg. Kandidater som ønsker det, har rett til å fortsette opplæringen og oppnå full kompetanse i faget (fag- eller svennebrev) i løpet av ordinær opplærings tid.

Lærebedrifter får ordinært lærlingtilskudd for hvert av de to årene med opplæring, pluss et ekstra tilskudd på 2000 kroner per måned. Hvis fylkeskommunen tar ansvar for deler av opplæringen, blir tilskuddet tilsvarende avkortet.

Individuelle alternative ordninger

I tillegg til alternativene fra 2 + 2-modellen som er fastsatt for noen fag, er det mulighet for enkeltindivider til å få opplæring som avviker fra fagets fastsatte ordning. Fylkeskommunen kan i enkelttilfeller godkjenne lærekontrakt der hele opplæringen, eller en større del av opplæringen enn det som følger av læreplanen, skal skje i virksomhet, også i fag der hovedmodellen tilsier Vg2 i skole⁶. Fylkeskommunen må i samråd med lærebedriften tilby den opplæringen virksomheten ikke kan gi lærlingen.

Voksne kan tegne lærekontrakt uten å ha gjennomført Vg1 og Vg2. Mange av disse vil kunne få fratrukket i læretiden for tidligere utdanning etter regler gitt i forskriften til opplæringsloven. Også for voksne lærlinger må fylkeskommunen i samråd med lærebedriften tilby den opplæringen virksomheten ikke kan gi.

Elever som fylkeskommunen ikke klarer å skaffe lærekontrakt etter Vg2, har rett til å få full-

ført sin yrkesutdanning gjennom tilsvarende opplæring i skolen. For disse elevene blir det opprettet Vg3-tilbud i regi av skolen. De får dermed det tredje årets opplæring i skole i stedet for to års læretid i virksomhet, slik det er beskrevet i tilbudsstrukturen og læreplanen. Det foreligger ikke tall for hvor mange det er som går Vg3 i skole som erstatning for lære plass. I løpet av skoleåret 2006/2007 var det drøyt 500 elever som avla fag- eller svenneprøve etter opplæring i skole.

Påbygging til generell studiekompetanse

Elever som har avsluttet Vg2 i et yrkesfaglig utdanningsprogram, kan velge å ta Vg3 påbygging til generell studiekompetanse. Fagarbeidere kan også oppnå generell studiekompetanse ved å ta de gjenstående timene i fellesfagene.

TAF - tekniske fag og allmennfag

Ordningen med en kombinasjon av tekniske fag og allmennfag, TAF, er en utdanning som er initiert lokalt (den er ikke beskrevet i sentrale styringsdokumenter) der skolen og lærebedriften til sammen gir en opplæring der elever får mulighet til å få fag- eller svennebrev kombinert med en studieforberevende utdanning. I skoleåret 2007/2008 omfatter tilbudet syv ulike fagutdanninger.⁷ Som i ordinær utdanning går opplæringen over fire år, men det er krav om å arbeide i deler av feriene, og det stilles større krav til egeninnsats. Ofte er tilbudet satt i verk i samarbeid med lokale virksomheter der elevene også får praksis, lærekontrakt og gjerne garantert arbeid etter bestått fagprøve.

Praksiskandidatordningen

Praksiskandidatordningen er ikke en opplæringsordning, men en rett til å melde seg til fag- eller svenneprøve for personer som har minst fem års relevant praksis i faget. Kandidatene må bestå en teoretisk prøve i tillegg til den praktiske fag- eller svenneprøven. Det finnes private aktører som tilbyr kurs for praksiskandidater. Det er ikke krav om å gjennomgå slike kurs. Praksiskandidater er fritatt fra fellesfagene (allmennfagene).

Landsdekkende tilbud

Landsdekkende tilbud er tilbud som elevene har rett til å søke uansett hvor i landet de bor, og søkere fra hele landet stilles likt ved inntak. Lands-

⁶ Rundskriv F-12/2006

⁷ I følge villbli.no høsten 2007.

dekkende tilbud er opprettet for fag der det er for lite søkergrunnlag til at de enkelte fylkeskommunene kan opprette tilbud alene. Disse skolene eies og drives av fylkeskommunene. Mange av disse skolene finansieres også av den fylkeskommunen der skolen ligger. Da er det inngått en avtale med de øvrige fylkeskommunene om oppgjør for elever fra andre fylkeskommuner.

Noen landsdekkende tilbud er godkjent som landslinjer og finansieres av staten. Dette gjelder særlig for yrkesutdanninger der det er behov for dyrt utstyr, som for eksempel flyfagene og for noen små fag som for eksempel urmakerfaget.

3.1.7 Voksne, livslang læring, realkompetanse

Voksne over 25 år som ikke har fullført videregående skole, har rett til gratis videregående opplæring. Utdanningen skal være tilrettelagt for voksne og tilpasset den enkeltes behov og situasjon. Det er fylkeskommunene som har ansvaret for opplæringen. Det anslås at hvert år tar omtrent 20 000 voksne videregående opplæring.⁸ Vox (Nasjonalt senter for læring i arbeidslivet) anslår at potensialet og behovet er langt større, og Vox er opptatt av at kommuner og fylkeskommuner blir mer målrettet i sitt arbeid med å finne måter som stimulerer voksne til å søke opplæring og kompetanseutvikling, og til å ta en mer aktiv rolle som regional utvikler og tilbyder.⁹

Ifølge forskriften til opplæringsloven¹⁰ skal voksne primært tas inn på tilbud som er organisert for voksne. Men de kan søke om inntak til ordinær opplæring og skal da prioriteres etter ungdom med rett til opplæring. Fylkeskommunene oppretter normalt ikke egne klasser for voksne, og voksne får som regel restplasser.¹¹ Svært mange i voksenopplæringen tar utdanning i helse- og sosialfag. I 2006 var 44 prosent av de voksne deltakere på helse- og sosialfag, 37 prosent på studieretninger som ga studiekompetanse, mens seks prosent gikk på mekaniske fag og fire prosent på byggfag eller byggtekniske fag. Studieretningen for helse- og sosialfag skiller seg også ut ved at en større andel av deltakerne var over 40 år, og ved at 90 prosent var kvinner.

Voksne som har rett til videregående opplæring, har rett til å få vurdert sin realkompetanse¹². Andre uten slik rett kan få realkompetansevurde-

ring etter henvisning fra kommunen eller Arbeids- og velferdsetaten. En realkompetansevurdering kan føre til et tilpasset, avkortet opplæringstilbud for den enkelte. Voksne som tegner lærekontrakt på grunnlag av realkompetansevurdering, må gå opp til vanlig fag- eller svenneprøve etter gjennomført opplæring.

I 2006 var 44 prosent av de nye deltakerne i videregående opplæring for voksne realkompetansevurdert og kunne med bakgrunn i dette få avkortet opplæringstiden. Avkortingen i opplæringstiden for deltakerne varierte mellom studieretningene fra drøyt 50 prosent til over 90 prosent reduksjon.

I tillegg til at det er viktig at flere får ferdigstilt sin utdanning og at mange tar mer og høyere utdanning, ser utvalget at det er svært relevant at flere arbeidstakere også får en mer solid breddekompetanse. Mange kan ha vel så stor nytte av å kunne gjennomføre opplæring fram til flere fag-, eller svennebrev, kanskje særlig innenfor beslektede fag. De aller fleste bedriftene i Norge er små eller mellomstore, det vil si bedrifter med færre enn ti ansatte. For mange av disse vil det være av stor betydning at den enkelte arbeidstaker kan ha flere fagbrev i en relevant kombinasjon. Innenfor mange fag og yrker er dette allerede praksis, det er for eksempel mange frisører som har flere fagbrev.

3.1.8 Vurdering

Sluttvurderingen i fag- og yrkesopplæringen er fag- eller svenneprøven. Det er en prøve der kandidaten planlegger et arbeid, velger metoder, utfører, kontrollerer, dokumenterer arbeidet og begrunner de valg som er gjort. Prøven består derfor av tre deler: en planleggingsdel, en gjennomføringsdel og en dokumentasjonsdel, der alle delene skal telle med ved vurderingen. Lengden på prøven kan variere fra en til fem dager, avhengig av hvilket fag det gjelder. Vurderingen foretas av en prøvenemnd med medlemmer som ikke har tilknytning til lærebedriften. Prøven kan vurderes til meget vel bestått, bestått og ikke bestått.

Krav til å foreta underveisvurdering har blitt nedfelt i forskriften til opplæringsloven. Det skal gis en løpende vurdering av hvordan eleven eller lærlingen står i forhold til målene i læreplanen. Underveisvurderingen skal virke som en veiledning for elevene og lærlingene, den skal fremme læring og gi grunnlag for tilpasset opplæring. For lærlingene vil ikke underveisvurderingen påvirke sluttkarakteren.

⁸ Vox-speilet 2007

⁹ Vox-speilet 2007

¹⁰ Forskrift til opplæringsloven § 6-28

¹¹ ECON Analyse 2007

¹² Opplæringsloven § 4A-3

Et forsøksprosjekt med alternative fag- og svenneprøver, som omfattet noen fag og noen fylkeskommuner, ble startet av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i år 2000. Intensjonen var å kunne foreta en bredere vurdering som var mer i tråd med læreplanene enn det som var mulig ved de ordinære prøvene. Det var ikke et mål å redusere utgiftene til fagopplæringen, men å anvende ressursene på en annen og mer rasjonell måte.

Forsøket gikk i korthet ut på at lærlingene underveis måtte avlegge flere mindre prøver, som var bygd opp etter fagprøvens kriterier: planlegging, gjennomføring, dokumentasjon og vurdering. Disse var tilpasset lærlingens nivå og erfaring. Lærlingen fikk på denne måten trening og forberedelse til fag- eller svenneprøven, samtidig som denne organiseringen av læringsarbeidet førte til økt refleksjon og medvirkning i egen læringssituasjon. De mindre prøvene (minst én hvert halvår) talte med, sammen med en sluttprøve som var av noe mindre omfang enn en ordinær fag- eller svenneprøve, når den endelige karakteren på fag- eller svenneprøven skulle fastsettes.

De praktiske erfaringene med forsøkene er i all hovedsak meget gode, og mange fylkeskommuner har fortsatt med ordningen etter at forsøksperioden ble formelt avsluttet. Læringssenteret anbefalte en av de utprøvde metodene som en egnet modell for vurdering av fag- eller svenneprøvene i framtida.

Basert på de gode erfaringene fra kvalitetsutvikling i lærebedriftene gjennom dette prosjektet og Læringssenterets anbefalinger om å ta den ene metoden i bruk, har fire fylker samarbeidet om et nytt utviklingsprosjekt basert på erfaringene fra Alternative prøve- og vurderingsformer og føringene i forkant av Kunnskapsløftet. I prosjektet, som går under navnet «Vandreboke», legges det opp til en systematisk arbeidsform gjennom hele den videregående opplæringen i skole og bedrift med planlegging, gjennomføring, vurdering og dokumentasjon av elevenes og lærlingenes arbeid.

Partene i arbeidslivet har presisert at de alternative prøveformene ikke kan erstatte fag- og svenneprøvene.

Utfordring

Et fagbrev eller svennebrev må ha tillit hos mottakerne av de ferdigutdannede lærlingene, det vil si virksomhetene som skal ansette fagarbeidere, og kundene som skal nyte godt av tjenestene deres. Videre er fagprøvene en del av kvalitetssikrings-systemet. Internasjonalt går tendensen mot en sta-

dig større etterprøving av kompetansen i virksomhetene. Det er derfor nødvendig med vurderingsordninger som blir anerkjent også av internasjonale instanser, for på den måten å kunne dokumentere medarbeidernes kompetanse.

Den praktiske prøven må gjennomføres over en viss tid for at kandidaten skal kunne vise kompetansen i faget. Prøvenemnda må observere hele eller deler av arbeidet, kanskje på flere tidspunkter. Siden prøven fortrinnsvis skal avlegges i lærebedriften, kan det i mange tilfeller være lang reisevei for prøvenemndsmedlemmene. Prøvenemndsmedlemmene har sitt daglige virke i arbeidslivet. Det kan være vanskelig for mange å avsette tid til prøvenemndsarbeid dersom det er for omfattende.

En utfordring ved evalueringen av lærlingene er derfor å kombinere hensynene til tillit, gjennomførbarhet, og vurderingsform som prøver en bred kompetanse som gjenspeiler målene i læreplanen.

3.1.9 Lærere og instruktører i fag- og yrkesopplæringen

I fag- og yrkesopplæringen forholder elever og lærlinger seg til lærere i skoledelen av opplæringen og til faglig ansvarlig / instruktører i læretiden. Disse har forskjellig kompetanse og de skal fylle ulike roller i opplæringen for den enkelte elev, lærling og lærekandidat. I omtalen av lærere i yrkesfaglige utdanningsprogram er det naturlig å skille mellom lærere i fellesfag (tidligere allmennfag) og lærere i programfag (tidligere yrkesfag).

Lærere i videregående skoler

Det er i dag flere lærerutdanninger som kvalifiserer for arbeid i videregående opplæring. For lærere i fellesfagene kreves universitets- eller høyskoleutdanning som samlet utgjør minst 240 studiepoeng (tilsvarer fire år) inklusive praktisk-pedagogisk utdanning (PPU). For lærere i programfagene (yrkesfagene) er det flere utdanninger som gir godkjenning:

- Fagbrev, svennebrev eller annen yrkesfaglig utdanning, to års yrkesteoretisk utdanning utover videregående opplæring og fire års yrkespraksis etter fullført videregående opplæring. I tillegg kreves praktisk pedagogisk utdanning (PPU). Ofte blir lærere tilsatt uten PPU, men med krav om at denne skal tas innen en fastsatt tidsfrist.
- Universitets- eller høyskoleutdanning som utgjør minst 180 studiepoeng (tilsvarer tre år) inklusive PPU, hvorav minst 60 studiepoeng er relevant for faget det undervises i. Eksempler

på slike utdanninger er sykepleierutdanning og ingeniørutdanning.

- En bachelorutdanning til yrkesfaglærerutdanning etter nasjonale rammeplaner. Dette tilbudet har eksistert siden 2000, og ved opptaket i 2008 tilbys denne bachelorutdanningen to steder: ved Høgskolen i Akershus og som et samarbeid mellom NTNU og Høgskolen i Sør-Trøndelag. Samlet tilbys yrkesfaglærerutdanning innen seks av de ni yrkesfaglige utdanningsprogrammene: teknikk og industriell produksjon, helse- og sosialfag, restaurant- og matfag, bygg- og anleggsteknikk, design og håndverksfag og elektrofag. Det er med andre ord ikke tilbud om en treårig yrkesfaglærerutdanning innenfor medier og kommunikasjon, service og samferdsel og naturbruk.

Det er skoleeier som tilsetter lærere innenfor rammen av kravene i opplæringslovens forskrift, kapittel 14. Skoleeier avgjør hvilken utdanning som er mest relevant ved tilsetting.

På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet har NIFU STEP¹³ kartlagt den faglige og pedagogiske bakgrunnen til lærere i videregående opplæring. Rapporten viser at den faglige kompetansen til lærere ved de yrkesrettede programmene grovt sett kan deles i to hovedkategorier. Den ene er dominert av personer med en formell yrkesfaglig opplæring, som oftest fagbrev. Dette gjelder for mekaniske fag, elektrofag, bygg- og anleggsfag samt restaurant- og matfag. Den andre gruppen er mer sammensatt, men med et betydelig større innslag av lærere med profesjonsutdanning fra universiteter og høyskoler. Innenfor helse- og sosialfag er det et stort innslag av lærere med bakgrunn fra høyere utdanning av tre til fem års varighet, fortrinnsvis sykepleiere og førskolelærere. I service og samferdsel er det også en høy andel med annen høyere utdanning. Dette henger sammen med at en her finner mange fag som ikke har de samme tradisjonene med fag- og svennebrev, og følgelig heller ikke lærere med denne kompetansen.

Rapporten fra NIFU STEP viser at de foreliggende dataene gir holdepunkter for å si at lærerne i videregående skoler har en solid formell pedagogisk og faglig kompetanse.¹⁴ Det er imidlertid stor variasjon mellom utdanningsprogrammene. Rapporten avdekker at kompetansen blant allmennfaglærerne i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene er gjennomgående lavere enn for tilsvarende lærere på de studiespesialiserende utdanningspro-

grammene. Innenfor medier og kommunikasjon har eksempelvis 28 prosent ikke godkjent lærerutdanning. Tallene for teknikk og industriell produksjon er 13 prosent, for bygg- og anleggsteknikk 18 prosent.

Endret yrkesrolle for yrkesfaglærere

De yrkesfaglige utdanningsprogrammene varierer sterkt når det gjelder fag og yrkesmessig innretning. Yrkesfaglærerne må i ulik grad forholde seg til nasjonale og internasjonale krav og lover som gjelder yrkene de gir opplæring til. Det er forventet at lærere kan opptre som fagpersoner, kunnskapsformidlere, veiledere, omsorgspersoner, oppdragere og verdiformidlere på en og samme tid. Opplæringen skal tilpasses den enkelte elevs bakgrunn og forutsetninger. Det stiller krav til utforming av læringsmiljø og valg av arbeids- og vurderingsformer.

Lærere må ha innsikt i hvordan de skal legge til rette for en inkluderende opplæring slik at alle elever, herunder minoritetsspråklige elever og elever med særskilte opplæringsbehov, skal kunne ta del i et sosialt og faglig fellesskap. Så å si hele ungdomskullet søker videregående opplæring, og de utgjør således en svært heterogen elevmasse. En stor utfordring blir derfor å gi et godt tilbud til de beste, samtidig som en sørger for at alle elevene når så langt det er mulig.

Yrkesfaglærerne skal ha en sterk forankring i «det doble praksisfeltet»: På den ene siden faget eller yrket vedkommende utdanner elevene til og selv har forankring i, og på den andre siden den allmenndannende oppgaven i opplæringen slik den er beskrevet i generell del av læreplanen. Det spesielle ved yrkesfaglærere er at de har dobbel yrkeskompetanse, og at den ene yrkeskompetansen er en forutsetning for den andre: De er både fagarbeidere og yrkesfaglærere.

I strukturen i Kunnskapsløftet, med brede fagenheter og brede utdanningsprogrammer, er det en utfordring for yrkesfaglæreren å dekke behovet både for breddekompetanse og for fordypningskompetanse.

I henhold til rammeplanen for yrkesfaglærerutdanning (2006) er det forventet at *«lærere i yrkesfag skal legge til rette for å planlegge, gjennomføre og vurdere yrkesfaglig undervisning og læring ut i fra krav til kvalifikasjoner og kompetanse i samfunnet og arbeidslivet, egenarten ved yrkesfaget, ulike forutsetninger og interesser hos elevene samt at opplæringen skal være i samsvar med lov og læreplanverk»*. Ekstra utfordrende kan dette være fordi arbeids- og næringslivet gjennomgår raske endringer. Sko-

¹³ Turmo og Aamodt 2007

¹⁴ Turmo og Aamodt 2007

len skal forberede elevene til et arbeidsliv med raske omskiftninger. Nye fag vil oppstå, og gamle vil endres eller forsvinne. Det fireårige yrkesfaglige utdanningsløpet med en arbeidsdeling mellom skoler og lærebedrifter gjør at samhandling er nødvendig. Dette må ha en tydelig plass i utdanningen av yrkesfaglærerne.

Elevene må få den nødvendige basis for å kunne et fag, samtidig som de også må være forberedt på å skaffe seg ny kunnskap. I stadig flere fag vil det være behov for arbeidstakere som trenger gode allmennkunnskaper (språk, miljøkunnskap mv.) kombinert med både breddekompetanse og spisskompetanse i sitt fag. Samlet sett viser disse utviklingstrekkene at det for yrkesfaglæreren er særlig viktig med tilbud om og mulighet for etter- og videreutdanning særlig knyttet til praksis i yrket. Samtidig vil raske endringer føre til omstillingspress på selve fag- og yrkesopplæringen.

Dersom en skal sikre at yrkesfaglærerne har den kompetanse de trenger, er det nødvendig at det bygges opp faste og obligatoriske systemer for oppdatering i tett samarbeid mellom skoler og lærebedrifter. Yrkesfaglige skoler og lærere vil også ha meget god nytte av samarbeid med universiteter og høyskoler. Det må blant annet innføres ordninger som innebærer at yrkesfaglærere har praksis i bedrift med jevne mellomrom.

Behov for yrkesfaglærere

Det er et stort behov for rekruttering til yrkesfaglærere i videregående opplæring, og behovet vil øke i årene som kommer. Det er høy gjennomsnittsalder på lærerne som underviser i videregående opplæring i dag. Halvparten av lærerne er over 50 år, og det er svært få som er under 30 år.¹⁵ Samtidig har antall søkere til yrkesfaglærerutdanning over tid gått ned, og antall institusjoner som tilbyr slik utdanning har blitt redusert.

En undersøkelse gjennomført av analyseselskapet Respons i august 2008¹⁶ viser at svært mange skoler sliter med å rekruttere kvalifiserte yrkesfaglærere. Selv om de fleste stillingene er besatt skoleåret 2008/2009, svarer halvparten av de spurte at det har vært vanskeligere å finne kvalifiserte yrkesfaglærere. Seks av ti skoler svarer at de har tilsatt personer som ikke oppfyller kravene til pedagogisk kompetanse, og over 20 prosent svarer at de har tilsatt personer som heller ikke har oppfylt kravene til faglig kompetanse. Tre

av fire skoler har ikke iverksatt ekstra tiltak for å sikre rekrutteringen.

Både rekrutteringen til PPU og til den treårige yrkesfaglærerutdanningen er altfor svak til å dekke det framtidige behovet for yrkesfaglærere i videregående opplæring. Den treårige yrkesfaglærerutdanningen tilbys for eksempel ikke for alle de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. For studieåret 2008/2009 er det til sammen etablert 175 studieplasser på de to studiestedene som tilbyr den treårige utdanningen, og våren 2008 var det 279 søkere til høyere utdanning som hadde satt utdanningen som.¹⁷ I PPU (praktisk-pedagogisk utdanning) var det i 2006 i alt 2315 studieplasser, men dette omfatter både lærere i grunnskolen og lærere i videregående opplæring (allmennfag og yrkesfag)¹⁸.

Fellesfaglærerne

Når det gjelder lærerne i fellesfag på yrkesfaglige utdanningsprogram viser NIFU STEPs undersøkelse, som påpekt tidligere, at sammenlignet med lærerne på studiespesialiserende utdanningsprogram har disse gjennomsnittlig lavere utdanning. Færre har hovedfag, mens flere har faglærer- eller allmennlærerutdanning. Flere mangler også godkjent pedagogisk utdanning. Det er lite kunnskap om årsakene til disse forholdene. Det er derfor behov for mer kunnskap rundt disse forholdene, og hvilke konsekvenser dette kan ha for elevenes læringsutbytte.

Faglige ledere og instruktører i virksomhet

I lærebedriften er det en faglig kvalifisert person eller faglig leder som har ansvaret for opplæringen. Den ansvarlige personen kalles faglig leder og har totalansvar for opplæringen av lærlingene i sin bedrift. Instruktøren har det konkrete opplæringsansvaret for lærlingen i den enkelte arbeidssituasjon og er ofte den nærmeste kollegaen til lærlingen. Det kan være flere instruktører som har et opplæringsansvar gjennom læretiden. I små bedrifter vil gjerne faglig leder og instruktør være samme person. Det stilles ikke faglige eller pedagogiske krav til instruktørene.

Fylkeskommunene tilbyr gjennom sine egne ansatte eller kjøpte tjenester fra ulike miljøer opplæring for faglige ledere, instruktører og prøvenemndsmedlemmer. Dette er opplæringstiltak som omhandler grunnleggende innsikt i videregående

¹⁵ Turmo og Aamodt 2007

¹⁶ Respons 2008

¹⁷ Samordna opptak.no/søkertall 2008

¹⁸ DBH: Database for statistikk om høgre utdanning.

ende opplæring, fag- og yrkesopplæring i bedrift, veilednings- og vurderingskompetanse, forskrifter og læreplaner og oppdateringer og endringer for eksempel i forbindelse med reformer. Opplæringskontorer, høyskoler og enkelte andre virksomheter tilbyr også ulike kurs for faglige ledere og instruktører. Det er imidlertid frivillig for de faglige lederne og instruktørene å delta på kurs, men noen fylkeskommuner knytter grunnleggende kursdeltakelse til godkjenning av nye lærebedrifter.

Instruktøren skal kjenne til den kompetanse elevene har fra skolen, og han/hun skal kunne bygge videre på denne og føre lærlingen eller lære-kandidaten fram til sluttkompetanse. Dette krever en god dialog mellom lærebedriftene og skolene. Samarbeidet mellom videregående skoler og lærebedriftene er sentral også i fylkeskommunenes kompetansehevingstiltak overfor lærebedriftene.

Mange bedrifter, faglige ledere og instruktører kan ha behov for å styrke sin yrkespedagogiske kompetanse. Dette gjelder også de som har gjennomført grunnleggende instruktørutdanning og som vil kunne ha nytte av å ta videregående kurs med fordypning i yrkespedagogikk og yrkesdidaktikk.

3.1.10 Samarbeid skole - arbeidsliv

Samarbeid mellom virksomheter og skoler er ikke regulert i opplæringsloven eller i forskriften, men Kunnskapsløftet legger opp til et forpliktende samarbeid mellom skole og arbeidsliv på alle nivåer i opplæringen. Den generelle delen av læreplanen slår fast: *Lærerne skal virke sammen med foreldre, arbeidsliv og myndigheter som utgjør vesentlige deler av skolens læringsmiljø. Elevene skal få innsyn i bredden i vårt arbeidsliv, og de skal gis kunnskaper og ferdigheter for aktiv deltakelse i det.* Læreplanen understreker også at et godt samspill mellom skolen og arbeids- og næringsliv, kunst og kulturliv og andre deler av lokalsamfunnet kan gjøre opplæringen i fagene mer konkret og virkelighetsnær. Dette kan øke elevenes evne og lyst til å lære. Med innføringen av prosjekt til fordypning i videregående opplæring og faget utdanningsvalg på ungdomstrinnet har behovet for samarbeid økt.

I hele videregående opplæring er arbeidslivskunnskap, etikk, helse, sikkerhet og miljølære viktige elementer i undervisningen. Innenfor yrkesforberedende programmer vil elevene i tillegg stifte bekjentskap med arbeidsliv og bedrifter. Mange skoler har benyttet seg av utplassering av elever i bedrifter i perioder av opplæringstiden. For å utvikle entreprenørskap er det ved flere skoler

opprettet elev- og ungdomsbedrifter. Over 10 000 elever er med i elevbedrifter i ungdomsskolen og over 11 000 elever i ungdomsbedrifter i den videregående skolen. I videregående opplæring er det elevene selv som skal styre elevbedriften og ha det praktiske og økonomiske ansvaret i forholdet til lover og regler. Ved flere videregående skoler er det etablert ressursentre som tilbyr blant annet kurs og opplæringstjenester til lokalt og regionalt arbeidsliv. Gjennom deltakelse i EUs utdanningsprogram Leonardo da Vinci har norske videregående skoler og bedrifter samarbeidet og gitt elever og lærlinger mulighet for å inngå som partnere i utvekslings- og pilotprosjekter med skoler og bedrifter i andre europeiske land.

Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) arbeider målbevisst med samarbeid med skolen gjennom arbeidsfeltet «Næringsliv i skolen». De har utviklet «partnerskapsheftet» som en veiledning for skoler og virksomheter som ønsker å starte samarbeid. Mye av samarbeidet mellom skolen og arbeidslivet er kommet i gang og drives videre ved enkeltpersoners initiativ og personlig kontakt mellom lærere og ansatte i bedrifter. Arbeidstakerorganisasjoner har stor aktivitet med informasjon og kontaktskapende virksomhet som bidrar til slikt samarbeid. Opplæringskontorene fungerer mange steder som bindeledd mellom skoler og arbeidslivet.

Fylkeskommunen som skoleeier og yrkesopplæringsnemnda i det enkelte fylke har sentrale roller i å legge til rette for at denne ønskede utviklingen finner sted og skyter fart. Det er viktig med utviklingsprosesser som knytter disse spørsmålene sammen med fylkeskommunenes øvrige kvalitetsarbeid.

3.1.11 Entreprenørskap

Norge hevder seg godt når det gjelder å etablere nye virksomheter. Det kan være flere grunner til det. En forklaring som er gitt, er at Norge har så gode sosiale ordninger at risikoen ved å mislykkes ikke er så stor som i en del andre land. Men utdanningen vil også påvirke slike forhold. Entreprenørskap blir ansett som viktig også internasjonalt. EU har tatt det opp i Lisboa-strategien, og Europakommisjonen utarbeidet i 2003 et såkalt «Green Paper on Entrepreneurship in Europe».

I strategiplan for entreprenørskap i utdanningen 2004–2008 fra Kunnskapsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet¹⁹ defineres entrepre-

¹⁹ Kunnskapsdepartementet 2004.

nørskap i to punkter. Entreprenørskap i utdanningen omfatter:

- personlige egenskaper og holdninger som øker sannsynligheten for at en person ser muligheter og gjør noe med dem. Arbeidet med entreprenørskap i skolen må først og fremst vektlegge utvikling av personlige egenskaper og holdninger. På den måten legges grunnlag for senere å anvende kunnskap og ferdigheter i aktiv verdiskaping;
- kunnskaper og ferdigheter om hva som må gjøres for å etablere ny virksomhet, og om hvordan man lykkes med å utvikle en idé til praktisk og målrettet lønnsom aktivitet.

Ifølge denne definisjonen innebærer entreprenørskap på den ene siden egenskaper og holdninger som er nødvendig for å utføre arbeidet på en kreativ og innovativ måte. Utviklingen av disse egenskapene skjer i yrkesfaglige programmer med yrkesutøvere som klare rollemodeller. Samhandling med instruktør er utgangspunkt for gode prosesser rundt kreativitet og faglig lærdom, der den enkelte må lære seg prosessene med planlegging, gjennomføring, dokumentasjon og vurdering for å være en selvstendig fagperson.

På den andre siden peker definisjonen på kunnskaper og ferdigheter som er nødvendige for å starte ny virksomhet. Begge deler er nødvendige dersom Norge skal hevde seg i den stadig hardere konkurransen. Derfor peker strategiplanen på at

entreprenørskap må inn på alle nivåene i opplæringen. I Kunnskapsløftet kommer entreprenørskap inn som del av læreplaner i fag, som eget programfag i videregående skole og gjennom arbeidet med elev- og ungdomsbedrifter. Det ligger muligheter til å utvikle entreprenørskap i prosjekt til fordypning, elev- og ungdomsbedrifter, samarbeid skole – næringsliv og gjennom EU-programmet Leonardo da Vinci. Strategiplanen for entreprenørskap i utdanningen 2004–2008 har bidratt til gode resultater. Satsingen på entreprenørskap bør videreføres.

3.2 Fag- og yrkesopplæring – funksjon og tall

3.2.1 Elever og lærlinger i videregående opplæring

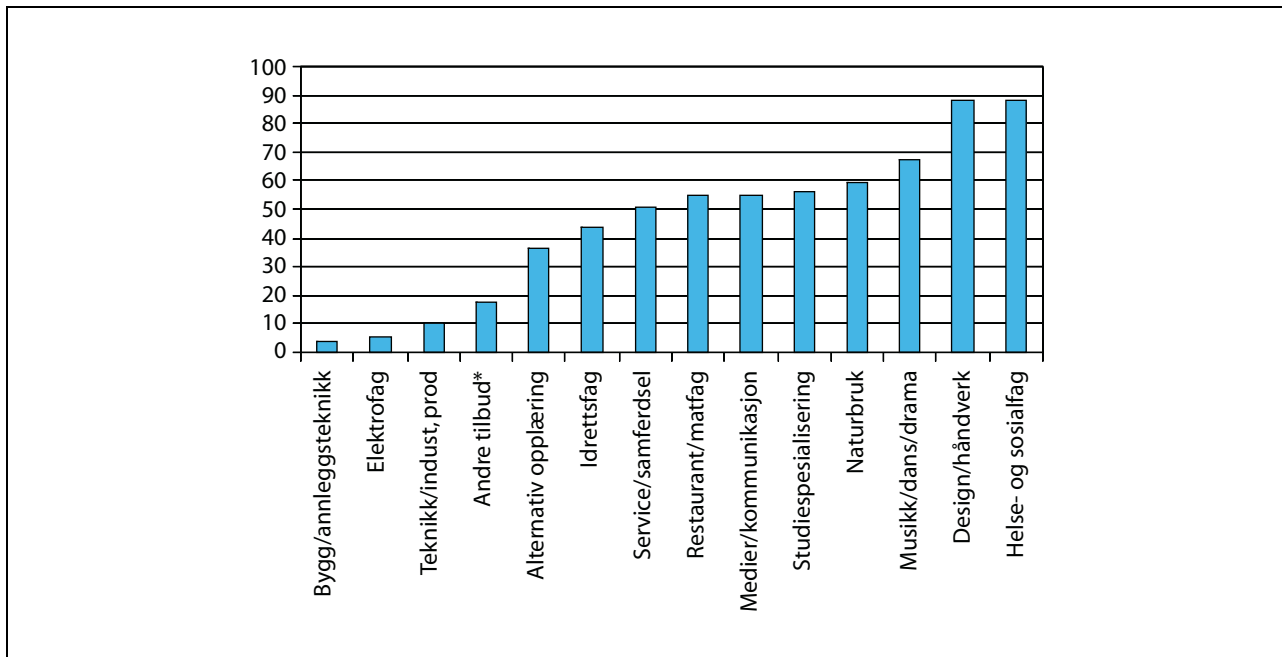
For skoleåret 2007/2008 var det registrert 75 400 søkere til Vg1 i Norge²⁰. 38 600 av disse søkte seg til yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Det vil si at i overkant av 50 prosent av elevene ønsket å starte på et yrkesfaglig utdanningsprogram. I Tabell 3.3 vises søkertallene til Vg1 for årene 2006, 2007 og 2008. Søkertallene til de ulike utdanningsprogrammene er relativt stabile for de tre årene som her vises. På grunn av innføringen av Kunnskapsløftet på Vg1 i 2006 er det vanskelig å sammenligne søkertall med tidligere år da innføringen

²⁰ Utdanningsdirektoratet 2008.

Tabell 3.3 Antall søkere fordelt på utdanningsprogram, Vg1 2006, 2007 og 2008

År	2006	2007	2008
Program			
Alle programmer	76912	75483	75442
Alternativ opplæring	2116	2182	2089
Bygg- og anleggsteknikk	5836	5630	5494
Design og håndverksfag	3880	3690	3520
Elektrofag	4531	5309	5531
Helse- og sosialfag	8055	7375	7231
Idrettsfag	4949	5005	4819
Musikk, dans og drama	3433	3270	3082
Medier og kommunikasjon	4637	4904	5380
Naturbruk	1600	1552	1451
Restaurant- og matfag	2990	2376	2388
Service og samferdsel	3458	2845	2876
Studiespesialisering	24490	24463	24454
Kombinert yrke og studiekompetanse	381	613	608
Teknikk og industriell produksjon	6556	6269	6519

Kilde: Utdanningsdirektoratet



Figur 3.5 Andel jenter blant søkerne til Vg1 etter utdanningsprogram 2007

Kilde: Utdanningsdirektoratet

av reformen medførte endringer i tilbudsstrukturen. Fordelingen av elever mellom de yrkesfaglige utdanningsprogrammene (tidligere studieretningene) varierte i 2008 fra 1451 elever på naturbruk til nesten 7231 elever på helse- og sosialfag.

Til tross for at i overkant av 50 prosent av ungdommene velger et yrkesfaglig utdanningsprogram, er det likevel ikke slik at alle elever fortsetter på et yrkesfaglig utdanningsløp. Enkelte elever velger påbygging til studiekompetanse etter Vg2 i stedet for å fullføre den yrkesfaglige utdanningen. Flertallet av elevene på utdanningsprogrammene medier og kommunikasjon og naturbruk velger løp som gir studiekompetanse.

Jenters og gutters valg

Jenters og gutters valg av utdanningsprogram fordeles seg kjønnsmessig svært skjevt, se figur 3.5. For yrkesfagene er andelen jenter spesielt høy på design og håndverksfag og helse- og sosialfag, mens andelen gutter er særlig høy på bygg- og anleggsteknikk, elektrofag og teknikk og industriell produksjon. Samlet sett er det en overvekt av gutter på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene.

3.2.2 Lærlinger og lærebedrifter

Lærlinger

Høsten 2007 ble det tegnet 18 700 nye lærekontrakter. I 2007 var det til sammen registrert 37 199 lærlinger i Norge²¹. Om lag 70 prosent av disse hadde opplæringsrett.

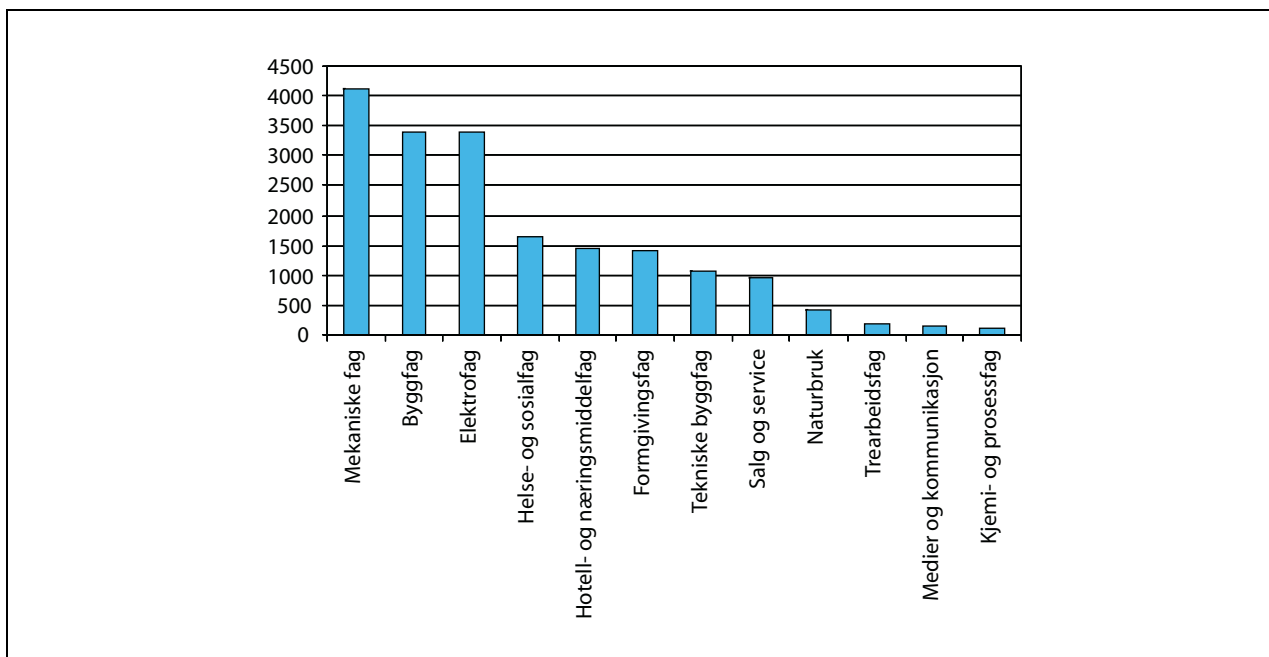
Antallet nye lærlinger varierer sterkt mellom fagene og studieretningene. Figur 3.6 viser fordelingen av nye lærekontrakter for 2007 mellom studieretninger. Av figuren går det fram at mekaniske fag har størst antall nye lærekontrakter med i overkant av 4000 lærlinger. Byggfag og elektrofag har begge over 3000 inngåtte lærekontrakter i 2007. Lavest ligger medier og kommunikasjon²² med 150 lærlinger og kjemi- og prosessfag med 100²³.

Lærlingene mottar lønn som ansatte i lærebedriften. Lønnsspørsmålet er et forhold mellom lærling og virksomhet, oftest regulert av tariffavtale. Lønnen varierer mye mellom fag og bedrifter, men vanligvis starter lærlingen med 30 prosent av fagarbeiderlønn det først halvåret stigende til 40, 50 og 80 prosent de neste tre halvårene.

²¹ Utdanningsdirektoratet 2008

²² Innenfor utdanningsprogrammet medier og kommunikasjon er det kun to lærefag: fotograffaget og mediegrafikerfaget.

²³ Statistisk sentralbyrå 2008 a



Figur 3.6 Nye lærekontrakter i 2007 fordelt på studieretninger

Kilde: Statistisk sentralbyrå

3.2.3 Læreplass

I 2007 var det om lag 16 700 som søkte læreplass som førsteønske. Dette omfatter alle søkere som hadde søkt om læreplass via fylkeskommunens inntakssystem per 1. mars 2007. Antallet søkere når man inkluderer også de som hadde læreplass prioritert som et lavere ønske, var 18 600. Samme høst var tallet på nye inngåtte lærekontrakter 18 700. Dette tallet inneholder også voksne lærlinger som var registrert gjennom fylkeskommunens inntakssystem. Tallene gir derfor ikke noe svar på hvor stor andel av søkerne som fikk læreplass. Årsakene til at søkerne til læreplass ikke tegner lærekontrakt, er blant annet at søkeren er ukvalifisert for læreplass fordi vedkommende har for mange stryk. Det kan også være at søkeren har ombestemt seg og velger skoletilbud som bygger på Vg2- kurs. Mange søkere skaffer seg også læreplass på egen hånd, uten at dette registreres av fylkeskommunen. Hvor mange av søkerne til læreplass som velger å gå i skole fordi de ikke får læreplass, og hvor mange som faktisk ombestemmer seg og ikke ønsker læreplass, gir dagens statistikk ikke svar på. I år er det registrert 15 800 søkere til læreplass med førsteønske. Dette er en nedgang i antall søkere sammenlignet med året før. Antallet som har blitt formidlet til læreplass av fylkeskommunen per 1. august, er noe høyere i år sammenlignet med samme tidspunkt i fjor.

3.2.4 Fagprøver

I 2006/2007 ble det avlagt om lag 18 000 fag- og svenneprøver.²⁴ Om lag 12 000 av disse var lærlinger, 5 600 praksiskandidater og 380 elever.

3.2.5 Lærebedrifter

Det finnes tusenvis av lærebedrifter rundt om i landet som står for den delen av opplæringen som skjer i virksomhetene. Siden mange av lærebedriftene er organisert i et opplæringskontor, og opplæringskontoret skriver lærekontrakt med lærlingen, blir ikke antallet lærebedrifter som deltar i opplæringen av lærlinger, registrert. Det blir heller ikke registrert hvor mange lærlinger den enkelte bedrift har. Et flertall av bedriftene har imidlertid bare én lærling.

Lærebedriftene får tilskudd for de lærlingene de har ansatt. Basistilskuddet for ett års fulltids opplæring er drøyt 95 000 kroner. Siden læretiden normalt består av ett års opplæring og ett års verdiskaping, vil en virksomhet som har en lærling som følger 2 + 2-modellen, få et tilskudd på nesten 4000 kroner per måned. Lærebedrifter kan søke om ekstra tilskudd for lærlinger med spesielle behov.

²⁴ Statistisk Sentralbyrå 2008

Lærebedrifter i offentlig sektor

I deler av offentlig sektor er det lange tradisjoner for å tegne lærekontrakter. Ved innføringen av Reform 94 kom det til nye lærefag som for eksempel barne- og ungdomsarbeiderfaget og omsorgsarbeiderfaget der særlig det offentlige fikk et ansvar for å opprette størsteparten av læreplassene. I forbindelse med reformen inngikk også partene i arbeidslivet og utdanningsmyndighetene en intensjonsavtale om å øke antall læreplasser. Basert på en forutsetning om at offentlig sektor kunne framskaffe læreplasser i et omfang som tilsvarte sektorens samlede andel av sysselsettingen, ble antallet anslått til 5000 per år²⁵. På oppdrag fra KS undersøkte Fafo hvilke forhold som har betydning for omfanget av læreplasser i kommunene. Undersøkelsen omfattet barne- og ungdomsarbeiderfaget, omsorgsarbeiderfaget og IKT-driftsfaget. Det viste seg at kommunenes bruk av lærlingordningen og deres motivasjon for å ta inn lærlinger varierer. Noen kommuner satser bevisst på fagopplæring og øker antall læreplasser, mens andre har valgt å redusere omfanget. Beslutningen om å ta inn lærlinger treffes oftest på politisk nivå, og 65 prosent av kommunene har et politisk vedtak om å ta inn et visst antall lærlinger.

Undersøkelsen viser at den interne finansieringen har stor betydning for inntak av lærlinger. Dersom lønnskostnadene for lærlingene dekkes sentralt, er sannsynligheten for at virksomheten har lærlinger, høyere enn der virksomhetene må betale lærlinglønningene over eget budsjett. Undersøkelsen viser også en klar sammenheng mellom inntak av lærlinger og kommunens interne organisering av lærlingordningen. Sannsynligheten for å ta inn lærlinger er størst der hvor inntaket er innarbeidet i kommunens organisatoriske rutiner og der hvor kommunen organiserer arbeidet med inntak gjennom opplæringskontorer. Å være tilknyttet et opplæringskontor vil også øke sannsynligheten for å ha lærlinger i omsorgsarbeiderfaget og barne- og ungdomsarbeiderfaget.

Per i dag forligger det ingen nasjonale tall over antall lærlinger i offentlig sektor. Forsvaret, Jernbaneverket og andre større statlige virksomheter har lange tradisjoner som lærebedrifter. Gjennom det nye helsearbeiderfaget vil det kunne opprettes mange læreplasser i de statlige helseforetakene. De berørte organisasjoner har gjennom Aksjon helsefagarbeider gjort en betydelig innsats for etablering av nye læreplasser.

3.2.6 Gjennomføring i videregående opplæring

Det store antallet av ungdommer som avslutter utdanningsløpet før de har oppnådd formell kompetanse, er en stor utfordring for fag- og yrkesopplæringen. Dersom mange ungdommer slutter i videregående opplæring før de har oppnådd tilstrekkelig med kompetanse, reduseres tilgangen på arbeidskraft i samfunnet. For ungdommene selv kan manglende gjennomført videregående opplæring føre til lav mestringsfølelse og økt risiko for arbeidsløshet.

Tabell 3.4 viser andelen av et årskull som har fullført med studie- eller yrkeskompetanse, og andelen som ikke har oppnådd studie eller yrkeskompetanse. For 2001-kullet var det 57 prosent som fullførte videregående opplæring på normert tid. Om lag 70 prosent av elevene som startet på en allmennfaglig eller yrkesfaglig studieretning i videregående opplæring høsten 2001, hadde oppnådd studie- eller yrkeskompetanse, målt fem år etter at de startet på grunnkurs for første gang. 18 prosent av elevene/lærlingene sluttet underveis i utdanningsløpet. Det er viktig å understreke at mange av elevene som har sluttet, også har oppnådd en del kompetanse. Seks prosent av elevene/lærlingene gjennomførte hele utdanningsløpet, men på grunn av stryk i ett eller flere fag har de ikke oppnådd noen formell kompetanse. Syv prosent av 2001-kullet var fortsatt i videregående opplæring uten å ha oppnådd studie- eller yrkeskompetanse per 1. oktober 2006.

Det er stor forskjell i gjennomføringsgraden for elever/lærlinger på allmennfaglige og yrkesfaglige studieretninger. Nesten tre av ti elever på yrkesfaglige studieretninger, som startet i grunnkurs første gang i 2001, sluttet underveis i utdanningsløpet. Til sammenligning var det kun seks prosent av elevene på allmennfaglige studieretninger som sluttet.

Andelen som har sluttet underveis er også relativt stabil over tid, både totalt og relativt mellom allmennfaglige og yrkesfaglige studieretninger. Figur 3.7 viser fullførtstatus for elevkullene som startet i 1998 til og med 2001, fem år etter for allmennfag og yrkesfag. Figuren viser store, stabile forskjeller i fullføring mellom elever på allmennfag og yrkesfag. Mens i underkant av 40 prosent av elevene på yrkesfaglig studieretning fullførte på normert tid, gjelder dette om lag 80 prosent av elevene på allmennfag. Andelen som sluttet underveis er opp imot 30 prosent på yrkesfag, sammenlignet med i overkant av 5 prosent på allmennfag.

Fra og med 2007 publiserte SSB nasjonal statistikk om gjennomføring og frafall i videregående

²⁵ Hagen og Nyen 2006

Tabell 3.4 Elever som startet på grunnkurs for første gang høsten 2001, etter status for oppnådd nivå i videregående opplæring etter fem år. Prosent

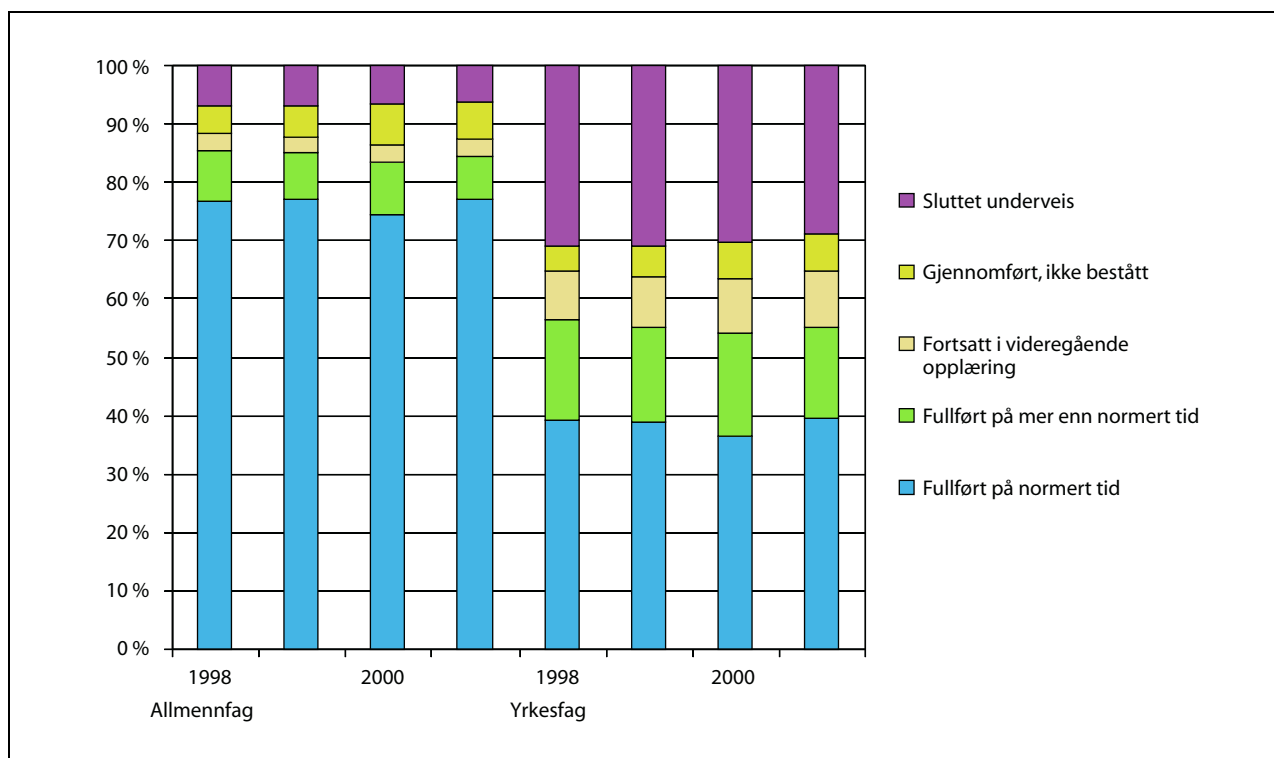
Studieretning i grunnkurset	I alt	Fullført med studie- eller yrkeskompetanse ¹		Ikke oppnådd studie- eller yrkeskompetanse		
		Fullført på normert tid	Fullført på mer enn normert tid	Fortsatt i videregående opplæring 2005	Gjennomført VKII/ gått opp til fagprøve, ikke bestått	Sluttet underveis
Allmennfaglig studieretning	25 382	77	7	3	6	6
Yrkesfaglig studieretning	27 322	39	15	10	6	29
I alt	52 704	57	12	7	6	18

¹ Fullført opplæring betyr at eleven/lærlingen har bestått alle årstrinn i videregående opplæring som fører til vitnemål eller fag-/svennebrev.

Kilde: SSB 2007

opplæring som inneholdt mer informasjon enn tidligere om elever og lærlinger som sluttet underveis. Tallene viser at mange av dem som registreres som sluttet underveis, har fullført store deler av den videregående opplæringen. Av årskullet fra 2001 var det åtte prosent som fem år etter at de begynte i videregående opplæring, ikke hadde verken studie- eller yrkeskompetanse, men som hadde fullført og bestått alle fagene på både grunn-

kurs og VKI. 4 prosent hadde startet på VKII / begynt i lære, men sluttet underveis. Disse kommer i tillegg til dem som har fullført VKII / gått opp til fagprøve og ikke bestått, som utgjør seks prosent av 2001-årskullet. Tallene med detaljert informasjon om de som har sluttet underveis, er ikke brutt ned slik at eventuelle forskjeller mellom utdanningsprogrammene kommer fram.



Figur 3.7 Status fem år etter skolestart for elever på allmennfaglige og yrkesfaglige studieretninger for årskullene 1998, 1999, 2000 og 2001

Kilde: Utdanningsdirektoratet 2008

3.2.7 Forskning på gjennomføring og frafall

Gjennomført og bestått videregående opplæring er en forutsetning for oppnåelse av fag- og svennebrev og i mange yrker også for å bli sertifisert. Gjennomført og bestått videregående opplæring er også en forutsetning for opptak til høyere utdanning. Ungdommer som ikke fullfører et videregående utdanningsløp, har derfor betydelig dårligere forutsetninger for en videre utdannings- og arbeidslivskarriere sammenlignet med de som har formell kompetanse. Å få innsikt i hva som kan forklare at noen slutter i videregående opplæring før de har fullført, er viktig for å utvikle tiltak som kan forhindre dette. Flere studier har undersøkt hva som påvirker elevens kompetanseoppnåelse. Rapportene viser at årsakene til at elever slutter er mange og sammensatte. De viktigste funnene vil bli gjennomgått under.

Oppsummering av tidligere forskning

Støren, Helland og Grøgaard²⁶ har sett på gjennomstrømming og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring. Andelen som oppnår yrkeskompetanse av kullene som startet i videregående opplæring i 1999, 2000 og 2001, har gått noe ned i forhold til 1994-kullet. Dette skjer til tross for at flere har begynt i en yrkesfaglig studieretning. Årsaken er blant annet at flere elever som tar yrkesfag, velger å ta kurs på VKII som gir studiekompetanse, samt at flere yrkesfagelever avbryter studieløpet sammenlignet med 1994-kullet.

Undersøkelsen viser også at de tre nordligste fylkene har særlige utfordringer. Det er ellers små fylkesvise forskjeller i andelen som oppnår studie- eller yrkeskompetanse. Forskerne finner større forskjeller i andelen som fullfører videregående opplæring, mellom studieretninger enn mellom fylker. Dette gjelder også etter at man har kontrollert for elevenes karakterer fra grunnkurs og tidligere fravær. De finner også store forskjeller i gjennomføring blant gutter og jenter selv etter at de har kontrollert for karakterer og fravær.

Det er en sterk sammenheng mellom elevenes og lærlingenes familiebakgrunn og gjennomføring. Det er særlig foreldrenes utdanningsnivå som har betydning, men foreldrenes arbeidsmarkedsstatus og inntekt ser også ut til å ha betydning.

Det er også til dels store forskjeller i kompetanseoppnåelse mellom de som får læreplass, og de som får tilbud om opplæring i skole. Blant yrkesfagelever som tar hele utdanningen sin på skolen, de som blir tilbudt VKII i skole fordi de ikke får lære-

kontrakt med en lærebedrift, er det bare 45 prosent som har yrkes- eller studiekompetanse etter fire år (ett år over normert tid), 59 prosent etter fem år og 63 prosent etter seks år²⁷. Det er altså lav gjennomføringsgrad hos elever i denne typen skolebasert yrkesopplæring. Mye av forskjellen i gjennomføringsgrad kan forklares med at elevene i skolebaserte tilbud har dårligere karakterer og høyere fravær fra tidligere skoleløp enn de som har fått læreplass. Forskjellen mellom elever i bedrift og elever i opplæring i skole forsvinner ikke selv etter at man har kontrollert for karakterer og fravær. Dette er en indikasjon på at kvaliteten på opplæringen som tilbys i VKII i skole, ikke er like god som den som tilbys i lærebedrift. Datagrunnlaget gir imidlertid ikke anledning til å undersøke kvaliteten på dette tilbudet nærmere. Det etterlyses derfor mer forskning om VKII i skole.

Det er også en sammenheng mellom å få innfridd førsteønsket og progresjon og kompetanseoppnåelse. De som ikke har fått innfridd førsteønsket sitt, har betydelig lavere kompetanseoppnåelse enn de som har fått innfridd ønsket. Dette gjelder også etter at det er kontrollert for tidligere karakterer.

Rapporten «Frafall i videregående opplæring: Betydning av grunnskolekarakterer, studieretninger og fylke»²⁸ viser at karakternivået fra grunnskolen er det som har mest å si for at elevene og lærningene har normal studieprogresjon²⁹. Resultatene viser at en økning i gjennomsnittskarakterene på ett karakterpoeng reduserer sannsynligheten for å avvike fra normal studieprogresjon i begynnelsen av tredje studieår med hele 20 prosentpoeng.

Det er en høyere andel med normal studieprogresjon på studieforbereende retninger enn på yrkesfaglige retninger. Det er imidlertid også store forskjeller i andelen med normal studieprogresjon mellom de forskjellige yrkesfaglige studieretningene. På studieretning for kjemi- og prosessfag hadde cirka en av fire elever avvik fra normal studieprogresjon det tredje året etter de begynte i videregående opplæring. På studieretning for trearbeidsfag var tilsvarende andel over 60 prosent.

²⁷ Støren, Helland og Grøgaard 2007

²⁸ Byrhagen, Falch og Strøm 2006

²⁹ I denne studien måles sannsynligheten for at elevene har avvik fra normal studieprogresjon. Måletidspunktet er 2,5 år etter at elevene begynte i videregående opplæring. Når rapporten omtales i det følgende brukes «avvik fra normal studieprogresjon» når det refereres direkte fra rapporten. Ellers brukes gjennomføring eller gjennomføringsgrad, og det som måles er sannsynligheten for at elevene har avvik fra normal studieprogresjon.

²⁶ Støren, Helland og Grøgaard 2007

Sammenhengen mellom studieretning og gjennomføring må justeres for hvilke elever som går på de ulike retningene. Elever med høye karakterer fra grunnskolen har større sannsynlighet for å ha normal studieprogresjon enn elever med lave karakterer fra grunnskolen. Samtidig har elever med lave karakterer større sannsynlighet for å søke seg til yrkesfaglige retninger enn elever med høye karakterer. For å kunne si noe om sammenhengen mellom studieretning og gjennomføring i videregående opplæring må man derfor ta hensyn til at elevsammensetningen er svært ulik på de ulike studieretningene. Det viser seg også at når man sammenligner elever med like karakterer og likt utdannede foreldre, reduseres betydningen av studieretning for sannsynligheten for avvik fra normal studieprogresjon. Det er likevel fremdeles forskjeller mellom studieretningene også etter at det er tatt hensyn til dette. Elever som går på trearbeidsfag, hotell- og næringsmiddelfag, elektrofag og mekaniske fag, har alle mellom 10 og 20 prosentpoeng høyere sannsynlighet for avvik fra normal studieprogresjon enn elever som går på allmennfag, når man sammenligner elever som ellers har like kjennetegn.

Resultatene viser også at problemet med gjennomføring er stort i de tre nordligste fylkene, særlig i Finnmark. Dette gjelder også etter kontroll for elevenes sosioøkonomiske bakgrunn, hvilken studieretning de går på, og karakternivået deres fra grunnskolen. Det ser med andre ord ut til at forskjellen mellom de tre nordligste fylkene og resten av landet ikke skyldes at de tre nordligste fylkene har et annet elevgrunnlag.

Forskerne peker på at forskjellen mellom de tre nordligste fylkene og resten av landet i all hovedsak skyldes at mange elever på yrkesfaglige studieretninger i nord har avvik fra normal studieprogresjon. Det er bare små forskjeller mellom de tre nordligste fylkene og resten av landet på de studieforbereidende studieretningene.

Studien viser også at elever som velger kjønnsmessig utradisjonelt, er mer tilbøyelige til avvik fra normal studieprogresjon enn elever som velger kjønnsstradisjonelt. Elever med høy grunnskolepoengsum som velger yrkesfaglige studieretninger, samt elever med høyt utdannede foreldre som velger yrkesfag, har også høyere sannsynlighet for avvik fra normal studieprogresjon.

Markussen, Frøseth, Lødding og Sandberg³⁰ benytter data fra syv østlandsfylker for ungdoms-

kullet som gikk ut av ungdomsskolen i 2002, og studerer gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse fem år etter. I likhet med Strøm, Falch og Byrhagen finner de at karakternivået fra grunnskolen er den enkeltfaktoren de har undersøkt som har størst betydning for elevenes og lærlingenes kompetanseoppnåelse. I tråd med annen forskning finner de også at enkelte yrkesfaglige studieretninger har særlig lav gjennomføringsgrad, også etter at de har kontrollert for elevsammensetningen på den enkelte studieretning. De undersøker også hvor i opplæringsløpet elevene slutter. Det viser seg at de mest kritiske periodene for avbrudd er det første skoleåret og overgangen mellom skole og læretid; halvparten av alle som slutter, slutter på ett av disse to tidspunktene. Tilgang på læreplass synes å være svært viktig for å fullføre en yrkesfaglig opplæring. Gode karakterer og lavt fravær øker sjansen for å få læreplass.

Forskerne nyanserer også bildet av den gruppen elever og lærlinger som avbryter opplæringen.³¹ De finner at ca. 34 prosent står uten studie- eller yrkeskompetanse fem år etter at de begynte. Av disse hadde 15 prosentpoeng sluttet («slutterne»), og 19 prosentpoeng fullført uten å bestå («strykerne»).

Videre finner de at mange av både slutterne og strykerne har oppnådd mye kompetanse. Hver tredje slutter har fullført og bestått til og med VKI. To av tre av strykerne hadde bestått til og med VKI. Mange av strykerne mangler bare bestått i noen fag for å få full studie- eller yrkeskompetanse.

Kvalitative undersøkelser

Det er også foretatt noen kvalitative undersøkelser av elever på yrkesfag som har sluttet.³² De viser blant annet at feil valg av lærefag og høye faglige krav oppgis som en viktig årsak til at de sluttet. Studien tok utgangspunkt i den høye andelen som sluttet innenfor studieretningene helse- og sosialfag, byggfag og hotell- og næringsmiddelfag, og gjennomførte derfor intervjuer med noen av elevene som valgte å slutte. Forventningsbrist og feilvalg hos elevene oppgis som en av hovedårsakene til at elevene sluttet. Elevene har blitt overrasket over hva som kreves av dem i de aktuelle fagene, det være seg oppgaver knyttet til omsorgsarbeid eller som kokk.

³¹ Se omtale av dette på slutten av 3.2.6 om den nasjonale statistikken fra SSB

³² Markussen, Lødding, Sandberg og Vibe 2006

³⁰ Markussen, Frøseth, Lødding og Sandberg 2008

Oppsummering

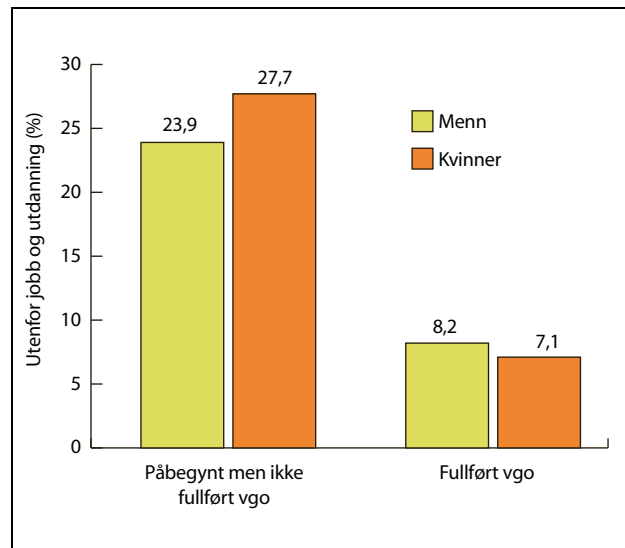
Forskningen om gjennomføring av videregående opplæring viser at elevenes faglige forutsetninger har svært mye å si for gjennomføring. En solid opplæring i grunnskolen er derfor avgjørende for at elever skal lykkes i videregående opplæring. Innfrielse av førsteønske ser også ut til å ha betydning for gjennomføring. I tillegg viser forskningen at det kan være strukturelle trekk ved den videregående opplæringen som påvirker elevenes og lærlingenes gjennomføring. Forskjellen i gjennomføring mellom fylker og mellomstudieretninger er en indikasjon på dette. Det ser ut til at gjennomføringen er lavest i de tre nordligste fylkene, og særlig lav i Finnmark. Analysene viser også at det er stor forskjell i gjennomføringsgrad mellom studieforberedende og yrkesfaglige studieretninger. Noen av de yrkesfaglige studieretningene skiller seg ut med særlig lav gjennomføringsgrad. Forskjellene mellom fylker og mellom studieretninger bør undersøkes nærmere.

Den nasjonale statistikken fra SSB og forskningen fra NIFU STEP viser at mange av de som ikke har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse fem år etter at de begynte i videregående opplæring, likevel har oppnådd en god del kompetanse. Mange av dem har fullført og bestått både grunnkurs og VKI. Disse tallene bidrar til å nyansere bildet av de som slutter.

3.2.8 Konsekvenser av å avbryte videregående opplæring

Tall fra SSB viser at sannsynligheten for å bli ekskludert fra videre utdanning og arbeidsliv allerede som ung voksen mangedobles dersom man ikke fullfører videregående opplæring. Figur 3.8 viser at blant unge mellom 20 og 24 år som har påbegynt, men ikke fullført videregående opplæring, står rundt 24 prosent av mennene og 28 prosent av kvinnene utenfor både arbeid og utdanning. Bare et lite mindretall av dem som fullførte videregående opplæring, står uten jobb eller utdanning. Siden andelen som slutter er spesielt stor på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene, er dette et spørsmål som er vesentlig for fag- og yrkesopplæringen.

Ved at en stor del av ungdommene slutter før de har fullført en utdanning, går samfunnet glipp av nødvendig kompetanse og arbeidskraft. I tillegg viser undersøkelser at de med yrkesutdanning har høyere arbeidsdeltakelse senere i livet enn de uten. En del av de som slutter i opplæringen, går til ledighet. Internasjonale undersøkelser, som delvis



Figur 3.8 Andel 20-24-åringer utenfor jobb og utdanning, etter fullførtstatus i videregående opplæring

Kilde: SSB: 2006

også omhandler Norge, viser i tillegg andre negative konsekvenser av manglende skolegang. Flere år i videregående opplæring ser ut til å virke positivt på helse, arbeidsmarkedsaktivitet og følelse av tilfredshet.³³

Som nevnt har de som slutter i videregående opplæring svakere karakterer, noe som kan tyde på at de har svake lese-, skrive- og regneferdigheter. Når disse elevene slutter, svekkes muligheten til å forbedre de grunnleggende ferdighetene. I forbindelse med en internasjonal undersøkelse om voksnes leseferdigheter, Adult Literacy and Life Skills (ALL), er prosentandelen som skårer svakt, mellom to og en halv til tre ganger høyere blant dem som er arbeidsledige eller på stønad, enn blant dem som er i arbeid. Manglende lese-, skrive- og regneferdigheter betyr større problemer på arbeidsmarkedet livet ut.

Det finnes ikke statistikk over hvor stor andel av de som slutter i videregående opplæring, som går over i ledighet. Derimot viser en undersøkelse fra NIFU STEP at åtte til ni prosent av et ungdomskull var ledige, på tiltak eller mottok sosialhjelp fire år etter at de startet i videregående opplæring³⁴. Undersøkelsen viser ikke hvor stor andelen er av dem som har startet på yrkesfag, men det er grunn til å tro at prosenten ledige er større her. En annen studie gir også en indikasjon på at ledighet er et

³³ Byrhagen mfl. 2006

³⁴ Støren m fl. 2007

stort problem blant ungdom som ikke fullfører videregående opplæring.

Fekjær og Brekke³⁵ har undersøkt hvorvidt det er etniske forskjeller i sysselsetting for ungdom som avbrøt et yrkesfaglig utdanningsløp i perioden 1994-2001. Tre år etter at ungdommene avbrøt opplæringen, viser det seg at hele 60 prosent fortsatt er enten helt uten jobb eller i deltidsjobb. Forskerne finner ingen forskjeller mellom minoritets- og majoritetsungdom når det gjelder andelen som er arbeidsledig eller i deltidsjobb. Det er altså en sterk sammenheng mellom å ikke gjennomføre videregående opplæring og arbeidsledighet / lav sysselsetting for alle elever.

Oppfølgingstjenesten

Opplæringsloven med forskrift³⁶ pålegger fylkeskommunen å ha en oppfølgingstjeneste rettet mot de ungdommene med opplæringsrett som ikke er i videregående opplæring. Formålet med tjenesten er at disse ungdommene skal få et tilbud om opplæring, arbeid eller annen sysselsetting, men der den primære målsettingen er å tilby ungdommen et kompetansegivende tilbud. Oppfølgingstjenesten kan også arbeide for å redusere frafallet i videregående opplæring gjennom et samarbeid med rådgivningstjenesten.

Fylkeskommunene skal ha oversikt over de som er i målgruppen for tjenesten. I 2007 var 18 prosent av ungdommene med opplæringsrett registrert av oppfølgingstjenesten. Dette omfatter om lag 40 000 ungdommer³⁷. Men blant disse var omtrent 11 000 tilbake i skole eller i lære, mens nesten 4000 ikke lenger trengte tiltak. Andelen ungdom registrert i oppfølgingstjenesten varierer sterkt mellom fylkene. Hvorvidt dette skyldes ulike utfordringer for fylkeskommunene eller ulik rapporteringspraksis, er vanskelig å si noe sikkert om. Det er derfor et behov for å kvalitetssikre data-grunnlaget ytterligere.

Fylkeskommuners og skolers arbeid for å redusere frafall

Skoler og skoleeiere arbeider kontinuerlig og på mange ulike måter med å redusere frafall i den videregående opplæringen. Flere fylkeskommuner har satt i gang større prosjekter for å redusere andelen som avbryter videregående opplæring. Felles for de fleste av tiltakene er en tettere oppfølging av elever som anses å være i faresonen. Eksempler kan være utarbeidelse av elevplaner ved starten av skoleåret med samtale der progresjonsplan blir laget. Deretter blir utviklingen fulgt opp og tiltak satt inn etter behov. Det er også eksempler på utvidet samarbeid mellom NAV, fylkeskommunen, PPT, oppfølgingstjenesten og rådgivertjenesten om elever som ikke får læreplass. Eleven får samtale om ønsker og muligheter. Men ikke minst er mange skoler opptatt av det pedagogiske innholdet i opplæringen. Blant annet blir fravær fulgt nøye slik at negativ utvikling oppdages tidlig og tiltak settes inn før problemene har vokst seg for store.

3.2.9 Yrkesdeltakelse og yrkesvalg etter bestått fag- eller svenneprøve

Våren 2008 gjennomførte Fafo en undersøkelse om bruken av fagkompetanse hos fagarbeidere. 2000 personer ble trukket ut blant de som tok fag- eller svennebrev i 2002³⁸. Ifølge Statistisk sentralbyrås sysselsettingsregister var 88 prosent av de uttrukne registrert som sysselsatt høsten 2006, noe som er en høyere prosent enn i befolkningen ellers, også når vi tar høyde for alder. Blant de som svarte i denne undersøkelsen, hadde 84 prosent funnet seg arbeid tre måneder etter fagprøven. 55 prosent var fortsatt i lærebedriften, noe som nanserer den utbredte oppfatningen at bedriftene først og fremst tar inn lærlinger for å rekruttere arbeidstakere. Undersøkelsen viste også en stor forskjell mellom bransjer. 74 prosent fra bygg- og anleggsgfag fortsatte i lærebedriften, mens innenfor helse- og sosialfag gjaldt dette bare 36 prosent.

Det er lite kunnskap om i hvilken grad de som tar et fag- eller svennebrev, jobber i yrket de er utdannet i. Men i undersøkelsen til Fafo spørres det om i hvilken grad respondentene mener de har bruk for fagkompetansen i fagbrevet. Åtte av ti svarer at de i stor eller noen grad har bruk for denne kompetansen.

³⁵ Fekjær og Brekke 2007

³⁶ Opplæringslovens § 3-6 og forskriftens § 13

³⁷ Utdanningsdirektoratet 2008

³⁸ Hagen, Nadim og Nyen. 2008

3.3 Overganger til fagskole, høyskole og universitet

I et livslangt læringsperspektiv er det viktig at det finnes videre- og etterutdanningsmuligheter for fagarbeidere ikke bare for å ivareta den enkeltes utviklingsmuligheter, men også for å sikre rekruttering til fag- og yrkesopplæringen. En fagarbeider har i dag flere muligheter for utdanning etter avlagt fag- og svenneprøve ved fagskoleutdanning eller ved videre studier ved universitet og høyskole.

3.3.1 Fagskoleutdanning

Fagskoleutdanning er yrkesrettede utdanninger med et omfang på et halvt til to studieår. Fagskoleutdanning er et tilbud om videre utdanning som bygger på videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse. Fagskoleutdanningen er en del av tertiærutdanningen, dvs. utdanning på nivå etter videregående opplæring, men den skiller seg samtidig fra annen høyere utdanning på noen områder. Det stilles for eksempel ingen krav om studiekompetanse ved opptak, undervisningen er ikke nødvendigvis forskningsbasert, og en fagskoleutdanning er i større grad direkte koblet til arbeidslivets behov. Høyere utdanning og fagskoleutdanning har også hvert sitt lovverk.

Gjeldende regelverk

I 2003 trådte fagskoleloven³⁹ i kraft. Formålet med fagskoleloven er å sikre fagskoleutdanninger av høy kvalitet gjennom en offentlig godkjenningsordning. Loven skal også bidra til at studenter ved fagskoleutdanninger får tilfredsstillende vilkår. Siden fagskoleutdanning i stor grad tilbys av private aktører, var det et behov for å sikre en nasjonal standard for å forhindre at studenter brukte tid og penger på utdanninger som ikke tilfredsstiller krav til kvalitet eller relevans. Kravene for at et tilbud skal kunne godkjennes etter fagskoleloven, er at tilbudet er yrkesrettet, at det bygger på videregående opplæring, og at det har et omfang på mellom ett semester og to studieår. Fagskoleloven skiller mellom godkjenning og offentlig finansiering. Godkjenning som fagskoleutdanning er en forutsetning for å kunne få offentlig tilskudd, men det følger ingen rett til tilskudd med en godkjenning. Utdanningen kan tilbys av stiftelser og andre private tilbydere, og av institusjoner eid av kommuner, fylkeskommuner eller staten. Fagskoleloven

ble revidert i 2007. De viktigste endringene medførte at godkjenningsordningen for fagskoleutdanninger er mer fleksibel, og at bestemmelsene om organisering og ledelse ble presisert. Den nye loven innebærer at tilbydere av utdanning som er godkjent som fagskoleutdanning, på bestemte vilkår kan få fullmakt til selv å opprette og legge ned fagskoleutdanninger innenfor avgrensede fagområder (godkjent tilbyder). Det er også presisert i den nye loven hva slags utdanningstype fagskoleutdanning er, for å beskytte sentrale begreper som «fagskoleutdanning» og «fagskole».

Godkjenning av fagskoleutdanning

Nasjonalt organ for kvalitet i opplæringen (NOKUT) fikk ansvaret for å godkjenne fagskoleutdanninger 1. januar i 2004. En godkjenning fra NOKUT er også en forutsetning for å få studie støtte fra Lånekassen. I en søknad om godkjenning av fagskoleutdanning må søker beskrive og vurdere utdanningstilbudet og dokumentere hvilken kvalitet det har. Selve behandlingen av søknader om godkjenning av fagskoleutdanning består av to ledd:

1. *Innledende vurdering av administrative forhold*
Den innledende vurderingen inkluderer blant annet vurdering av styringsordning, reglement og klagebehandling ved lærestedet. Denne vurderingen foretas av NOKUTs sekretariat.
2. *Faglig vurdering av selve utdanningstilbudet*
Den faglige vurderingen av selve utdanningstilbudet gjennomføres av en sakkyndig komité som vurderer følgende hovedområder:
 - innsatskvalitet. Dette punktet omfatter tilbyders organisering, regulering og ressurser som danner grunnlaget for utdanningstilbudets kvalitet
 - prosesskvalitet. Dette punktet handler om undervisning og læring, om hvordan lærere og veiledere utfører sitt arbeid, og om kvaliteten på samspillet mellom tilbydere, undervisningspersonalet og studentene
 - resultat kvalitet. Her vurderes det helhetlige læringsutbyttet for studentene, og kompetansen de har oppnådd i løpet av studiet

NOKUT oppnevner en sakkyndig komité som skal stå for den faglige vurderingen i forbindelse med godkjenning av utdanningen. Det finnes en rekke kriterier for hvordan en slik utnevnelse skal skje. En sakkyndig komité skal ha fra to til fem medlemmer avhengig av antall søknader og kompleksiteten i saken. De sakkyndige kan ikke ha tilknytning

³⁹ Lov om fagskoleutdanning 2003.

til utdanningstilbudet eller tilbyder som medfører at de er inhabile. Normalt skal én av de sakkyndige ha undervisningserfaring, og så langt det lar seg gjøre, skal de sakkyndige til sammen ha kompetanse på fagområdet (eller annet relevant fagområde) som skal godkjennes, og kjenne kompetansebehovet i den aktuelle delen av næringslivet, yrket eller profesjonen.

Tilbud og omfang

Per mars 2008 er totalt 937 fagskoletilbud godkjent av Nasjonalt organ for kvalitet i opplæringen. De mest vanlige fagskoleutdanningene er følgende:

- Toårig yrkesrettet teknisk utdanning som tilbys ved de tidligere tekniske fagskolene. Utdanningen bygger på aktuelt fagbrev og praksis i minst ett år etter læretiden.
- Maritim utdanning, det vil si teoretisk utdanning til maritime sertifikater. Utdanningen bygger på fagbrev i maritime fag.
- Videreutdanning av helse- og sosialpersonell for personer med helse- og sosialfaglig yrkesutdanning fra videregående opplæring.
- En rekke tilbud innen IKT, design, reklame, lyd, video- og bilde, media, 3D animasjon, administrasjon, kommunikasjon, markedsføring og merkantile fag
- Mesterbrevutdanninger

I tillegg finnes det en rekke andre utdanningstilbud, blant annet innenfor sekretærutdanning, kunst og bibelundervisning. Flere av de godkjente fagskoleutdanningene er påbygningsstudier for dem med yrkesfaglig kompetanse.

Det finnes i dag ingen god statistikk over hvor mange som benytter seg av fagskoleutdanning. Anslaget varierer fra 10 000 til 14 000. For de tekniske fagskolene finnes det imidlertid eksakte tall siden Kunnskapsdepartementet gir tilskudd til disse utdanningene. Tilbudet er som regel toårig og omfatter i dag 27 fordypninger i syv fagretninger. I 2007 ble det utbetalt tilskudd for i overkant av 3000 heltidsstudenter. Dette tilsvarte om lag 300 millioner kroner.

I 2007 var det i overkant av 40 godkjente fagskoletilbud i helse- og sosialfag. I overkant av 50 nye søknader ligger inne til behandling hos NOKUT i år. Godkjente tilbud omfatter blant annet utdanning i kreftomsorg, eldreomsorg og miljøarbeid innenfor rusomsorgen. De fleste tilbudene er ettårige. Sosial- og helsedirektoratet anslår at om lag 1000 studenter årlig tar fagskoleutdanning i helse- og sosialfag.

1.3.1.4 Dagens finansiering

Finansieringsordningen som omtales i loven, er en statlig budsjettstyrt tilskuddsordning. Fagskoleloven tar utgangspunkt i at tilbudet av fagskoleutdanning skal være styrt av arbeidslivets etterspørsel etter kapasitet og kompetanse. I tillegg kan det gis offentlig tilskudd til særskilt prioriterte utdanninger.

I dag er det hovedsakelig de tekniske fagskolene som omfattes av tilskuddsordningen. De tekniske fagskolene drives av fylkeskommunen, men fylkeskommunene har ingen lovpålagt plikt til å drive utdanningene. I tillegg er det fra 2008 tre ikke-fylkeskommunale fagskoleutdanninger som får tilskudd over samme kapittel som de tekniske fagskoleutdanningene. At disse nye tilskuddsmottakerne kommer over på fagskolekapittelet er et ledd i prosessen med ny privatskolelov og revidert fagskolelov. Disse tidligere såkalte 6A-skoler kan søke om å få studietilbud godkjent som fagskoleutdanning. 6A-skolene skal i henhold til Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 39 (2006-2007), jf. Innst. O. nr. 89 (2006-2007), få like gode rammebetingelser i fagskoleloven som de har hatt i friskoleloven. Det antas at om lag 25 skoler er aktuelle for godkjenning etter fagskoleloven.

Videre står Sosial- og helsedirektoratet for en delfinansiering av fagskoleutdanninger innenfor helse- og sosialfag. Dette skjer ved å gi kommunene stimuleringsmidler, om lag 25 millioner årlig, slik at disse kan kjøpe fagskoleutdanning til sine ansatte som trenger slik kompetanse. Dette er en adhocløsning fra Helsedirektoratets side og gir en usikker finansiering.

Flertallet av fagskoleutdanningene drives av private tilbydere og mottar ikke offentlige tilskudd.

3.3.2 Mesterutdanning

Mesterutdanningen er regulert av mesterbrevloven. I dag omfatter ordningen omtrent 70 fag innenfor bransjene byggfag, estetiske fag, verkstedhåndverksfag, næringsmiddelfag, grafiske fag, bilfag og møbel- og trefag. Utdanningen kvalifiserer for å starte egen virksomhet eller til å få en lederstilling i virksomheten. Det er ikke krav om mesterutdanning for å starte firma, men mestertitelen er rettslig beskyttet og er ment å gi et kvalitetsstempel.

Vilkårene for å få mesterbrev er at kandidaten

- er myndig og bosatt i Norge
- har fag- eller svennebrev i et mesterfag
- har to års praksis etter fag- eller svenneprøven eller seks års praksis i faget

- har bestått eksamenene i mesterutdanningen

Mesterutdanningen kan tas som kveldskurs eller nettstøttet undervisning. I tillegg kan mesterprøven avlegges som privatist. For noen av mesterfagene er eksamen fra teknisk fagskole godkjent som grunnlag for å søke om mesterbrev.

3.3.3 Høyere utdanning ved universitet og høyskole

Generelt gjelder krav til generell studiekompetanse som opptak til høyskole og universitet. I tillegg kan inntak skje på bakgrunn av realkompetansevurdering. Det finnes også en rekke unntaksordninger som muliggjør at fagarbeidere kan ta videreutdanning på universitet og høyskole.

Opptak på bakgrunn av generell studiekompetanse

Fra og med innføringen av Reform 94 har forholdene gradvis blitt lagt bedre til rette for de som ønsker å gå videre fra en fagutdanning til høyere utdanning. Fagarbeidere kan supplere opplæringen i fellesfagene fra Vg1 og Vg2 med Vg3 påbygging til generell studiekompetanse. Omfanget av det som gjenstår i de seks fagene er til sammen 20 uketimer, eller et drøyt halvt års normalt studium. Mange fylkeskommuner tilbyr gratis påbyggingskurs i fellesfagene for fagarbeidere, selv om dette ikke er omfattet av opplæringsretten.

Y-veien, opptak til bestemte studier på grunnlag av relevant fagbrev

Noen høyskoler tilbyr spesielle studier for fagarbeidere uten at de har oppnådd generell studiekompetanse. Det er også høyskoler som fram til 2007 har godkjent inntak av studenter, først og fremst i elektrofagene og kjemifag, som har relevant fag- eller svennebrev, men som mangler generell studiekompetanse. Denne ordningen, kalt Y-veien, blir gjort til permanent ordning 1. januar 2009 for opptak til spesielt tilrettelagt ingeniørutdanning. Det er universitetet og høyskolene selv som avgjør om de vil tilrettelegge for en slik utdanning, men flere høyskoler fikk godkjent forsøksordninger med opptak til relevant utdanning på bakgrunn av yrkesfaglig kompetanse før denne ble gjort til en permanent ordning.

Høgskolen i Sør-Trøndelag starter i 2008 en bachelorutdanning i bygningsvern og restaureringsarbeider der kravet, i tillegg til generell studiekompetanse eller godtatt realkompetanse, er fagbrev eller tilsvarende kompetanse gjennom

praksis i fagfeltet. Utdanningen skjer gjennom praksisstudier og teoretisk undervisning. Den er lagt opp med sikte på at studentene skal kunne kombinere studier og jobb. I tillegg har Høgskolen i Bodø siden 2006 hatt en godkjent forsøksordning ved opptak til akvakultur med grunnlag i relevant fagbrev. Høgskolen Stord/Haugesund fikk høsten 2007 godkjent en forsøksordning med opptak til toårig ingeniørutdanning basert på eksamen fra yrkesfaglig studieretning.

Muligheter for avkortninger på bakgrunn av teknisk fagskole

I § 3-5 i universitets- og høyskoleloven fastsettes det at universiteter og høyskoler selv kan gi fritak for eksamen og prøver for elever. En eventuell avkortning av studieløp for elever med fagskoleutdanning bestemmes av universitetene og høyskolene selv, og departementet kan ikke pålegge institusjonen dette. Vurderingen av avkortning må gjøres individuelt for den enkelte søker, og det må skje en likebehandling av søkere med samme fagskoleutdanning. På bakgrunn av denne bestemmelsen har flere høyskoler inngått samarbeid med tilbydere av enkelte fagskoleutdanninger der fagskoleutdanningen gir uttelling i universitetets eller høyskolens studietilbud.

3.4 Samarbeid om fag- og yrkesopplæringen

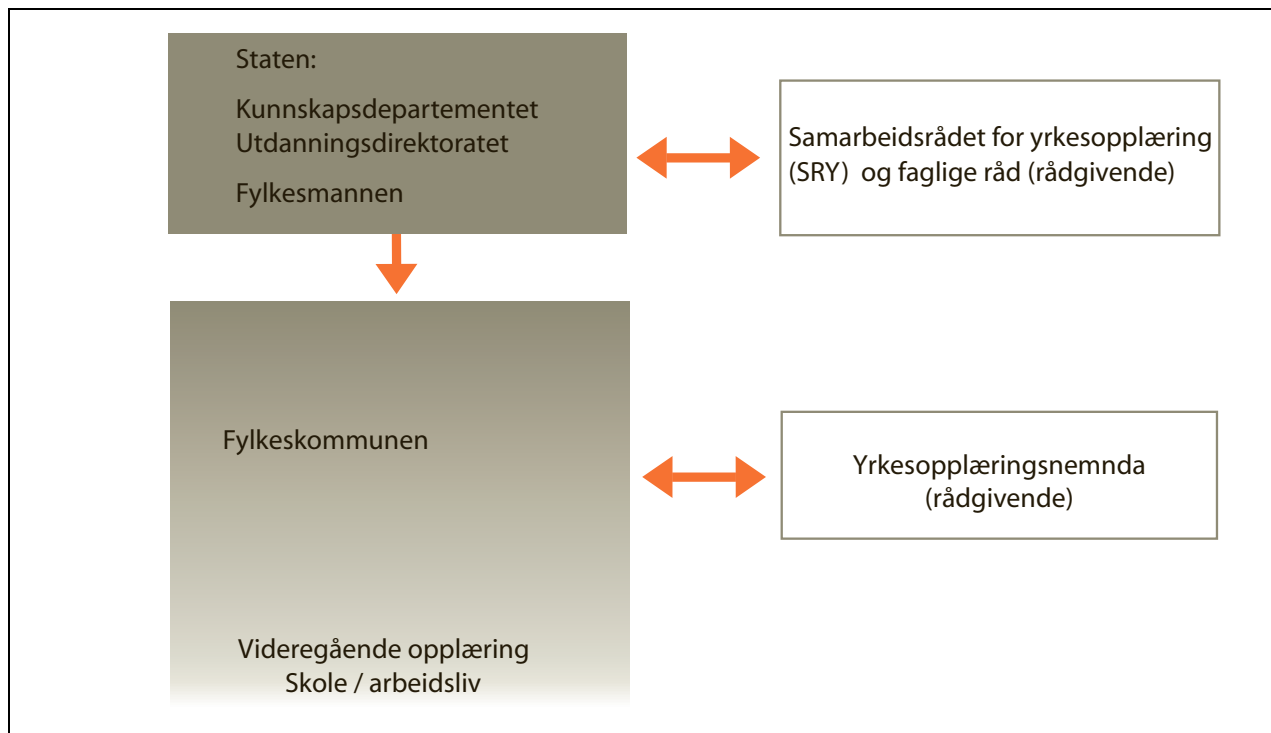
Fag- og yrkesopplæringen er en integrert del av den offentlige grunnopplæringen. Fordelingen av ansvaret for den videregående opplæringen er beskrevet i avsnitt 1.1

Partssamarbeidet mellom den organiserte arbeidstakersiden, arbeidsgiversiden og offentlige myndigheter er et viktig fundament i fagopplæringen. Samarbeidet bygger på lange tradisjoner og internasjonale konvensjoner⁴⁰ og er forankret i lovverket⁴¹. Systemet fordrer et utstrakt samarbeid mellom offentlig og privat sektor, og mellom virksomheter, skoler og den enkelte elev og lærling.

Fagopplæring i Norge har gått fra å være en oppgave som bransjene selv har tatt seg av, opprinnelig styrt av laugene, til i større grad å bli en oppgave for det offentlige. I den siste halvdel av det 20. århundret var det særlig tre hendelser som bidro til denne utviklingen: innføringen av lærling-

⁴⁰ ILO-konvensjonen nr 142 av 1975

⁴¹ Opplæringsloven § 12



Figur 3.9 Ansvarsfordeling

loven i 1950, lov om fagopplæring i arbeidslivet i 1980 og Reform 94 i 1994.

Arbeidslivet har et stort ansvar ved at en vesentlig del av opplæringen foregår i virksomhetene. Det forpliktende samarbeidet med partene i arbeidslivet er en viktig forutsetning for kvaliteten i fag- og yrkesopplæringen. Partssamarbeidet er organisert gjennom Samarbeidsrådet for yrkesopplæring, SRY og de faglige rådene på sentralt nivå, og gjennom yrkesopplæringsnemndene på fylkesnivå. Prøvenemndene og klagenemndene blir oppnevnt etter forslag fra partene.

3.4.1 Samarbeidsrådet for yrkesopplæring SRY

Samarbeidsrådet for yrkesopplæring SRY oppnevnes av Kunnskapsdepartementet og er sammensatt av representanter for arbeidstakerorganisasjonene, arbeidsgiverorganisasjonene, elevers og læreres organisasjoner og det offentlige utdanningssystemet. Arbeidsgiver- og arbeidstakerrepresentantene skal til sammen utgjøre flertallet i organet. SRY har til sammen fjorten representanter: to representanter fra NHO, to fra KS, en fra Spekter, en fra HSH, tre fra LO, en fra YS, en fra utdanningsorganisasjonene (Utdanningsforbundet), en fra Elevorganisasjonen, en fra Kunnskapsdepartementet og en fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Medlemmene og deres vara-

medlemmer er personlig oppnevnt for en fireårsperiode. Sekretariatsfunksjonen er lagt til Utdanningsdirektoratet.

Samarbeidsrådet skal bidra til å utvikle felles rammer og strategier for fag- og yrkesopplæringen som ivaretar den enkeltes, virksomhetenes og samfunnets behov for kompetanse.

SRY skal bidra til samarbeid mellom aktuelle aktører for fag- og yrkesopplæringen nasjonalt, regionalt og lokalt samt mellom bransjer og sektorer.

I mandatet er samarbeidsrådet gitt disse oppgavene:

- arbeide for kvalitet og utvikling av fag- og yrkesopplæringen
- foreslå endringer i rammevilkårene for fag- og yrkesopplæringen
- foreslå hvilke kompetanseplattformer som skal inngå i videregående opplæring, og drøfte strukturen på disse
- tilegne seg den mest relevante og treffsikre informasjon, slik at rådet kan ligge i forkant av utviklingen innenfor yrkesopplæring
- foreslå områder for forsøk, utviklingsarbeid eller forskning innenfor fag- og yrkesopplæringen
- foreslå antall faglige råd, rådernes arbeidsområde og sammensetning
- koordinere arbeidet i og samarbeide med de faglige rådene
- gi råd ved behov

3.4.2 Faglige råd⁴²

Det er oppnevnt ni faglige råd, ett for hvert utdanningsprogram. Rådene består av mellom ni og fjorten representanter med personlige varamedlemmer, og de oppnevnes av Utdanningsdirektoratet etter anbefaling av SRY. Representanter foreslått av partene har flertallet i de faglige rådene. De faglige rådene representerer ressurser innenfor sine faglige ansvarsområder i fag- og yrkesopplæringen. De skal arbeide for å utvikle kvaliteten i fagene og se trender og utviklingstrekk, slik at de dekker arbeidslivets, den enkeltes og samfunnets behov for kompetanse. Rådene skal gi råd i faglige spørsmål når Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet, Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen, fylkesmennene og fylkeskommunene ber om det. De kan også ta opp saker på eget initiativ.

I gjennomføringen av Kunnskapsløftet har rådenes arbeidsoppgaver blant annet vært å gi råd om tilbudsstrukturen innenfor de yrkesfaglige utdanningsprogrammene og å utarbeide kompetanseplattformer for alle lærefag og yrkesfag innenfor sitt ansvarsområde. De har gitt råd om representanter til læreplangrupper, og de har fulgt læreplanprosessen ved å gi innspill underveis og gitt egne høringsuttalelser på utkastene til læreplaner.

Utdanningsdirektoratet er sekretariat for de faglige rådene og har det økonomiske ansvaret for rådenes møtevirksomhet og regnskap.

3.4.3 Yrkesopplæringsnemndene

På det lokale nivået, i fylkeskommunene, er partsamarbeidet organisert gjennom yrkesopplæringsnemndene. Oppgavene til yrkesopplæringsnemndene ble endret i 2007. Etter opplæringsloven har yrkesopplæringsnemndene følgende oppgaver:

Yrkesopplæringsnemnda skal arbeide for å heve kvaliteten i fag- og yrkesopplæringen. Den skal fremme behov og synspunkter fra arbeidslivet overfor fylkeskommunen. Nemnda skal uttale seg i saker som godkjenning av lærebedrifter og tap av slik godkjenning. Yrkesopplæringsnemnda skal blant annet arbeide for best mulig dimensjonering av utdanningstilbudet og for at rådgivingen blir best mulig. I opplæringsloven⁴³ heter det at yrkesopplæringsnemnda skal

- fremme forslag til organisering, arbeidsmåter og strategier for å utvikle kvaliteten av fag- og yrkesopplæringen

- vurdere og uttale seg om rutineene i fylkeskommunen for å sikre kvaliteten av fag- og yrkesopplæringen
- vurdere hvordan partene i arbeidslivet skal bidra til kvalitetsutvikling og -sikring i fag- og yrkesopplæringen
- vurdere hvordan samhandlingen mellom skoler og lærebedrifter kan bedres
- vurdere hvordan kompetanseutvikling kan sikres

3.4.4 Opplæringskontorer

Opplæringskontorer er organer for samarbeid mellom lærebedrifter. I et opplæringskontor tegner læreren kontrakt med kontoret, som igjen formidler læreren til en av medlemsbedriftene, eller eventuelt til flere virksomheter hvis det er nødvendig for å dekke opplæringen som kreves i læreplanen. Opplæringskontorene har fra de første ble etablert i 1969, representert en nyvinning når det gjelder organiseringen av den videregående opplæringen. En kan til en viss grad hevde at de står i en mellomstilling mellom myndighetene og lærebedriftene. Det samme kan sies om de tillitsvalgte i lærebedriftene som ikke har noe regulert forhold til opplæringskontorene om medbestemmelse, slik de har til lærebedriftene der disse selv er fullt ut ansvarlig for opplæringen.

Opplæringskontorenes ivaretagning av mange oppgaver, som skolering av instruktører i bedriftene, informasjonsvirksomhet overfor lærebedriftene, rapportskriving, vurderingssamtaler, konfliktløsning, utarbeidelse av opplæringsplaner og annet administrativt arbeid, gjør det lettere for fylkeskommunene å administrere lærerordningen. En lærebedrift som er medlem av et opplæringskontor, vil ha betydelig hyppigere kontakt med opplæringskontoret enn en bedrift som ikke er medlem av et kontor har kontakt med fagopplæringsavdelingen i fylket.

Utvalget anbefaler partene i arbeidslivet om å gjennomgå avtaleverkets manglende regulering av forholdet mellom lærebedriftenes tillitsvalgte og opplæringskontorene.

3.4.5 Prøvenemndene og klagenemndene

Partene i arbeidslivet har medvirkning også gjennom prøvenemndene for fag- og svenneprøver og klagenemndene. Hvert fag skal ha sin prøvenemnd bestående av minimum to medlemmer. Fylkeskommunene oppnevner disse etter forslag fra partenes aktuelle lokale organisasjoner. Klagenemnd

⁴² Faglige råd er hjemlet i opplæringsloven § 12-2

⁴³ Opplæringsloven § 12-4

dene består av tre medlemmer som er oppnevnt av Utdanningsdirektoratet etter forslag fra partene.

3.5 Internasjonalt samarbeid

3.5.1 Europeiske initiativer

Samarbeid

I Europa foregår det et utstrakt samarbeid om utdanning. Mye av dette er i EU-regi, men det er også viktige tiltak utenom EU-systemet. Bologna-prosessen, et samarbeid om å forstå, sammenligne og overføre landenes gradssystem innenfor høyere utdanning, er eksempel på en prosess som ikke er styrt av EU. LSA-VET (omtalt senere i dette kapitlet) er et enkeltlands initiativ der noen EU-land og Norge har vist sin interesse for å delta. Men EU er den viktigste kraften i det europeiske samarbeidet.

EU har satt i verk flere tiltak og prosesser som er rettet mot fag- og yrkesopplæringen, eller som har betydning for dette området. Norge er aktivt med i arbeidet med flere av prosessene, og EUs tiltak får uansett betydning for norsk fag- og yrkesopplæring. Mye av arbeidet har sin bakgrunn i Lisboa-prosessen fra 2000, der EU satte seg som mål å bli verdens mest kunnskapsbaserte og konkurransedyktige økonomi innen 2010. Denne ble fulgt opp av København-prosessen i 2002, en strategi for europeisk samarbeid om yrkesopplæring og yrkeskvalifikasjoner. At fag- og yrkesopplæringen har fått høy prioritet, har sin årsak i at det å styrke yrkesopplæringen ble antatt å gi de sterkeste og raskeste effektene, og at yrkesopplæring har hatt en svakere status enn annen utdanning. Et viktig middel for å nå målet i Lisboa-prosessen er å fremme mobilitet i arbeidslivet og for utdanningsøkere. Et annet prioritert område er kvalitetssikring av europeisk fag- og yrkesopplæring.

Partssamarbeidet er viktig i EUs arbeid med fag- og yrkesopplæringen. Samarbeidet foregår på flere nivåer og gjennom ulike organer. Et eksempel på en slik komité på utdanningsområdet er Advisory Committee on Vocational Training (ACVT), som gir kommisjonen råd og er en aktiv part i gjennomføringen av politikken. Partene i arbeidslivet har status som observatører i ACVT.

Mobilitets- og utvekslingsprogrammer

Innenfor EU er det utarbeidet en rekke programmer som gjør det mulig for elever, studenter, lærlinger, lærere og andre å delta i programmer for opplæring og utveksling i andre europeiske land.

For yrkesfagelever og lærlinger er Leonardo da Vinci, som del av programmet for livslang læring, det viktigste programmet.

Leonardo da Vinci-programmet er rettet mot fag- og yrkesopplæring samt etter- og videreutdanning i arbeidslivet, og er ett av fire sektorprogrammer innenfor EUs program for livslang læring og gir et løft til utdanningen gjennom opphold i europeiske land. Gjennom arbeidspraksis i bedrift og/eller en yrkesfaglig opplæringsinstitusjon i et annet land kan man få kjennskap til et annet språk og kultur, motivasjon til faglig og personlig utvikling, europeisk nettverk og et springbrett til videre kompetanse. Det gis stipend som dekker kost, losji, reise og forsikring. Årlig deltar ca 400 norske ungdommer i et Leonardo-program.

Mål for programmet er å

- gi deltakere i fag- og yrkesopplæring, samt videreutdanning, muligheten til å tilegne seg og bruke kunnskap, ferdigheter og kvalifikasjoner som også gir personlig utvikling for den enkelte
- støtte videreutvikling av kvalitet og nyskaping innenfor fag- og yrkesopplæring, læringsinstitusjoner og i praksistrening
- gjøre fag- og yrkesopplæring attraktivt og relevant for både enkeltpersoner og arbeidsgivere, og legge til rette for utveksling av lærlinger

Europass

Europass ble innført i 2005 og er en mappe bestående av ulike dokumenter som kan bidra til at kvalifikasjoner, kunnskaper og ferdigheter blir bedre forstått i Europa. Ved å bruke Europass skal det bli lettere for enkeltpersoner å få arbeid eller studie-plass i andre europeiske land. Det skal også være lettere for norske arbeidsgivere å forstå andre europeiske vitnemål, fagbrev, svennebrev, sertifikater og annen dokumentasjon på kompetanse når de ønsker å ansette utenlandske arbeidstakere, og det skal dermed bidra til å gjøre det lettere å flytte i Europa.

Europass består foreløpig av fem dokumenter som kan brukes enkeltvis eller sammen med andre:

- Europass CV
Felles mal for CV som finnes på de fleste europeiske språkene.
- Europass språkpass
Felles mal for å beskrive språkkompetanse.
- Europass fagbeskrivelse
Europass fagbeskrivelse er en kortfattet forklaring på innhold og nivå som ligger i et fag-

brev, svennebrev eller vitnemål på yrkesfaglig utdanning. Alle som består en fag- eller svenneprøve i Norge, får utdelt Europass fagbeskrivelse for sitt fag på norsk og engelsk.

- Europass vitnemålstillegg
Europass vitnemålstillegg blir utstedt sammen med vitnemål ved avslutningen av et studium på universitet eller høyskole. Det beskriver innholdet i studiet og den kompetansen som er oppnådd.
- Europass mobilitet
Et dokument som beskriver innholdet i utenlandsopphold som del av utdanningen. Dokumentet utstedes først og fremst til yrkesfagselever og lærlinger som deltar i mobilitetsprogrammer.

EQARF-VET

EU-kommisjonen har fremmet en rekommandasjon om et europeisk kvalitetssikrings- og kvalitetsutviklingsrammeverk, European Quality Assurance Reference Framework for Vocational Education and Training. Norge har deltatt aktivt i arbeidet med CQAF, som EQARF-VET bygger på, og Norge er medlem av ENQA-VET, det europeiske nettverket for kvalitet i yrkesopplæringen. Dette forumet har tematiske grupper, og Utdanningsdirektoratet deltar i to av disse. Den ene gruppen arbeider med temaer knyttet til kvalifikasjonsrammeverk og sammenheng med høyere utdanning. Den andre gruppen arbeider med kvalitetsindikatorer. Forslaget om et kvalitetsrammeverk er et svar på målet i Lisboa-prosessen om økt kvalitet i yrkesopplæringen, og fordi utviklingen av verktøyene ECVET og EQF har avdekket behov for kvalitetssikringsmekanismer.

EQF

EU har anbefalt å etablere et felles europeisk kvalifikasjonsrammeverk (EQF). Rammeverket skal gjøre det enklere å sammenligne kvalifikasjoner i Europa og dermed gi elever, studenter og arbeidstakere økte muligheter for mobilitet og livslang læring. Det anbefales at man på nasjonalt nivå relaterer sine kvalifikasjonssystemer til EQF innen 2010 og sikrer at alle nye kvalifikasjonsbevis, eksamensbevis og Europassdokumenter som utstedes fra 2012, inneholder henvisning til EQF-nivå.

EQF benytter åtte nivåer, som bygger på læringsutbytte, uttrykt i kunnskaper, ferdigheter og kompetanse. Tanken er å flytte fokus fra innsatsfaktorer, som utdanningslengde og utdan-

ningssted, over på hva en person med en viss kvalifikasjon faktisk vet og kan. Ved å flytte fokus over på læringsutbytte ønsker man bl.a. å oppnå

- bedre balanse mellom arbeidsmarkedets behov og utdanningstilbudet
- bedre utgangspunkt for vurdering av realkompetanse
- lettere overføring og anvendelse av kvalifikasjoner mellom ulike land og utdanningssystemer

EQF omfatter allmennutdanning, yrkesopplæring, høyere utdanning og voksenopplæring. De åtte nivåene dekker hele spennet av kvalifikasjoner, fra avsluttet grunnskoleopplæring til kvalifikasjoner på høyeste akademiske nivå. Hvert nivå bør i prinsippet kunne nås via ulike utdannings- og karriereveier.

Norge har gjennom deltakelse i det europeiske utdannings samarbeidet vært med på å utvikle EQF, og det er fra Norges side anbefalt at EQF tas inn i protokoll 31 i EØS-avtalen. Kunnskapsdepartementet har nedsatt en bredt sammensatt referansegruppe som skal gi råd til departementet vedrørende implementeringen av EQF. Det er besluttet at Norge skal utvikle kvalifikasjonsrammeverk for høyere utdanning som en del av Bologna-prosessen, men det er foreløpig ikke tatt stilling til om Norge skal utvikle nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring i tilknytning til EQF. Departementet har imidlertid gitt Utdanningsdirektoratet i oppdrag å utarbeide *forslag* til deskriptorer for et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for fag- og yrkesopplæringen hjemlet i opplæringsloven. Det er også nedsatt en arbeidsgruppe som skal vurdere fagskoleutdanningenes forhold til EQF og et eventuelt nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring.

ECVET

ECVET er et forslag om et europeisk system for å anerkjenne, akkumulere og overføre studiepoeng i yrkesopplæringen og vil tilsvare det europeiske systemet for studiepoeng, ECTS, i den høyere utdanningen. Det skal være et hjelpemiddel for dem som ønsker å bygge på resultater de allerede har oppnådd, når de fortsetter på andre opplæringsarenaer, for eksempel i andre europeiske land. ECVET må ses i sammenheng med EQF, og vil som EQF omfatte alle former for læring uavhengig av læringsarena. Hensikten med begge verktøyene er blant annet å øke mobiliteten og gjøre det lettere å anerkjenne ikke-formell og uformell læring.

CEDEFOP

Norge er i kraft av EØS-avtalen med i organer som The European Centre for the Development of Vocational Training (CEDEFOP). Dette er opprettet for å bistå medlemsstatene i oppbyggingen av de nasjonale yrkesrettede utdanningene. Siden etableringen i 1976 har de utviklet seg til et europeisk dokumentasjonssenter som samler informasjon om forskning, litteratur, «best practice» etc. Norge har i de siste årene sendt «nasjonale eksperter» innenfor fag- og yrkesopplæringsområdet til CEDEFOP. Partene i arbeidslivet har status som observatører i CEDEFOP.

For å holde organisasjonen oppdatert på aktuelle utviklinger innen fag- og yrkesopplæring i vid forstand, har CEDEFOP opprettet tre faglige nettverk: ReferNet, TTnet og Skillsnet.

Norge deltar i ReferNet, et nettverk for dokumentasjon og ekspertise. Dagens hovedoppgaver i ReferNet kan grovt sett deles i to. Den ene delen omfatter innrapportering av norske publikasjoner om yrkesopplæring til CEDEFOP database. Den andre delen består av informasjon og utredning av ulike forhold ved norsk yrkesopplæring, etter løpende bestillinger fra CEDEFOP. Her inngår leveransen av en årlig systembeskrivelse og to rapporter annet hvert år: Politikkutvikling innen fag- og yrkesopplæring og en rapport om aktuell nasjonal forskning. Som støtte for arbeidet samlet sett, vil det fra 2009 driftes et nasjonalt konsortium i Norge. ReferNet-arbeidet koordineres av Utdanningsdirektoratet.

The Training of Trainers Network, TTnet har som mål å være et alleuropeisk forum for sentrale aktører og beslutningstakere med ansvar for lærere og instruktører innenfor yrkesrettet utdanning og opplæring. Dette nettverket drifter tilsvarende nettverk i de fleste europeiske land. Norge deltar ikke i dette nettverket per i dag.

Skillsnet gir høyt kvalifiserte forskere og andre aktører muligheten til å legge frem og diskutere forsknings- og analysemetoder forbundet med kartleggingen av endringer i behovet for kompetanse og ferdigheter som følge av endringer i arbeidsmarkedet. CEDEFOP finansierer forskning innenfor dette nettverket, og Norge er med i datagrunnlaget for de sentrale undersøkelsene.

CEDEFOP har siden 1996 samordnet og gitt ut en forskningsrapport som presenterer sentrale forskningsresultater fra fag- og yrkesopplæring i Europa. Rapporten utkommer hvert tredje år. CEDEFOP initierer og finansierer også en rekke studier og forskningsprosjekter i medlemsstatene som gir viktige bidrag til kvalitetsarbeidet.

LSA-VET

I EU og innenfor OECD-landene har det vært en stigende interesse for å undersøke læringsresultater ved bruk av storskala-undersøkelser. På grunnskoleområdet har PISA-undersøkelsene hatt stor betydning for mange lands vurdering av egen utdanning. Ikke minst i Norge har denne og andre tilsvarende undersøkelser hatt stor innvirkning på utdanningsdebatten og utdanningspolitikken.

OECD har tidligere gjennomført analyser av den voksne befolkningens kompetanse på områder som læsing, skriving og regning, de såkalte ALS- og IALS-analyser.

På yrkesfagsområdet har det ikke blitt foretatt tilsvarende undersøkelser, men nå har Tyskland tatt initiativ til en internasjonal studie av læringsutbytte i fag- og yrkesopplæringen, foreløpig kalt LSA-VET. Det er foreslått å måle og sammenligne yrkeskompetanse etter avsluttet yrkesopplæring og etter to år i arbeidslivet i fire fag: bilmekanikerfaget, elektrikerfaget, kontor- og administrasjonsfaget og helsefag. Norge og noen andre europeiske land er invitert til å delta. Departementet er i dialog med forskermiljøer og partssystemet for å kunne treffe en avgjørelse om deltakelse. LSA-VET er ikke et EU-prosjekt, men en studie der åtte til ti europeiske land har meldt sin interesse.

3.5.2 OECD-prosesser

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling), er basert på mellomstatlig samarbeid på områder som spenner over hele bredden av økonomiske, næringspolitiske og sosiale spørsmål, og som har virkning over landegrensene. Helt siden organisasjonen ble opprettet, har det vært blant dens langsiktige målsettinger å fremme bærekraftig økonomisk vekst, sikre gode vilkår for multilateral handel og bidra til økonomisk og sosial utvikling, ikke bare i medlemslandene, men også i ikke-medlemsland. Med unntak av kultur-, retts- og forsvarspolitik tar OECD for seg de viktigste politikkområdene av betydning for ethvert moderne demokrati, og har gradvis økt kontakten med ulike interesseorganisasjoner og NGOer. I den siste tiden har OECD styrket sitt arbeid med fag- og yrkesopplæring.

«Learning for jobs» – komparativ studie av fag- og yrkesopplæring

Studien utføres av OECDs utdanningsdirektorat og har som mål å øke samsvaret mellom fag- og yrkesopplæringen i vid forstand og arbeidslivets

behov. Arbeidet løper parallelt med OECDs arbeid om systemisk innovasjon og baserer seg på et analytisk forarbeid som innbefatter blant annet et internasjonalt spørreskjema om fag- og yrkesopplæring. OECD ønsker å bedre kunnskapsgrunnlaget, identifisere et sett med policy-anbefalinger og utvikle verktøy for å måle policy-initiativer. En komparativ rapport utarbeides på bakgrunn av besøk til deltagende land.

Det er foreløpig åtte land som deltar i studiens første fase, og flere har meldt sin interesse for neste fase, som starter i 2009. Problemstillingene for den norske studien, utarbeidet i samarbeid med norske myndigheter, har både et systemperspektiv og et individperspektiv: Det fokuseres på hvor godt trepartssamarbeidet om fag- og yrkesopplæringen fungerer på alle nivåer, og studien undersøker også dimensjonering av tilbudet og kvaliteten i opplæringen.

For å undersøke disse spørsmålene besøkte OECD Norge i mai og juni 2008. Det forventes et ukast til rapport med policy-anbefalinger i høsten 2008.

«Jobs for youth» – komparativ studie av overgangen mellom skole og arbeidsliv

Studien utføres av OECDs sosial- og arbeidsdirektorat og har som mål å undersøke hvordan utdannings-, arbeidsmarkeds- og samfunnspolitikk kan bidra til å gjøre overgangen fra skole til arbeidsliv lettere for ungdom (definert som 15-29 år), samt bedre deres ansettelsespotensial. I denne sammenhengen er det norske fag- og yrkesopplæringssystemets rolle i tilretteleggelsen av overgangen til arbeidslivet blitt undersøkt. OECD besøkte Norge i 2007, og den norske landrapporten med tilhørende policy-anbefalinger vil foreligge høsten 2008.

3.5.3 Internasjonale yrkeskonkurranser

En interessant side ved den pågående globaliseringen innenfor fag- og yrkesopplæringen er den økende interessen for internasjonale konkurranser for utøvelse av yrkesfag. World Skills har utviklet seg til å bli et svært viktig «utstillingsvindu» for dyktig ungdom og fremragende fagutøvelse. Antall deltakerland og fag har hatt en jevn økning, og det er en merkbart større interesse for å delta. Dette har også inspirert til utviklingen av «Euroskills», et eget europamesterskap som avholdes for første gang høsten 2008. Fra norsk side merker vi

også at de nasjonale konkurransene som kvalifiserer for internasjonal deltakelse, brer seg.

Ungt entreprenørskap er en annen organisasjon med et veletablert samarbeid mellom myndighetene, utdanningssystemene på alle nivåer og næringslivet. Ungt entreprenørskap jobber blant annet for

- å styrke samhandlingen i lokalsamfunnet mellom arbeidsliv og skole
- å stimulere til samarbeid over landegrensene
- å inspirere til framtidig verdiskaping i en sosial, kulturell og økonomisk sammenheng

Entreprenørskap knyttes til fag på alle nivåer og alle landets fylker har underavdelinger. Flere tusen ungdommer deltar i opplæringstiltak og trener for å kvalifisere seg til disse ulike konkurransene. Det arrangeres hvert år norgesmesterskap der grupper av elever konkurrerer innenfor en rekke disipliner. Norge har i flere år klart å markere seg i toppen i så vel entreprenørskap som i en rekke av lærefagene. Norge deltar aktivt i det internasjonale samarbeidet på feltet.

Utvalget mener det er en svært interessant utvikling, først og fremst gjennom at det bidrar til å øke yrkesfagenes omdømme og popularitet. Disse konkurransene appellerer sterkt til ungdom, og de utgjør en betydelig faktor i rekrutteringen til yrkesfag. Det er også et viktig «folkeopplysningsmoment» gjennom den mediefokuseringen disse arrangementene får.

3.5.4 Nordisk og bilateralt samarbeid

I tillegg til samarbeid med EU og OECD deltar Norge i nordisk samarbeid og i samarbeid med andre land gjennom bilaterale avtaler. Under Nordisk Ministerråd er det etablert et nordisk skole-samarbeid der yrkesutdanning omtales spesielt. Målet er å forsterke det nordiske samarbeidet om yrkesutdanningen med henblikk på økt mobilitet og bedre kvalitet, samt det nordiske samarbeidet i EU om oppfølging av blant annet København-prosessen. I dette nordiske samarbeidet er det også et mål om økt samarbeid med Nordvest-Russland, et samarbeid som ikke minst har betydning for Nord-Norge.

I mange år har det vært et mål å etablere et nordisk samarbeid om opplæring innenfor små håndverksfag. Resultatet av arbeidet har så langt vært vekslende. Nordisk Ministerråd er i ferd med å revitalisere dette arbeidet etter anbefaling fra Nordisk Råd.

Kapittel 4

Grunnleggende utviklingstrekk som påvirker arbeidslivet

4.1 Demografisk utvikling og sysselsettingsbehov¹

4.1.1 Endringer i befolkningens alderssammensetning

Den norske befolkningens størrelse og sammensetning gjennomgår for tiden betydelige endringer, og noen av disse endringene vil bli enda klarere i årene som kommer. Folketallet vokser for tiden sterkt. Befolkningsveksten i 2007 var den høyeste i norsk historie. Dette skyldes først og fremst en sterk økning i innvandringen, mens utvandringen har vært svakt synkende. Samtidig har antall fødsler økt litt, mens antall dødsfall synker svakt.

Det er imidlertid utviklingen av befolkningens aldersfordeling som har størst samfunnsmessige konsekvenser. Fødselstallet i Norge har ligget

rundt 60 000 i over hundre år, men med noen viktige avvik: For det første ble det født svært få under depresjonen i 1930-årene og på begynnelsen av 1940-årene. Dette fører til at antall personer over for eksempel 67 år for tiden er nesten konstant eller synker, se figur 4.1. For det andre var fødselstallene små også i 1980-årene, noe som fører til relativt få personer i skole- og studiealder.

Det har også vært perioder med uvanlig høye fødselstall, som i 1920, etter annen verdenskrig i 1946, og rundt 1970, som et ekko av de høye fødselstallene rett etter krigen. Disse svingningene i fødselstallet skaper bølger i aldersfordelingen, som forplanter seg oppover i aldrene etter som årene går (se figur 4.1).

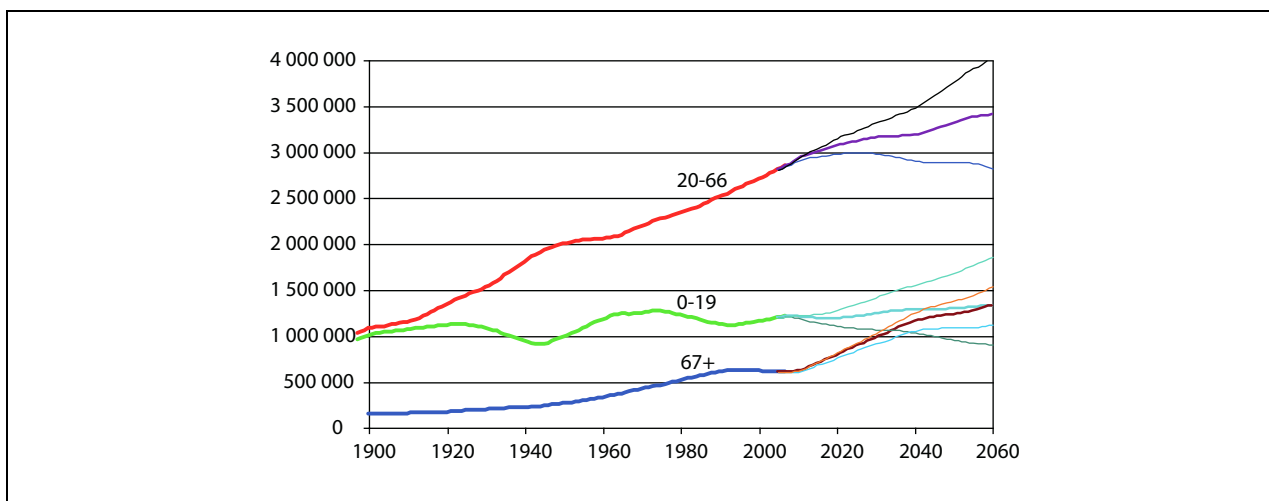
Slike bølger påvirker mange forhold i samfunnet, som antall barn og unge som trenger skole- og studieplasser, tilbudet av arbeidskraft, og behovet for plasser i eldreomsorgen, for å nevne noe.

¹ Utvalget for fag- og yrkesopplæringen/Kunnskapsdepartementet ga Nils Martin Stølen og Helge Brunborg i Statistisk sentralbyrå i oppdrag å utarbeide et oversiktsnotat som gir en beskrivelse av hovedtrekkene i befolkningsutviklingen i Norge og de forventede demografiske endringer de neste 20-30 årene innenfor følgende hovedområder: økt levealder og endringer i befolkningens alderssammensetning, yrkesdeltakelse, arbeidsinnvandring, regional befolkningsutvikling med vektlegging av kjønnsdimensjonen. Brunborg har tatt for seg det første og det siste punktet, Stølen de to andre. Innholdet og framstillingen krediteres fullt og helt de to forskerne.

Befolkningsframskrivninger²

Siste befolkningsframskriving fra SSB ble offentliggjort i mai 2008³ med tall for kommuner og fyl-

² For mer informasjon om modellene SSB bruker i befolkningsframskrivningene sine, se SSB 2004; Brunborg og Texmon 2003



Figur 4.1 Antall personer i brede aldersgrupper. Registrert 1900-2007 og framskrevet til 2060

ker til 2030 og for hele landet til 2060. Neste framskrivning vil trolig bli publisert i mai 2009.

Usikkerheten om den framtidige befolkningsutviklingen er stor. Spesielt gjelder dette forutsetningene om innvandring, men også om barnetall og levealder er det stor usikkerhet. Usikkerheten er større jo lenger fram i tid vi går og jo mindre region vi ser på. Den er også større for de kullene som ikke er født, enn for de som lever nå. For å illustrere denne usikkerheten er det formulert alternative forutsetninger om fruktbarhet, levealder og inn-/utvandring.⁴ Siden usikkerheten er stor, kan det være uheldig å basere en analyse på bare ett alternativ, spesielt hvis konsekvensene av å ta feil er store.

For hver av de fire komponentene fruktbarhet, levealder, innenlands mobilitet og nettoinnvandring har SSB valgt tre (og i noen tilfeller fire) utviklingsforløp for hver komponent, kalt L (lav), M (mellom) og H (høy). (I 2008-framskrivningen var det imidlertid bare ett alternativ for den innenlandske mobiliteten.) Disse blir kombinert på forskjellige måter. Den kombinasjonen som SSB i 2008 anså som mest sannsynlig, er mellomalternativet, M, dvs. mellomverdiene for hver komponent.

Siden de forrige framskrivningene ble laget i 2005, har nye observasjoner vist at innvandringen har økt mye raskere enn forutsatt, selv i høyalternativet. Levealderen har økt litt raskere enn mellomalternativet for både menn og kvinner. Det samme gjelder samlet fruktbarhetstall, som har økt fra 1,83 til 1,90 barn per kvinne. Alle demografiske komponenter har altså bidratt til at vi nå har en raskere befolkningsvekst enn tidligere.

Det er imidlertid for tidlig å konkludere om dette er et trendskifte som innebærer at utviklingen på lang sikt, dvs. fram mot 2060, også vil bli

vesentlig annerledes enn forutsatt i framskrivningene fra 2005 og 2008.

4.1.2 Yrkesdeltakelse - aktuelle utviklingstrekk i arbeidsstyrken og behovene for arbeidskraft

Den sterke veksten som har funnet sted i norsk økonomi i de siste årene, har bidratt til en kraftig økning i behovet for arbeidskraft. Ifølge tall fra Nasjonalregnskapet økte sysselsettingen med 270 000 personer fra 2. kvartal 2005 til 2. kvartal 2008, og det er registrert en klar mangel på en del typer arbeidskraft. Sysselsettingsveksten i de siste to årene har særlig funnet sted i forretningsmessig tjenesteyting (blant annet på grunn av økt utleie av arbeidskraft), bygge- og anleggsvirksomheten, helse- og sosialtjenestene og varehandel og reparasjon av kjøretøyer, og delvis også i industrien. De økte behovene for arbeidskraft har ført til økt arbeidsinnvandring. Dette har trolig gjort seg sterkest gjeldende i næringene med økt behov for arbeidskraft (særlig i bygge- og anleggsvirksomheten) og har bidratt til å begrense pressproblemene i norsk økonomi.

Den sterke sysselsettingsveksten har ført til en klar nedgang i arbeidsledigheten. Ifølge arbeidskraftundersøkelsene (AKU) gikk tallet på arbeidsledige ned med 44 000 personer fra 2. kvartal 2005 til 2. kvartal 2008. I alt var det da 72 000 arbeidsledige, noe som utgjorde 2,8 prosent av arbeidsstyrken. Mesteparten av sysselsettingsveksten har imidlertid blitt motsvart av en økning i arbeidsstyrken. Ifølge arbeidskraftundersøkelsene økte arbeidsstyrken med over 200 000 personer fra 2. kvartal 2005 til 2. kvartal 2008. En god del av denne økningen kan forklares med vekst i den yrkesaktive befolkningen, men yrkesdeltakingen økte også. Den samlede yrkesprosenten for personer i aldersgruppen 15-74 år økte fra 72,6 prosent i 2. kvartal 2005 til 74,4 prosent i 2. kvartal 2008. Det er særlig yrkesdeltakingen for ungdom i aldersgrup-

³ SSB 2005a, SSB 2005b, Brunborg, og Texmon 2005a, Brunborg og Texmon 2005b, Brunborg, Sørli og Texmon 2005

⁴ SSB 2005; Brunborg og Texmon 2005a.

Tabell 4.1 Utvikling i sysselsettingen 2. kv. 2005 til 2. kv. 2008 i utvalgte næringer. 1000 personer

	2. kv. 2005	2. kv. 2008
I alt	2 348	2 618
Herav		
Industri	266	294
Bygge- og anleggsvirksomhet	157	194
Varehandel, rep. kjøretøyer	353	382
Forretningsm. tjenesteyting	240	321
Helse- og sosialtjenester	456	499

Kilde: Statistisk sentralbyrå, kvartalsvis nasjonalregnskap

Tabell 4.2 Utviklingen på arbeidsmarkedet 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Sysselsatte personer. Vekst i prosent	1,2	3,5	4,0	2,6	1,4	1,2
Arbeidsledighetsrate (AKU). Nivå	4,6	3,4	2,5	2,7	2,8	3,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå

pene under 30 år som har økt i løpet av de siste tre årene, men også for de eldre aldersgruppene viser statistikken høyere yrkesdeltaking.

Ifølge konjunkturoversikten fra Statistisk sentralbyrå i september 2008 forventes det en klar avdemping av sysselsettingsveksten sammenlignet med 2006 og 2007. Det samme gjelder veksten i arbeidsstyrken, og arbeidsledigheten forventes å øke svakt. I alt forventes sysselsettingen å vokse med over 130 000 personer fra 2007 til 2010. Demografiske framskrivinger under forutsetning av en nettoinnvandring på rundt 40 000 personer i året i de nærmeste årene indikerer at arbeidsstyrken med uendrede yrkesprosenter kan vokse med 92 000 personer i den samme perioden. Om lag 30 prosent av det økte sysselsettingsbehovet forutsettes derfor å bli dekket ved økt yrkesdeltaking og et økt antall sysselsatte personer på korttidsopphold i Norge. Den siste gruppen er ikke omfattet av den norske arbeidsstyrken.

Til tross for en betydelig økning i arbeidsstyrken, nedgang i ledigheten og økt innvandring har behovene for arbeidskraft økt så sterkt i de siste tre årene at det er registrert mangel på enkelte typer arbeidskraft. Det finnes ingen entydige mål på udekkede behov for arbeidskraft, men Arbeids- og velferdsdirektoratets oversikt over beholdningen av ledige stillinger ved utgangen av måneden er en god indikator. For de sju første månedene av 2008 er det i gjennomsnitt registrert 28 800 ledige stillinger. Til sammenligning var årsgjennomsnittet for 2006 på 18 900, mens det tilsvarende tallet for 2005 lå på 13 300. Målt i antall stillinger var det i første halvår av 2008 registrert en klar mangel på arbeidskraft innenfor yrkesgruppene helse, pleie og omsorg, butikk- og salgsarbeid, reiseliv og transport, bygg og anlegg, ingeniør- og IKT-fag, industriarbeid og undervisning.

Den registrerte mangelen på personell innenfor helse, pleie og omsorg har sammenheng med en klar vekst i behovene for sykepleiere, hjelpepleiere og helsefagarbeidere i de siste årene.⁵ For den siste gruppen har det også sammenheng med lav vekst i tilgangen på grunn av svikt i tilstrømmingen

til utdanningen, samtidig som en god del av yrkesgruppen nærmer seg pensjonsalderen. Med mindre utdanningen av hjelpepleiere/helsefagarbeidere tar seg opp igjen, viser framskrivinger dokumentert i Stølen og Texmon at mangelen på denne typen arbeidskraft kan bli betydelig.⁶

Økt utdanningskapasitet for sykepleiere innebærer en klar økning i tilgangen på denne yrkesgruppen, men samtidig ser det ut til at etterspørselen for denne utdanningsgruppen over tid vokser så mye at underdekningen likevel kan bli større. På den andre siden utdannes det flere vernepleiere, sosionomer og barnevernspedagoger enn veksten i behovene skulle tilsi, og det er relativt få som går av med pensjon. Derfor kan det bli et klart overskudd av disse yrkesgruppene. Den sterke barnehageutbyggingen fører også til at det på kort sikt er mangel på førskolelærere. Dette behovet kan imidlertid fylles opp om noen år siden utdanningskapasiteten er høy, mens antallet som går av med pensjon er lavt.⁷

Mangelen på arbeidskraft innen bygg og anlegg, ingeniør- og IKT-fag, samt fagarbeidere innen industrien har sammenheng med den klare økningen i aktiviteten innenfor disse næringene i løpet av de siste årene. Det samme gjelder den økte mangelen på arbeidskraft innenfor butikk- og salgsarbeid og reiseliv og transport. Generelt er det et ønske fra næringslivet om større tilgang på faglært arbeidskraft fra videregående opplæring og arbeidskraft med høyere utdanning. Dette vil også gjøre seg gjeldende i de nærmeste årene, selv om veksten vil avta sammenlignet med perioden 2005-2008. For å se nærmere på disse problemstillingene har Statistisk sentralbyrå utarbeidet oppdaterte framskrivinger av etterspørselen for ulike typer arbeidskraft⁸. Oppdaterte beregninger på tilbudssiden ventes imidlertid først å foreligge i 2009.

⁶ Stølen og Texmon 2005

⁷ Utvalget vil påpeke at det framtidige behovet for førskolelærere i stor grad vil påvirkes av politiske beslutninger om makspris og bemanningsnormer. Utviklingen frem til i dag har vist at slike beslutninger har ført til større behov for førskolelærere enn det som var forutsatt i prognoser for fremtidige behov.

⁸ SSB 2008b

⁵ Dette behandles grundigere senere i kapittelet

Arbeidsinnvandring

Klargjøring av begreper

Som nevnt i innledningen er den sterke veksten i sysselsettingen i Norge i de siste årene delvis dekket opp gjennom økt arbeidsinnvandring. Dette omfatter både personer som bosetter seg i Norge, og personer som arbeider i Norge på korttidsopphold uten å være bosatt. Kriteriet for å bli registrert bosatt i Norge er at en innvandrer ifølge folkeregisteret forventes å oppholde seg her i landet i minst seks måneder. Det er bare registrerte bosatte som inngår i befolkningsstatistikken og registerbasert sysselsettingsstatistikk. Disse personene er derfor også utgangspunktet for de som inngår i arbeidskraftundersøkelsene (AKU) og framskrivingsmodeller som bygger på disse registrene.⁹

Personer på korttidsopphold kommer i tillegg til innvandrere som blir registrert bosatt. Disse personene inngår i sysselsettingsbegrepet i Nasjonalregnskapet (NR), som omfatter sysselsetting i norske bedrifter uavhengig av om den sysselsatte er bosatt eller ikke.¹⁰

I tillegg kommer arbeidsinnsats fra såkalte tjenesteytere. Det vil si personer som kommer på korttidsopphold sammen med sin utenlandske bedrift på oppdrag som varer i under tolv måneder. Disse inngår ikke i sysselsettingstallene i NR. Produksjonen som disse bedriftene utfører i Norge, regnes som import av tjenester.

Statistisk sentralbyrå har laget en spesialstatistikk der de forsøker å fange opp alle sysselsatte på korttidsopphold, inkludert tjenesteytere som ikke inngår i NR. Disse tallene omfatter foreløpig ikke selvstendig næringsdrivende eller sjøfolk fra land utenfor EØS-området. I primærgrunnlaget kan det imidlertid være vanskelig å avgjøre om en lønnstaker skal klassifiseres som tjenesteyter eller ikke etter nasjonalregnskapets definisjoner, og det kan være en betydelig underrapportering, og da særlig for tjenesteytere, til de aktuelle registrene.

⁹ Til disse framskrivingsmodellene hører både Statistisk sentralbyrås offisielle modell for befolkningsframskrivinger (BEFREG), samt modellen for blant annet langsiktige framskrivinger av arbeidsstyrken (MOSART).

¹⁰ Kravet for å bli regnet med i sysselsettingsbegrepet i Nasjonalregnskapet er at en person har arbeid i en innenlandsk bedrift, det vil si at bedriften forventes å drive sin produksjon i Norge i minst 12 måneder. Personer på korttidsopphold i henhold til definisjonen i NR dekker en sammensatt gruppe og omfatter utenlandsboende sjøfolk på norske skip, personer bosatt i Sverige og andre land som pendler fra sitt bosted i utlandet til jobb i Norge, samt sysselsatte personer på asylmottak i Norge som ikke har fått oppholdstillatelse. Ettersom sysselsatte personer på korttidsopphold inngår i NR, er de også omfattet av sysselsettingsbegrepet i Statistisk sentralbyrås makroøkonomiske modeller.

Spesialstatistikken over personer på korttidsopphold¹¹ viser at det i 4. kvartal 2007 var registrert 64 300 lønnstakere på korttidsopphold i Norge. Dette utgjorde 2,6 prosent av alle sysselsatte registrert bosatt. Sammenlignet med 4. kvartal 2005 var det en økning i antall lønnstakere på korttidsopphold med 26 400, eller 70 prosent. Personer fra de nye EU-landene i Øst-Europa, og særlig Polen, står for en stor del av veksten. I tillegg bidro personer som innvandret i form av å bli registrert som bosatt, til at sysselsettingen vokste med 37 700 fra 4. kvartal 2005 til 4. kvartal 2007. Om lag 24 prosent av lønnstakerne på korttidsopphold i 4. kvartal 2007 var ansatt i bygge- og anleggsvirksomheten. Deretter kom industri og næringer som representerer utleie av arbeidskraft.

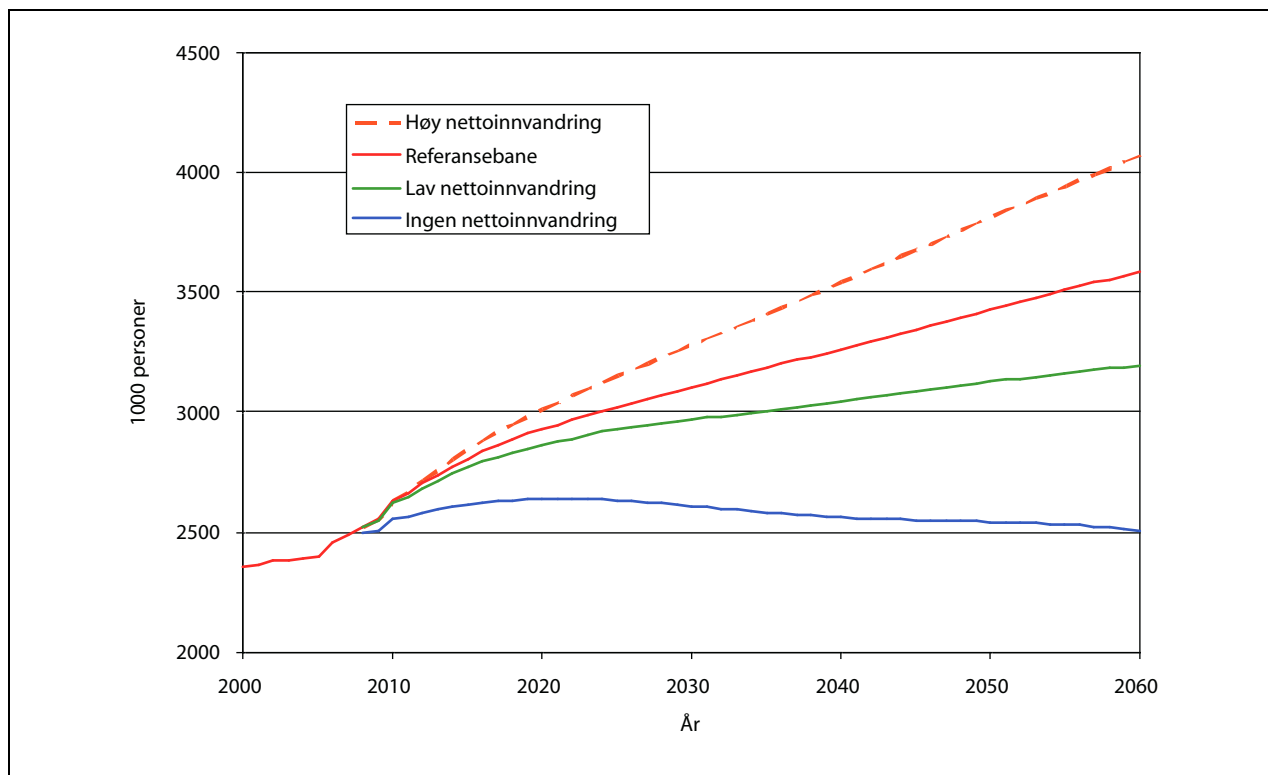
Betydningen av innvandring for arbeidsstyrken

Ulike forutsetninger om innvandringens størrelse vil over noen tiår ha stor betydning for utviklingen i Norges samlede befolkning og dens sammensetning. Med en forholdsvis ung aldersstruktur blant innvandrerne vil størrelsen på nettoinnvandringen over noen tiår også ha en betydelig effekt på arbeidsstyrken. Foruten innvandrernes alderssammensetning vil utslaget dessuten være avhengig av i hvilken grad de blir integrert i det norske arbeidsmarkedet.

Figur 11 viser utslaget på arbeidsstyrken av ulike forutsetninger om nettoinnvandringens størrelse. Framskrivningen er basert på befolkningsframskrivingene fra 2008 og under forutsetning av at nytt pensjonssystem vil bli innført fra og med 2010. Et av formålene med pensjonsreformen er å stimulere til økt arbeidstilbud. Hovedeffekten kommer fra utsatt pensjonering, og dette kommer trolig til å tilta over tid. Til tross for at det legges til grunn lavere yrkesdeltaking for innvandrerne enn for tilsvarende nordmenn, gir de alternative forutsetningene betydelige utslag i arbeidsstyrken. Hvis nettoinnvandringen hadde stoppet opp fra og med 2008, ville arbeidsstyrken ha stabilisert seg og begynt å falle svakt like etter 2020. Dette har sammenheng med at fruktbarheten til norske kvinner ikke er tilstrekkelig til å sikre reproduksjon.

Med forutsetningene fra lavalternativet om en synkende nettoinnvandring fra dagens nivå på om lag 40 000 i året til rundt 9 000 i 2020 og videre ned til 4 000 fra og med 2040, vil arbeidsstyrken i 2050 ha vokst med vel 640 000 personer sammenlignet med 2007. Økningen vil naturlig nok bli sterkest fram til 2020. Med referansebanens forutsetning

¹¹ Se <http://www.ssb.no/vis/emner/06/01/kortsys/main.html>



Figur 4.2 Framskrivinger av arbeidsstyrken under ulike forutsetninger om nettoinnvandringen. 1000 personer. Forutsetninger basert på befolkningsframskrivingene 2008 og nytt pensjonssystem.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

om fall i nettoinnvandringen til 13 000 personer fram mot 2020, og videre ned mot 7 500 i 2040, blir arbeidsstyrken i 2050 om lag 300 000 personer høyere enn i lavalternativet. I høyalternativet er det forutsatt at nettoinnvandringen stiger til 48 000 i 2010, for deretter å gradvis synke til 19 000 i 2020 og 12 000 fra og med 2040. Dette gir en arbeidsstyrke i 2050 som er 1,3 millioner personer høyere enn i 2007.

4.1.3 Særlige utfordringer for helse- og omsorgstjenesten – personalbehov fram til 2050

Dagens brukere og ansvaret for tjenestene¹²

Omsorgstjenestene har i dag over 200 000 brukere, hvorav 40 000 bor i sykehjem og mer enn 160 000 mottar hjemmetjenester i omsorgsbolig eller eget hjem. De fleste som får kommunale omsorgstjenester, er over 80 år. Tallet på brukere under 67 år er fordoblet i de siste ti år og utgjør nå 50 000. Dette skyldes at kommunene gjennom flere refor-

mer har fått et større ansvar for mennesker med utviklingshemning, psykiske lidelser og rusproblemer. I tillegg yter kommunen et omfattende tjenestetilbud til pasienter som skrives ut fra sykehus.

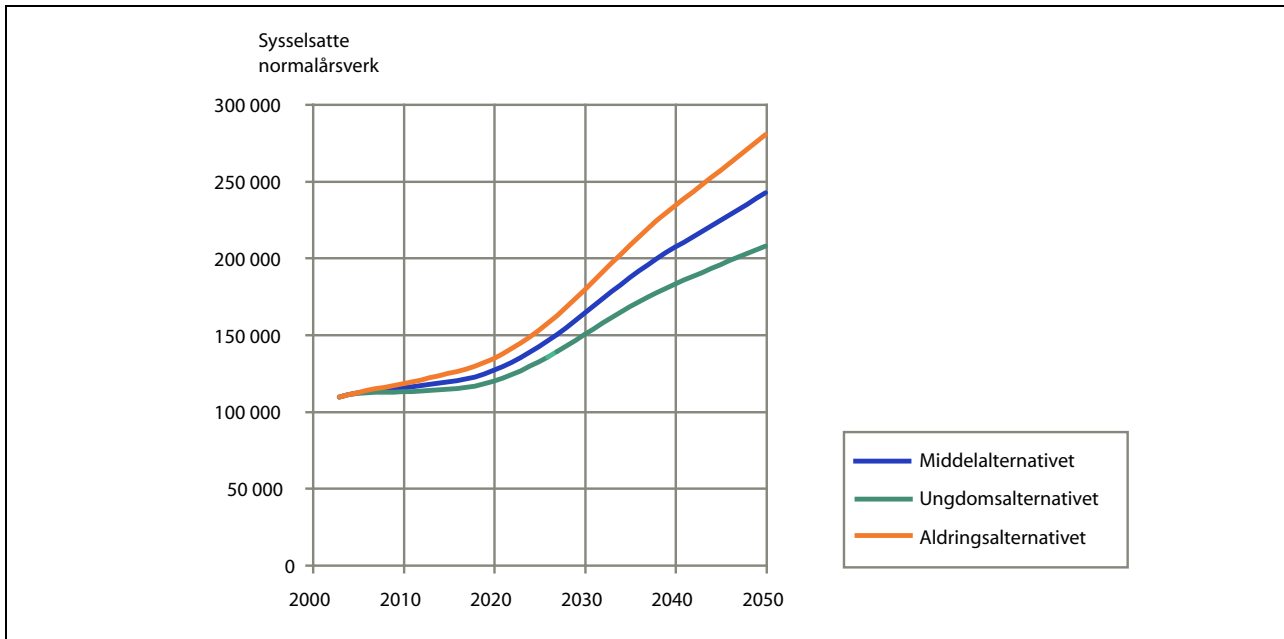
I 2006 ble det utført om lag 116 000 årsverk, halvparten i sykehjem og halvparten som hjemmetjenester og i omsorgsboliger. I 2006 utgjorde disse tjenestene en tredjedel av de kommunale budsjettene.

Kommunene har ansvaret for utbygging, utforming og organisering av et forsvarlig og godt tjenestetilbud til den enkelte som har behov for omsorgstjenester. Staten har ansvar for å sikre like rammevilkår gjennom regelverk og økonomiske rammer, samt ved å sikre tilgang til nok personell og føre tilsyn og kontroll. Staten skal videre legge til rette for kommunal planlegging og utvikling i balansen mellom hensynet til et likeverdig tjenestetilbud til alle og tilpasning til lokale forhold og behov.

Store sysselsettingsbehov

Utviklingen mot en stadig eldre befolkning vil gi økt press på velferdsordningene som gamle folk har bruk for, pleie- og omsorgstjenester, sykehus-

¹² Framstillingen er i all hovedsak basert på St.meld. Nr. 25 (2005-2006) *Mestring, muligheter og mening. Framtidas omsorgsutfordringer*. Helse- og omsorgsdepartementet.



Figur 4.3 Sysselsettingsbehovet i pleie- og omsorgssektoren (2005-2050) ved ulike forutsetninger i befolkningsframskrivingen.

tjenester og andre helsetjenester.¹³ I St.meld. nr. 25 (2005-2006) Mestring, muligheter og mening. Framtidens omsorgsutfordringer slår det fast at den største utfordringen for sektoren i de nærmeste årene vil være å skaffe til veie nok fagutdannet arbeidskraft.

Figur 4.3 viser en framskriving av sysselsettingsbehovet i pleie- og omsorgssektoren i de neste knappe 50 årene. På samme måte som figuren som viste den generelle befolkningsutviklingen er det også her tre alternative modeller. Ungdomsalternativet forutsetter høy fruktbarhet og lav vekst i levealder i befolkningen, aldringsalternativet forutsetter lav fruktbarhet og høy vekst i levealder, og middelalternativet ligger omtrent midt mellom de to. Alle tre alternativene forutsetter middels nettoinnvandring. St.meld. nr. 25 (2005-2006) baserer seg på middelalternativet som gir en økning på 54 000 årsverk fram mot 2030 og nesten 130 000 årsverk fram mot 2050. Dette estimatet tar ikke hensyn til noe annet enn den demografiske utviklingen. I tillegg er også sysselsettingsbehovet i pleie- og omsorgssektoren avhengig av forhold som helsetilstand og funksjonsevne, grad av familieomsorg og standarden på det tilbudet som tilbys brukerne.

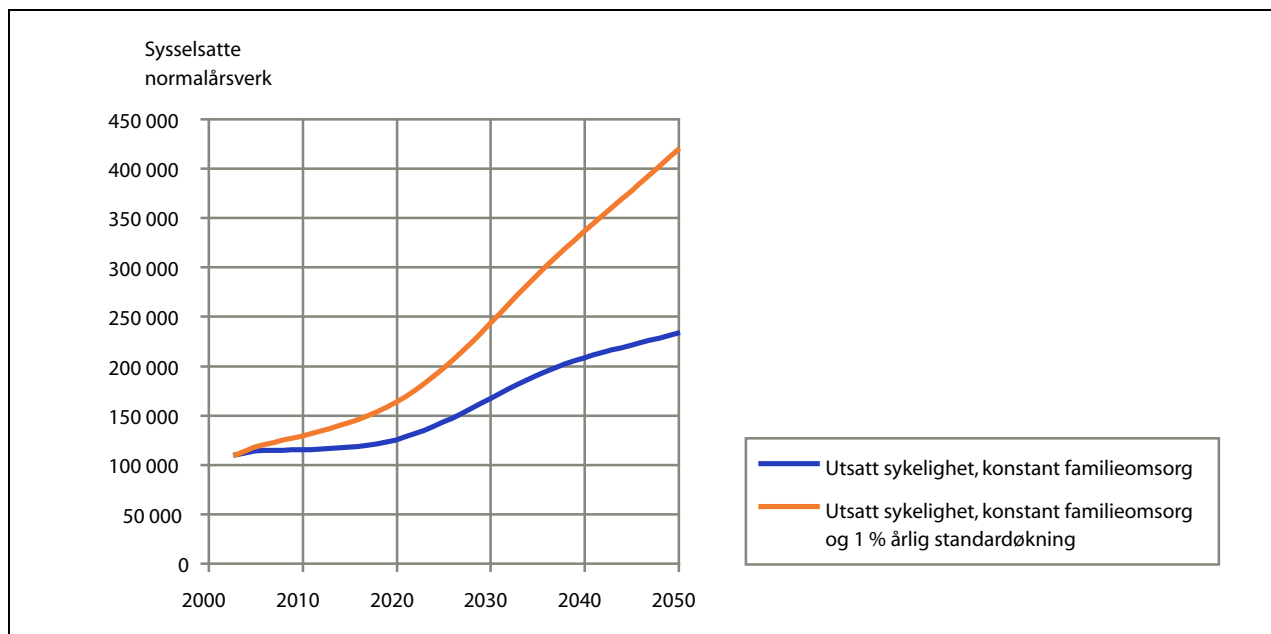
Helsetilstand og funksjonsevne

Det er stor usikkerhet knyttet til hvordan sykkeligheten i befolkningen kommer til å utvikle seg. Dersom 75-åringene i 2050 har det samme behovet for omsorgstjenester som 75-åringene som lever i dag, vil det på grunn av økt levealder føre til økte behov. Dette kalles utvidet sykkelighet. Utsatt sykkelighet er en annen utvikling, der det antas at økt levealder fører til at folk holder seg friske lenger. Dersom utviklingen går i retning av utsatt sykkelighet, innebærer det trolig en økning på 75 000 årsverk, som er 57 000 færre enn med utvidet sykkelighet. Et tredje alternativ er det som kalles sammentrengt sykkelighet. Dette alternativet innebærer at folk holder seg friske lenger også mot slutten av livet. Det betyr med andre ord flere friske år kombinert med en reduksjon av antall år med omsorgsbehov. Dette gir et totalt sysselsettingsbehov på 36 000 antall årsverk i 2050. I St.meld. nr. 25 (2005-2006) legges alternativet med utsatt sykkelighet til grunn.

Innslaget av privat ulønnet omsorg

Holmøy og Langseth (2006) og Langseth (2006) har med utgangspunkt i blant annet SSBs tidsbruksundersøkelser anslått at omfanget av den private ulønnede omsorgen tilsvarer om lag 80 000 årsverk. Framskrivningene ovenfor bygger på en implisitt antakelse om at den private, ulønnede omsorgen utført av familie, frivillige og andre beveger seg i takt med den offentlige finansierte omsorgen.

¹³ Langset 2006a



Figur 4.4 Sysselsetting i pleie- og omsorgssektoren ved en standardøkning, 1 prosent vekst i standard hvert år

Dette innebærer med andre ord at dersom den offentlig finansierte omsorgen fordobles, vil også den private omsorgen fordobles. Det er trolig mer realistisk at den private omsorgen vil holde seg på dagens nivå, og at størsteparten av behovsveksten i årene framover må dekkes av den offentlige omsorgstjenesten. Dette innebærer at ressursbehovet vokser til 165 000 årsverk i 2030 og over 230 000 årsverk i 2050.

Krav om høyere standard

Framskrivningen ovenfor er basert på at standarden på omsorgstilbudet er den samme i 2050 og 2030 som i dag. Dette er trolig lite sannsynlig. Sammen med en generell velstandsvekst vil trolig også kravene om høyere standard på omsorgstilbudene vokse.

Et anslag om en årlig standardøkning på en prosent per år gir dramatiske konsekvenser. Figur 4.4 viser at dette fører til et enormt sysselsettingsbehov i sektoren. Ifølge SSB vil dette gi et økt sysselsettingsbehov på hele 280 prosent i forhold til 2003. Dette gir behov for 420 000 årsverk i sektoren i 2050, altså en vekst på 310 000 sammenlignet med 105 000 årsverk i 2003. I St.meld. nr. 25 (2005-2006) legges det til grunn en kombinert modell med utsatt sykkelighet, konstant familieomsorg og frysing av standarden på det tilbudet som gis. Det betyr at ressursbehovet antas å vokse til 165 000 årsverk innen 2030 og over 230 000 årsverk innen 2050.

Konklusjon

Grunnet en relativt svak økning i etterspørselen etter pleie- og omsorgstjenester fram mot 2015 trengs det ikke mer enn en stabil økning på 1500 årsverk i året for å holde tritt med det økte behovet. Fram mot 2020 vil dette behovet øke noe. SSB peker på at den sterke aldringen av befolkningen fra og med 2020 gir store utfordringer.¹⁴ De understreker at behovene avhenger av utviklingen i befolkningens sykkelighet og i utviklingen av den ubetalte familieomsorgen. Det er det vanskelig å si noe sikkert om.

Helse- og omsorgsdepartementet skisserer flere mulige grep for å møte de store sysselsettingsutfordringene i sektoren. I St.meld. nr. 25 (2005-2006) anbefales det å bruke de neste, demografisk sett stabile, 15 årene til å ruste opp tjenestetilbudet i stedet for å satse på å heve standarden.

Generelt anbefales det å satse på høy utdanningskapasitet og investering i kompetanse, forskning, teknologi og løpende oppgradering av bolig- og bygningsmasse. Det er særlig viktig å øke andelen faglærte arbeidere i de neste årene for å være bedre rustet for en sannsynlig økning av ufaglært arbeidskraft som trolig vil komme etter 2020 i takt med den generelle veksten i behovet for arbeidskraft i helsesektoren.

¹⁴ Langset 2006 b

4.2 Det kjønnssegregerte norske arbeidsmarkedet

4.2.1 Det norske likestillingsparadokset

Det hevdes ofte at Norge er et av verdens mest likestilte land. Rapporten Global Gender Gap 2007 fra World Economic Forum bekrefter dette bildet. Bare Sverige har mindre kjønnsforskjeller i samfunnet enn Norge blant de landene som er med.¹⁵ Den årlige undersøkelsen som representerer over 90 prosent av verdens innbyggere i 128 land, måler kjønnsforskjellene på områder som økonomi, politikk, utdanning og helsevesen. Også FNs likestillingsindekser viser at Norge ligger på toppen.¹⁶

Samtidig slår OECD fast at vi har et av de mest kjønnsdelte arbeidsmarkedene i hele OECD-området. Norge har sammen med de andre landene i Skandinavia en sterk horisontal yrkessegregering, det vil si at kvinner og menn klumper seg sammen i hver sine sektorer og yrker. Dersom man ser på lederstillinger, såkalt vertikal segregering, ligger Norge om lag midt på treet. Kombinasjonen av høy grad av likestilling generelt i samfunnet og et kjønnssegregert arbeidsmarked er det som ofte kalles det norske likestillingsparadokset.^{17 18}

Endringer i kvinners stilling på arbeidsmarkedet henger sammen med endringer i utdannings-systemet, familieformer, fertilitet, velferdsstatens ordninger og ideologiske endringer.¹⁹ Norge og de andre nordiske landene skiller seg ut fra mange andre europeiske land ved at de har store offentlige sektorer med høy andel kvinnelige arbeidstakere. I tillegg bidrar de gode mulighetene for å jobbe deltid til høy sysselsetting blant kvinnene i disse landene. Kvinnefrigjøringen på de nordiske arbeidsmarkedene siden 1970-årene har ikke vært elitefenomener slik det har vært i mange andre europeiske land. Dette har ført til at mange kvinner er i yrkeslivet, men har også bidratt til at arbeidsmarkedet i disse landene er kjønnssegregert.

¹⁵ Ricardo, Tyson, Zahidi 2007

¹⁶ UNDP 2001

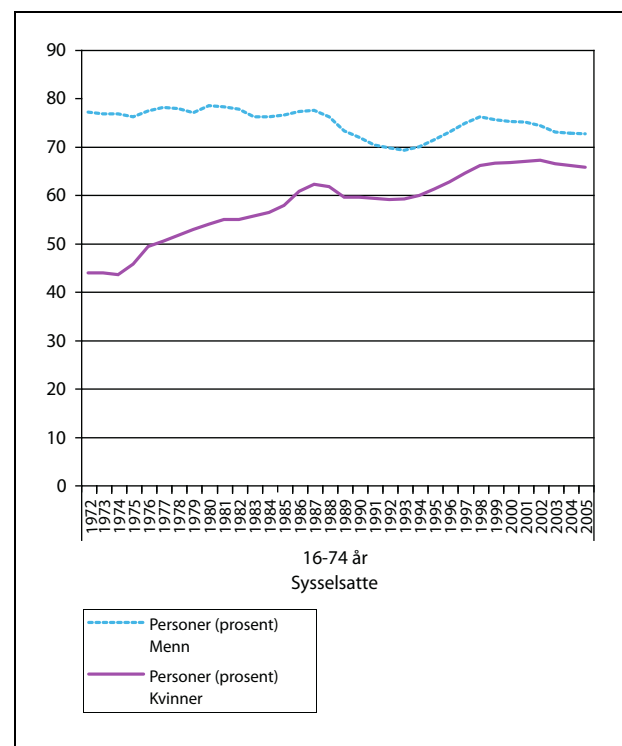
¹⁷ Birkelund og Petersen 2005

¹⁸ Nyere analyser tyder imidlertid på at bildet av de skandinaviske arbeidsmarkedene som mye strengere kjønnsdelt enn andre land, er noe overdrevet. Hvis man tar hensyn til forskjellene i kjønns sammensetningen på arbeidsmarkedet og yrkesstruktur, er det likhet mer enn forskjell i segregeringsprofil som preger sammenligningene mellom ulike land. Se f.eks. Mari Teigen (2006): *Det kjønnsdelte arbeidsliv - en kunnskapsoversikt*. Rapport 2206:2, Institutt for samfunnsforskning.

¹⁹ Birkelund og Petersen 2005

4.2.2 Stadig flere kvinner sysselsatt

Det er ingen tvil om at norske kvinners stilling på arbeidsmarkedet har bedret seg kraftig de siste tiårene. Fra 1960-årene og fram til i dag har kvinners yrkesaktivitet økt sterkt. Den sterkeste utjevningen mellom kvinner og menn skjedde fram til slutten av 1980-årene. I perioden mellom 1960 og 1990 er det bare Canada, Australia, New Zealand og Israel som har hatt større økning i kvinners yrkesaktivitet enn Norge²⁰. Under den økonomiske lavkonjunkturen fra slutten av 1980-årene og fram til 1993 var kvinners yrkesaktivitet forholdsvis stabil, mens den falt noe for menn. Utover 1990-årene og fram til i dag har andelen sysselsatte økt for både menn og kvinner. I dag er nesten like mange kvinner som menn i jobb, selv om andelen menn fremdeles er noe høyere enn andelen kvinner. Dette gjelder både blant yngre og eldre i arbeidsstyrken.



Figur 4.5 Andel kvinner og menn i arbeidsstyrken 1972-2005

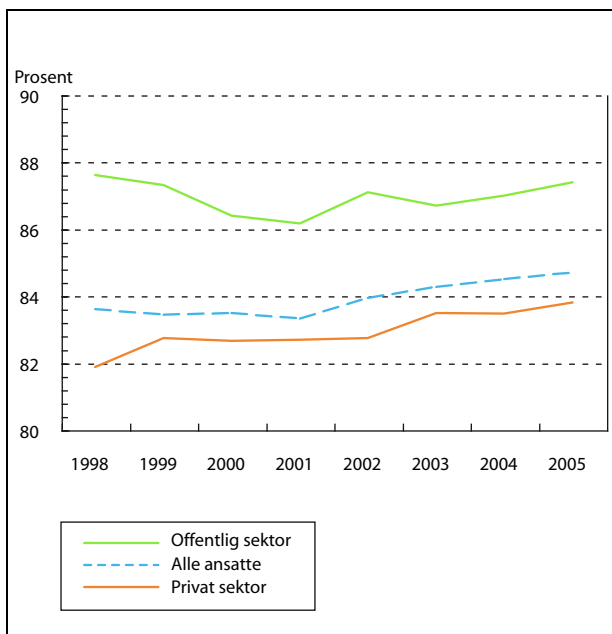
¹ Tronstad 2007

²⁰ Birkelund og Petersen 2005

4.2.3 Utjevning av lønnsforskjeller

Analysene som Likelønnskommisjonen bruker, viser at det har vært en utjevning av lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i de siste 30 årene, både målt i timelønn og som årlig lønnsinntekt²¹. Reduksjonen i lønns-gapet har gått sammen med en kraftig økning i kvinners yrkesaktivitet, fra ca. 45 prosent i 1970 til ca. 70 prosent i dag²². Forskjellen i årslønn mellom kvinner og menn er i dag på mellom 30 og 35 prosent, mens den var på over 45 prosent i 1973.²³ Reduksjonen av kjønnsforskjellene i årlig lønnsinntekt skyldes både en utjevning i timelønn, som igjen er en følge av økt utdanningsnivå blant kvinner, kombinert med vekst i offentlig sektor og økt arbeidstid blant kvinner.

Forskjellen i timelønn mellom kvinner og menn er i dag de samme som de var i midten av 80-årene, ca. 15 prosent. I 1973 var forskjellen på cirka 23 prosent.



Figur 4.6 Kvinners lønn i prosent av menns lønn per 3. kvartal 1998–2005. Gjennomsnittlig månedslønn per heltidsekvivalent. Alle ansatte¹

¹ Tronstad 2007

²¹ NOU: 2008:6

²² Barth og Schøne 2006

²³ Disse forskjellene er kontrollert for utdanningslengde og potensiell arbeidserfaring.

Fremdeles store forskjeller

I Figur 4.6 kommer det fram at kvinners månedslønn i 2005 utgjorde i gjennomsnitt 84,7 prosent av mennenes månedslønn. Forskjellen i lønn varierer betydelig mellom næringer og sektorer. Dette er brutto månedslønnsforskjeller, som betyr at det ikke er tatt hensyn til at menn gjennomsnittlig har mer yrkeserfaring, utdanning og ansiennitet enn kvinner. Kjønnsforskjellene er større i privat enn i offentlig sektor, men noen studier peker på at det skjer endringer i privat sektor. Det er mange årsaker til forskjeller i lønn mellom kvinner og menn. I det følgende vises det til de mest vanlige forklaringsene.

Omsorgsforpliktelser og deltidsarbeid

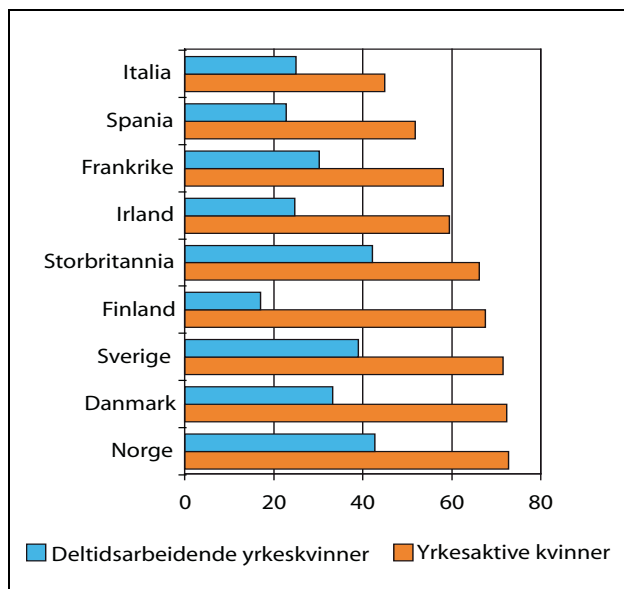
En forklaring er at menns og kvinners tidsbruk fordeles seg ulikt på henholdsvis arbeidsmarkedet og oppgaver i hjemmet.

Kvinner jobber mer deltid enn menn. Dette kan også påvirke kvinners lønnsutvikling negativt. I dag jobber 44 prosent av de sysselsatte kvinnene og 13 prosent av mennene deltid. Det er særlig kvinner med flere enn ett barn under 16 år som arbeider deltid, og mange kvinner som har deltidsarbeid ønsker å jobbe mer. For menn er deltidsarbeid mer vanlig som et tillegg til studier eller mot slutten av arbeidslivet. Siden 1972 er menns ukentlige arbeidstid redusert med omkring fem timer. Kvinners arbeidstid har i den samme perioden sunket med halvannen time.²⁴ Men færre kvinner og flere menn jobber deltid i dag enn for ti år siden.

Av Figur 4.7 kan man lese at andelen kvinner som jobber deltid, er svært høy i Norge sammenlignet med mange andre land. Samtidig ser man at sysselsettingen blant kvinner er svært høy i Norge sammenlignet med andre land.

Kvinner har lengre og hyppigere avbrudd i yrkeskarrieren enn menn, og dette kan føre til dårligere lønnsutvikling. Omsorgsrelasjoner og omsorgsforpliktelser har blant annet stor betydning for kvinners valg mellom heltid og deltid. Slik er det ikke for menn. For gifte kvinner er dessuten ektefellens arbeidstid og økonomiske bidrag av stor betydning. Dette tyder på at spørsmålet om deltid fortsatt ikke er en kjønnsnøytral problemstilling i norske hjem. En undersøkelse gjennomført av SSB tyder på at tradisjonelle kjønnsroller stadig er levende når det gjelder fordeling av den lønnete arbeidstiden, både selvvalgt og uønsket arbeids-

²⁴ Bø og Kitterød 2008



Figur 4.7 Yrkesaktive og deltidsarbeidende kvinner 15-64 år. Utvalgte land. 3. kvartal

Kilde: SSB 2005

tid.²⁵ Forskerne peker på at spørsmålet om frivillig versus ufrivillig deltidsarbeid kan være noe flytende. Dette framgår ikke minst av ektefelleanalysen, der kjennetegn ved familie og ektefelle i større grad predikerer ufrivillig enn selvvalgt deltid for kvinner.

4.2.4 Kjønnsegregert arbeidsmarked

En viktig forklaring på lønnsforskjeller er at det norske arbeidsmarkedet er kjønnsegregert. Kvinner og menn fordeler seg ulikt på både bransjer, yrker og sektorer med ulike lønnsdannelsesregimer.²⁶ For eksempel jobber det svært mange kvinner i pleie- og omsorgssektoren i offentlig sektor.²⁷ Disse yrkene er preget av forholdsvis lav lønn. Det har vært en kraftig vekst i offentlig sektor, de siste 30-40 årene. Sysselsettingen i undervisning er blitt doblet, og sysselsettingen i helse- og sosialtjenester er blitt firedoblet siden 1970. På den andre siden har sysselsettingen blitt redusert til litt mer enn en tredjedel i primærnæringene og to tredjedeler i industrien. Fra og med 2002 har Norge den høyeste andel sysselsatte i offentlig sektor i OECD-området. Danmark og Sverige ligger på samme nivå som Norge²⁸.

I dag jobber 47 prosent av kvinnene og 18 prosent av mennene i offentlig sektor, en andel som har holdt seg stabil i de siste årene. De sentrale lønnsoppgjørene bidrar til en sammenpresset lønnsstruktur i offentlig sektor.²⁹ Mange kvinner med høyere utdanning jobber i offentlig sektor, der avkastningen for utdanningen er lavere enn i privat sektor der menn med høy utdanning er overrepresenterte.

Noe av grunnen til opphoping av kvinner og menn i forskjellige deler av arbeidsmarkedet er forskjeller i utdanningsvalg. På de yrkesrettede fagene innenfor videregående opplæring finnes det en sterk og vedvarende kjønnsdeling mellom de ulike utdanningsprogrammene. Innenfor høyere utdanning har det imidlertid skjedd betydelige endringer i kjønns sammensetning. Helt siden midten av 1980-årene har kvinner tatt mer utdanning enn menn.³⁰ Kjønnforskjeller i utdanningstyper er imidlertid fremdeles relativt høy. Kvinner dominerer innenfor pedagogiske fag og helse- og sosialfag, og menn innenfor naturvitenskapelige og tekniske fag. Kvinner søker seg nå i økende grad mot tradisjonelt mannsdominerte utdanninger som medisin, økonomi, administrasjon, men også naturvitenskap og teknikk.

4.2.5 Et norsk dilemma

Det er liten tvil om at den norske velferdsstaten gir både kvinner og menn andre og bedre muligheter på arbeidsmarkedet enn i andre land som i mindre grad har slike ordninger. Det er bred enighet om at den høye sysselsettingen blant norske kvinner i stor grad skyldes velferdsstaten. En for sterk vektlegging av at arbeidslivet i Norge er kjønnsdelt, kan dekke over mye av det ulønnede omsorgsarbeidet som kvinner i land med dårligere utbygde velferdsordninger utfører. Forskere peker likevel på at en del av velferdsstatens ordninger er kjønnskonservative ved å bygge opp under kvinner som mødre.³¹ Foreldrepermisjon og kontantstøtte er eksempler på velferdsordninger som kan bidra til opprettholdelsen av et kjønnsdelt arbeidsmarked med ulik økonomisk avkastning for kvinner og menn. Dersom flere menn hadde benyttet seg direkte av disse ordningene, ville det imidlertid kunne virke positivt inn på likestillingen på arbeidsmarkedet.

I land med mindre utbygde velferdsstater har kvinner med barn vært stilt overfor andre valg.

²⁵ Kjeldstad og Nymoen 2004

²⁶ Misje & Schøne 2007

²⁷ Misje & Schøne 2007

²⁸ NOU 2000: 21

²⁹ Misje og Schøne 2007

³⁰ Støren & Arnesen 2003

³¹ Birkelund og Petersen 2003

Flere har trukket seg helt ut av arbeidslivet, mens andre, med god økonomi, har sørget for å få ansatt hjelp i hjemmet. Systemer uten en del av de velferdsordningene vi har i Norge skaper med andre ord andre typer forskjeller enn dem mellom kvinner og menn. Slik sett er det trolig mer riktig å snakke om et norsk dilemma enn et norsk paradoks.

4.3 Miljø og krav til kompetanse³²

4.3.1 Miljøendringer

Klimaendringer og klimapolitikk har blitt et av de viktigste temaene internasjonalt, så vel som i Norge. Det er bred vitenskapelig enighet om at menneskelige aktiviteter er medvirkende årsaker til klimaendringene, selv om omfanget og konsekvensene av endringene er uvisse³³. Klimaendringer skyldes økning av drivhusgasser i atmosfæren, hovedsakelig på grunn av energiproduksjon, avskoging, landbruk og transport. Transport og produksjon av elektrisitet er i dag de kildene til global oppvarming som øker mest.

For å møte utfordringene med klimaendringer er et internasjonalt og kollektivt ansvar blitt vektlagt. Dette har manifestert seg gjennom en rekke internasjonale forhandlinger og avtaler. Allerede i 1994 undertegnet 192 land en traktat om hvordan sette i gang tiltak for å redusere den globale oppvarmingen, og hvordan på best mulig måte være i stand til å takle de miljøendringene som syntes uunngåelige. Som en mer forpliktende oppfølging av dette ble Kyotoavtalen forhandlet i 1997 med bindende utslippsbegrensninger for blant annet Norge i perioden 2008 til 2012.

4.3.2 Dagens kunnskap om miljøutfordringer

Virkningene av klimaendringene er usikre. For eksempel er det stor usikkerhet knyttet til hvordan klimaendringer rent fysisk vil påvirke jorda, og også hvordan mennesker og samfunn vil tilpasse seg disse endringene. Forskning på området vektlegger at vel så viktig som de rent fysiske sidene ved miljøendringer er evnen man har til å tilpasse seg og være forberedt på disse endringene.

Forskning på klimaendringer har slått fast at gjennomsnittstemperaturen på jorda vil øke framover. Dette kan få relativt store konsekvenser på

både et globalt og et lokalt nivå. Som en følge av økte temperaturer og høyere luftfuktighet kan vi oppleve mer ekstreme værforhold. Høyere temperatur fører til økt energi i værsystemene, noe som igjen vil medføre økt nedbør, kraftigere vinder og endrede vindretninger. Noen steder vil klimaendringer føre til tørke og forørkning som kan påvirke matproduksjonen. Mer ekstreme værforhold vil trolig føre til vanskeligheter i enkelte områder med konsekvenser både for bosettingsmønstre og migrasjon.

Det antas også at endringen i gjennomsnittstemperaturen vil bli større i nærheten av polområdene enn rundt ekvator. For Norges del betyr dette at vi trolig vil oppleve en større endring i temperaturen enn hva andre land gjør. Endringene vil kunne påvirke landbruket, fiskeindustrien og skogindustrien. Kraftigere vinder og mer nedbør kan føre til økt rasfare, oversvømmelser og skader på infrastruktur og bygninger. Men også biologisk mangfold og lokale økosystemer vil bli påvirket. Det forventes også at vannstanden vil øke. På grunn av Norges geografi vil denne vannstandsøkningen få mindre dramatiske konsekvenser her enn i mange andre kystområder.

4.3.3 Miljø i skolen

Kunnskap er en helt sentral forutsetning for å lykkes i møtet med miljøutfordringene. I dag inngår miljølære og lære om bærekraftig utvikling i undervisningen i grunnopplæringen. Utdanningsdirektoratet lanserte i 2006 strategien «Utdanning for bærekraftig utvikling» for ytterligere å videreutvikle kompetansen. I tillegg finnes det ulike nettverk som skoler kan ta i bruk, blant annet www.miljolare.no og www.sustain.no. Dette er nettverk der skolene kan finne informasjon og problemstillinger knyttet til bærekraftig utvikling.

Læren om miljø og klimaendringer finnes også i læreplanen for naturfag og læreplanen for samfunnsfag, som utgjør to av de gjennomgående fagene i grunnopplæringen. I tillegg inngår miljølære som en del av den generelle delen av læreplanen og læreplanene på enkelte utdanningsprogrammer i videregående opplæring. Den generelle kompetansen om miljø i skolen er derfor i stor grad ivaretatt. Men miljøutfordringene har også mer bransjespesifikke utfordringer som har betydning for fag- og yrkesopplæringen.

4.3.4 Utfordringer for fagopplæringen

Innenfor forskning om miljøforandringer vektlegges det at industrialiseringen kan ha gjort oss mer

³² Denne teksten, med unntak av avsnittet om arbeidsmiljø, er basert på et tekstbidrag som ble skrevet for utvalget av Gunnar S. Eskeland, forsker ved CICERO

³³ Stern 2006

utsatte og sårbare for miljøforandringer enn tilfellet var tidligere, selv om dette ikke i utgangspunktet skyldes klimaendringer. For eksempel kan det være at lokalkunnskap om bygningsforhold og tilpasninger til værforhold i mindre grad enn tidligere er kunnskap som videreføres når produksjonsprosessen blir mer industrialisert.

Spredt bosetting og variert geografi gjør at lokale variasjoner i konstruksjon av bygninger og infrastruktur allerede i dag krever en stor grad av kunnskaper om lokale forhold og lokal tilpasningsdyktighet. Tap av lokale håndverkstradisjoner er derfor en generell utfordring for fagopplæringen der hvor produksjonsprosessen blir mer industrialisert.

En annen utfordring er knyttet til forbruksvaner. For eksempel har bruken av elektrisitet medført at man ikke utstyres hus med vedovner i like stor grad som før. Dette øker sårbarheten hvis kraftproduksjonen eller kraftoverføringen svikter om vinteren. Men klimaendringer kan også føre til at lokal kunnskap ikke lenger har samme gyldighetsverdi som tidligere. Endret fuktighetsnivå kan for eksempel stille andre krav til overflatebehandling av hus. Økt snøtyngde på tak kan også føre til andre konstruksjonskrav enn tidligere. Det vil derfor bli viktig å kontinuerlig revidere den eksisterende kunnskapen vi har om for eksempel konstruksjon og bygningsarbeid. Dette stiller krav til et fleksibelt system for endring av læreplaner.

Det vil også være viktig at utdanningssystemet har god evne til å endre læreplaner og kompetansemål raskt ettersom kunnskap om miljøendringer og klimaendringer og håndteringen av disse blir tydeligere. Nye fagområder vil oppstå som en konsekvens av miljøutfordringene, på samme måte som ved teknologisk endring, og disse må raskt inkorporeres i utdanningen. Eksempler på dette finnes allerede ved etableringen av gjenvinningsfaget. Departementet godkjente dette som et eget fag for få år siden, og i inneværende år vil det bli tegnet lærekontrakter i dette faget for første gang. I beskrivelsen av faget står det blant annet at «(...) Faget skal legge grunnlag for samfunnsmessig engasjement knyttet til klimautfordringer, ressursforvaltning og gjenvinning (...)»³⁴.

En faglig høyt kompetent arbeidsstyrke vil være viktig for å imøtekomme klimautfordringene. Det vil være viktig at utdanningssystemet produserer kompetente fagarbeidere som er i stand til å oppfatte endringer raskt, og som også er i stand til å tilegne seg ny kunnskap for å møte endrede krav. Det vil være viktig med et generelt høyt bevisst-

hetsnivå om miljø- og klimaendringer hos befolkningen, både for å sikre at man blir miljøbevisste samfunnsborgere, men også med tanke på rekruttering til kompetanseområder innenfor miljø. Økt miljøbevissthet vil forhåpentligvis også bidra til økt ansvarsfølelse for miljøet. Læren om hvordan vi kan begrense de menneskeskaptene klimaendringene og miljøutfordringer, bør være et fagområde som inngår i alle læreplanene på alle utdanningsprogrammene. Miljøutfordringene krever også et mer forpliktende internasjonalt samarbeid, som stiller krav til kommunikasjonsevne og samfunn og språkkunnskap.

4.3.5 Voksne

Samtidig som det er viktig at lære om miljø og klimaendringer blir et prioritert område i videregående utdanning, vil det også være behov for å gi de som allerede befinner seg i arbeidslivet, kunnskap om disse utfordringene. Etterutdanningsmuligheter for voksne vil derfor bli viktig for å styrke kunnskapen om miljøet i den generelle arbeidsstokken og også for å sikre at miljøhensyn blir forankret i arbeidslivet.

4.3.6 Arbeidsmiljø.

Det overordnede målet for arbeidsmiljøet i Norge er at alle arbeidstakere skal ha en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, med trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger. Dette er nedfelt i arbeidsmiljøloven av 17. juni 2005. Dette utgangspunktet sammen med de ulike arbeidsmiljøutfordringene i de ulike bransjer bør være styrende for innholdet i fagplanene.

Den norske arbeidsmiljøstandarden er i hovedtrekk god. Mange arbeidstakere opplever å ha en meningsfylt arbeidshverdag under forsvarlige forhold, og det drives et forebyggende arbeidsmiljø- og sikkerhetsarbeid i stadig flere virksomheter. Selv om arbeidsmiljøtilstanden i Norge i hovedsak er god, er det fortsatt store utfordringer når det gjelder arbeidsmiljø og sikkerhet.

Et annet viktig trekk ved norsk arbeidsliv er at en rekke næringer vil mangle arbeidskraft i tiden framover. Arbeidsinnvandring vil til en viss grad kompensere for dette. De senere års erfaringer med arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene viser at det er viktig å sikre at det økende antallet arbeidsinnvandrere får de lønns- og arbeidsvilkårene de har krav på etter norsk lov. Det er dokumentert at den høye arbeidsinnvandringen har ført til sosial dumping, dvs. dårligere lønnsforhold og

³⁴ Vilbli.no 2008

dårligere HMS-tilstand enn det som ellers er standarden i Norge.

4.3.7 Oppsummering

Konsekvenser av klimaendringer er mer eller mindre uoverskuelige. Det vil komme endringer, men omfanget og konsekvensene av disse endringene er usikre. Det kan likevel fastslås at det vil bli behov for mer kunnskap og økt bevissthet om klimaendringer og hvordan dette vil påvirke oss. Derfor er det nødvendig å styrke kompetansen på miljøområdet både når det gjelder hvordan å bygge en robust infrastruktur, og når det gjelder energi og energibruk. Høy kompetanse om miljø er også viktig for å kunne utvikle og ta i bruk ny teknologi som kan bidra til å minske miljøproblemene. Fagarbeidere med både praktisk og teoretisk utdanning vil være en viktig investering. En annen implikasjon er at det vil være nødvendig å kunne ta i bruk ny kunnskap. Å sikre omstillingsevne, endringskompetanse og holdninger blir derfor vel så viktig som å styrke den generelle kompetansen på utvalgte områder. Samtidig er det viktig at utdanningssystemet bidrar til at unge blir miljøbevisste.

Endringer i arbeidsmarkedet gir også andre og nye arbeidsmiljøutfordringer. Disse kommer i tillegg til de mer klassiske knyttet til ulykker og kjemisk eksponering. Den sterke økningen av arbeidsinnvandring gir også utfordringer. Statistikk viser at unge mennesker er mer utsatt for skader enn eldre arbeidstakere. Samlet viser dette hvor viktig det er å vektlegge arbeidsmiljø og HMS-utfordringer knyttet til de ulike bransjer og yrker i fag- og yrkesopplæringen.

4.4 Ny teknologi og annen utvikling

4.4.1 Den teknologiske utviklingen og kravene til innovasjonsevne

Med teknologisk utvikling i framtida tenker en ofte på områder som IKT, nanoteknologi og avanserte framskritt innenfor medisinen. På disse områdene ser det ut til at vi står på terskelen til utviklings-sprang som det er umulig å forutse konsekvensene av, bortsett fra at vi vil ha behov for ny og høy kompetanse for å kunne bidra i utviklingen og for å kunne anvende nyvinningene. Men den teknologiske utviklingen har hatt og vil få betydning for alle områder i vårt moderne samfunn. Det er lettest å se teknologiutviklingen innenfor mekanikk og elektronikk. Likevel er det ingen bransjer eller

områder som ikke blir påvirket av teknologiske nyvinninger. I omsorgssektoren tas for eksempel løfteutstyr i bruk, noe som bedrer arbeidsmiljøet til hardt arbeidende helse- og omsorgsarbeidere. Nye kassaapparater med strekkodeteknologi og automatisk pengebehandling har endret butikkmedarbeidernes arbeidsdag. Ny teknologi har gitt oss snowboard, som har ført til nye nisjer i reiselivsnæringen, noe som igjen skaper behov for å omdanne naturen ved skibakkene. Kreative håndverkere, kunstnere og designere utnytter ny teknologi til å skape nye produkter og til å produsere kjente produkter på nye måter. Dette er bare noen av utallige mulige eksempler fra alle områder i samfunnet. Og det finnes nesten ikke et yrke eller en oppgave hvor IKT ikke blir brukt enten direkte i de spesifikke yrkesutøvelsene eller til støttefunksjoner.

Fra bly til bites

Enkelte yrker skiller seg ut ved at de har gjennomgått en spesielt stor og rivende utvikling, og der det kan være vanskelig å kjenne igjen yrker som eksisterte for bare få år siden. Noen av fagarbeiderne har klart å utvikle seg sammen med den teknologiske utviklingen, mens andre har hatt problemer med å tilegne seg den nye kunnskapen. Et godt eksempel på en bransje som har gjennomgått en drastisk endring spesielt i de siste par tiårene, er den grafiske bransjen. Noen år tilbake fantes det en rekke fag som den gang hadde et håndverksmessig preg. I 1985 ble fagene reprofotograf, kjemigraf og litograf slått sammen til faget reprotknikk. Ti år senere ble dette faget sammen med repromontør og typograf til grafikerfaget. Ved århundreskiftet ble grafikerfaget til mediegrafikerfaget, med et radikalt utvidet arbeidsområde.

Mediegrafikerfaget har blitt et fag der fagarbeidere - i tillegg til å produsere trykte medier - jobber med lyd, film, webdesign og multimedieproduksjon. Mens fagene tidligere for det meste var håndverksfag, foregår det aller meste i dag digitalt. Mens det før først og fremst var i mediebedrifter fagarbeiderne jobbet, vil en mediegrafikers kompetanse i dag være nyttig i veldig mange bedrifter. Disse fagarbeidernes generelle digitale kompetanse er så høy at de også er attraktive i helt andre jobber.

Den teknologiske utviklingen i mediegrafikerfaget har gitt oss gode verktøy som setter amatører i stand til å utføre grafiske oppgaver. Dette medfører et økt press på fagarbeiderne for at de blir i stand til å levere kvalitet som hever seg godt over det gode amatører kan klare.

Fra muskelkraft til datastyring

Borregaard er en av Norges mest tradisjonsrike bedrifter med en historie som sagbruksbedrift fra 1600-tallet, og med en industrivirksomhet som startet for omtrent 120 år siden. Bedriften har i dag et av verdens mest avanserte bioraffinerier. Med tømmer som råstoff framstiller den avanserte og bærekraftige biokjemikalier og biomaterialer som kan erstatte oljebaserte produkter.

Tradisjonelt var bedriftens industriarbeidere i stor grad manuelt orientert og styrt av rammer som ble bestemt og formidlet av en arbeidsleder, ingeniør eller sivilingeniør i en hierarkisk struktur. Den dyktige operatøren var nøyaktig og tålmodig, og arbeidet var ofte fysisk krevende. I dag er fortsatt nøyaktighet og tålmodighet viktige egenskaper, men innflytelsen og posisjonen operatøren har i organisasjonen, er vesentlig endret. De organisasjonsleddene som tidligere styrte operatøren er i stor grad fjernet, og operatøren selv har et selvstendig ansvar for styringen av produksjonsprosessen.

En forutsetning for denne utviklingen har selv sagt vært de teknologiske nyvinningene, med overgangen til datastyrte prosesser. Et annet vesentlig forhold har vært utviklingen av operatørens kompetanse, så vel på det faglige området som på det organisasjonsmessige. Dette har til sammen gitt sikrere og mer effektive produksjonsprosesser, og dessuten et bedre og mer utfordrende arbeidsmiljø.

Samtidig er bedrifter som Borregaard utsatt for stadig økende konkurranse, noe som igjen har medført et press på effektivisering og rasjonalisering. Dette betyr ikke at industrien blir mindre viktig, men den forandres. De industriarbeidsplassene som blir igjen, blir mer kompetansekrevende, høytteknologiske, spennende og med økte krav til innovasjon og fornyelse.

Bedriftsorganisasjonen i Borregaard har på mange måter utviklet seg nedenfra ved at operatører er tilført kompetanse, er gitt ansvar og har vokst seg inn i en langt mer krevende og omfattende rolle enn tidligere. Oppgaver som bare for fem til ti år siden var ingeniøroppgaver, håndteres i dag av operatører med fagbrev og intern påbygning både faglig og innenfor området organisasjon og ledelse.

Samtidig som denne endringen gradvis har funnet sted, er produksjonsvolumene og verdiskapningen mangedoblet.

4.4.2 Grunnlag for kraftig økonomisk vekst

Den teknologiske utviklingen er blant de viktigste årsakene til velstandsutviklingen i Norge. Bransjene med desidert størst produksjonsverdi (i 2006) er industri/bergverk og petroleum. Hos begge disse bransjene ligger årsaken til suksessen i introduksjon av avansert teknologi.

Etter 1995 har produktivitetsveksten vært størst innenfor verkstedindustrien og kraftkrevende industri. Eksportverdien fra norsk industri har fra 1995 til 2006 blitt fordoblet fra drøyt 100 milliarder kroner til drøyt 200 milliarder³⁵.

Men også andre bransjer har gjennomgått en rivende utvikling takket være bruk av ny teknologi. Antallet sysselsatte i skogbruket er redusert fra 50 000 til 2000 siden krigen, samtidig som produksjonen har økt. I fiskerinæringen, vår nest største eksportnæring, har antallet sysselsatte i oppdrettsnæringen sunket gjennom tiåret 1995 til 2005 fra omtrent 4800 til omtrent 3600, mens produksjonsmengden mer enn doblet seg og produksjonsverdien steg fra omtrent 6 til 16 milliarder kroner i den samme perioden³⁶. Bransjen har vært preget av sterk rasjonalisering ved at ny teknologi har blitt utviklet og tatt i bruk. Uproduktive bedrifter har måttet gi opp, mens bedrifter med avansert teknologi og rasjonell drift har klart seg.

Det kan være vanskelig å definere og måle teknologiutviklingen i norsk næringsliv. Statistisk sentralbyrås rapport 2007/42 viser at 26 prosent av norske foretak introduserte nye eller vesentlig forbedrede produkter eller prosesser i perioden 2002-2004. En tilsvarende undersøkelse Norsk Industri fikk utført i 2007³⁷, viste at det samme gjaldt 90 prosent av industribedriftene i undersøkelsen. Medlemsbedriftene i Norsk Industri brukte 5,4 milliarder kroner på forskning, utvikling og innovasjon i 2006, for de største bedriftene utgjorde dette 3,5 prosent av omsetningen.

Omsetningen av nye eller endrede produkter har gått ned i Norge mellom 2001 og 2004. Og det ser ut til at det er mindre innovasjon i Norge enn i de andre nordiske landene. I Danmark og Island hadde 52 prosent av foretakene innovasjonsaktivitet i perioden 2002-2004, mens tallet for Norge var 37 prosent. Dette gjelder næringslivet som helhet, men for industrien er norske foretak på linje med de øvrige nordiske landene. Mens svensk og finsk næringsliv i 2003 og 2005 brukte henholdsvis 2,5 og 3 prosent av BNP til forskning og utvikling, var tallet for Norge 1 og 0,8 prosent i disse to årene³⁸.

³⁵ Lier-Hansen 2007

³⁶ Statistisk sentralbyrå 2006

³⁷ Norsk Industri 2007

4.4.3 Drivkrefter for teknologisk utvikling

Sterke fagforeninger og sentraliserte lønnsforhandlinger hindrer at lavproduktive bedrifter tilpasser seg ved å tilby lavere lønn eller dårligere arbeidsmiljø. Samtidig belønnes høyproduktive bedrifter med at lønnsnivået ikke blir for høyt. Dette bidrar til at lavproduktive bedrifter slås ut i større grad enn i land der lønnsforhandlingssystemet er mer desentralisert og lønnsforskjellene større, slik at arbeidskraften overføres til høyproduktive (og mer kunnskapsintensive) bedrifter. Gratis utdanning og god studiefinansiering bidrar til at risikoen for den enkelte ved å investere i utdanning er lavere sammenlignet med land der den enkelte selv finansierer mer av sin utdanning. Samtidig er det billigere for bedriftene å bruke høyt kompetent arbeidskraft og dyrere å bruke lavt utdannet arbeidskraft enn i land der lønnsforskjellene er større. Både tilbudet om og etterspørselen etter utdanning blir dermed høyere. Disse forholdene kan ha bidratt til en høy grad av utnyttelse av teknologiske framskritt i Norge som har kompensert for det noe svake innovasjonsarbeidet i bedriftene.

En faktor som har bidratt til å presse fram ny og avansert teknologi, er stadig strengere krav til miljøstandard på produksjon og produkter. Kravene til arbeidsmiljøet har også bidratt til mer teknologisk avanserte produksjonsmåter og hjelpemidler for produksjonsmedarbeiderne. Av samme grunn blir teknologisk avanserte hjelpemidler tatt i bruk i andre deler av arbeidslivet som helse- og omsorgssektoren og transportsektoren.

4.4.4 Kompetente ansatte viktig for innovasjon

De viktigste begrensende faktorene for forsknings-, utviklings- og innovasjonsaktivitet i bedriftene er finansieringen etterfulgt av mangel på relevant arbeidskraft. Mangel på kompetent arbeidskraft er et relativt sett viktigere hinder for de store bedriftene.

84 prosent av NHOs medlemsbedrifter hevder at deres egne ansatte er de viktigste kildene til ideer for utvikling av nye prosesser, produkter og tjenester. Det hevdes at egne ansatte er 30 ganger viktigere kilde for innovasjon i norsk næringsliv enn for eksempel universiteter og høyskoler.

Et kulturelt særtrekk ved det norske arbeidslivet er hvordan samhandling og samarbeid skjer, med et tydelig definert samspill mellom arbeidsgiver- og arbeidstakerpartene i bedriftene. Dette er

en praksisform som ofte blir omtalt som den norske samarbeidsmodellen. I møte med det globaliserte arbeidsliv blir denne samarbeidsmodellen ofte framholdt som et konkurransefortrinn og en styrke for norsk arbeidsliv. Det blir hevdet at norsk arbeidslivskultur skaper selvstendige og produktive arbeidstakere. Det er viktig at utdanningen gir elever og lærlinger kunnskap om og trening i mer enn sitt avgrensede fag for å bli gode yrkesutøvere som kan fylle sine roller i den norske samarbeidsmodellen.

Det er en krevende oppgave å bygge opp en lønnsom virksomhet som selger egenutviklede produkter eller tjenester i et internasjonalt marked. For samfunnet må det derfor være viktig å legge til rette for virkemidler og rammebetingelser som bidrar til å styrke bedrifters innovasjon og omstillingsevne, og derved styrke bedriftenes konkurransevne. For utdanningssektoren vil bidraget være å skape et godt utdanningssystem og legge til rette for utdanningsmuligheter slik at vi får en befolkning med høy og relevant kompetanse.

4.4.5 Konsekvenser av teknologisk utvikling

En konsekvens av teknologisk utvikling er at en del store bedrifter velger å la underleverandører ta seg av utvikling og produksjon av store deler av de nødvendige produktene. Norge, som ikke har en egen bilindustri, er deltakere i bilproduksjonen som underleverandør av for eksempel aluminiumsfelger og produksjon av sensorer til kollisjonsputer. Motsatt setter norske skipsverft ut den groveste og den mest arbeidsintensive delen av produksjonen til lavkostland, og tar seg av de mest teknologisk avanserte delene av produksjonen selv i bedrifter i Norge.

Med få unntak vil konsekvensene av den teknologiske utviklingen for fag- og yrkesopplæringen være større behov for faglærte og for faglærte med ny og mer avansert kompetanse. Noe arbeid kan i seg selv forbli enkelt, men ny teknologi kan føre til større økonomiske eller menneskelige konsekvenser ved feil, slik at kravet om ansvarsbevissthet og gode holdninger kan øke. Hovedtendensen vil være mer avansert produksjon og tjenesteyting med derpå følgende behov for mer kompetanse hos de aller fleste arbeidstakerne.

Konkurransen om stadig bedre teknologiske løsninger stiller krav til samarbeidsklimaet på mange arbeidsplasser. Ulike fagmiljøer og ulike typer ansatte må kunne samarbeide i respekt og forståelse for hverandres kvalifikasjoner, ikke minst må fagarbeidere, ingeniører og bedriftsle-

delse kunne kommunisere og samarbeide med hverandre.

Ett forhold ved den teknologiske utviklingen er at den skjer ulikt i ulike deler av arbeidslivet. Noen områder har en rivende utvikling med nyvinninger som gjør produksjonen stadig mer effektiv. I andre deler av arbeidslivet vil det være vanskeligere å få til en slik teknologisk utvikling. Særlig i omsorgsyrkene består store deler av arbeidet av menneskelig tilstedeværelse som ikke kan erstattes av tekniske hjelpemidler. Den relative kostnaden ved slike tjenester vil øke, og det kan være vanskelig å kunne konkurrere på arbeidsforhold.

Det er behov for avansert forskning for å utvikle nye produkter og arbeidsmetoder. Forskere vil trenge gode praktikere som samarbeidspartnere, antakelig både aktive fagarbeidere og praktiske teoretikere, og disse siste vil gjerne være fagarbeidere med videreutdanning.

4.5 Trender blant ungdom³⁹

Ungdomstiden er en tid preget av mange viktige valg. En av skolens viktigste oppgaver er å utdanne ungdom til kyndige borgere som aktivt deltar i samfunnslivet. Gjennom skolen skal elevene bli i stand til å ta egne beslutninger, og skolen skal oppfordre til selvstendighet og personlig og faglig utvikling. Identitetsdannelse er en viktig del av denne prosessen. Det å velge hvor og hva man vil utdanne seg til, og hvordan man vil prioritere tiden mellom venner, familie og fritidsaktiviteter, er viktige valg som får stor betydning for ens framtidige livssjans. Valg av utdanning sier også noe om hvem man er som menneske. Det er ikke nødvendigvis hva man skal bli, men hvem man skal bli som er et viktig spørsmål for dagens ungdom i dag⁴⁰.

4.5.1 Ungdom, identitet og utdanning

Demografi

Noe som i stor grad påvirker ungdommers liv, er størrelsen på ungdomskull. Innenfor demografien er sammenheng mellom livssjanser og kullstørrelse kjent som easterlin-hypotesen⁴¹. Svingninger i befolkningssammensetningen har betydning for knapphet på goder. Små ungdomskull opplever for

eksempel at det er færre som konkurrerer om utdanningsplasser og arbeid enn store ungdomskull gjør. Dette påvirker også ungdommens framtidssutsikter⁴². Lav arbeidsledighet kan også føre til at ungdom våger mer, og velger utdanning mer ut fra personlige interesser.

Økte krav til utdanning

Samfunnets krav til utdanning har økt. Utdanning har på mange måter gått fra å være et gode forbeholdt de få til nå å bli en rettighet. Statistikk viser også at det er vanskelig å lykkes på arbeidsmarkedet uten utdanning. For eksempel viste vi i kapittel 3 at ledighetsnivået er betydelig høyere for ungdom som ikke har fullført videregående, sammenlignet med ungdom som har fullført. Økende krav til kompetanse i arbeidslivet har også medført økende krav til formell utdanning. Tidligere kunne ungdom lettere få jobber uten utdanning, men med et generelt økende utdanningsnivå i befolkningen øker også de formelle kravene til arbeidstakere. Dette henger også sammen med den globale arbeidsdelingen.

Overgang fra ungdom til voksen

De begivenheter som kjennetegnet overgangen fra ungdom til voksen, har i stor grad endret seg i de siste tiårene. Tradisjonelt har ungdomstiden blitt avsluttet ved flytting hjemmefra, ved ekteskapsinngåelse eller det å få barn⁴³. Men mange av disse begivenhetene skjer nå på et mye senere stadium i livet enn før, og rekkefølgen på begivenhetene har også endret seg i større grad. Disse endringene har også ført til at ungdomstiden i stor grad er blitt forlenget. En rekke faktorer har påvirket en slik utvikling, men generelt kan man si at tilgang til prevensjon, økt fokus på likestilling og kvinners deltakelse i utdanningssystemet og arbeidslivet i stor grad har ført med seg økt valgfrihet. Dette har igjen ført til endret livsstil og endrede samlivsformer.

Individualisering

Økte valgmuligheter blir av mange samfunnsforskere også sett i sammenheng med en «kulturell frisetting» av individet fra kulturelle tradisjoner, lokalsamfunn og familie. Økte valgmuligheter gir den enkelte en rekke handlingsalternativer, og livsstil, livsløp og identitet er ikke lenger noe som

³⁹ Deler av denne framstillingen er inspirert av en presentasjon Ivar Frønes holdt for utvalget om *Utdanningssamfunn, eksklusjon og integrasjon - en analyse av utviklingen blant ungdom i et multietnisk Oslo*

⁴⁰ Schreiner og Sjøberg 2006

⁴¹ Easterlin 1976

⁴² Strandbu og Øia 2007

⁴³ Brunborg og Lappegård 2004

overføres fra generasjon til generasjon, men noe som aktivt velges og skapes i større grad enn før⁴⁴. Samfunnsforskere argumenterer for at vårt samfunn er preget av en refleksivitet⁴⁵, som betyr at unge i større grad må reflektere over hvem de ønsker å være. Man snakker derfor om at ungdomstiden er mer preget av individualisering enn tidligere. Begrepet individualisering viser til handlingsevne og unikhet⁴⁶, men den innebærer også økt frihet og et brudd med gamle samfunnsstrukturer som familie, kjønn, klasse. Individualiseringen og friheten gir mange valgmuligheter, men de skaper også nye former for usikkerhet. Før opplevdes framtida kanskje mer forutsigbar ved at de unge for eksempel arvet et håndverk, en livsform eller en klasse- og kjønns-spesifikk biografi, mens nå må dette skapes av individet selv.

Klasse, kjønn og etnisitet

Til tross for at elevers valg av utdanning framstår som en del av identitetsskapelse og man ser dannelsen av en mer autonom ungdomskultur, så avdekker det seg også tydelige mønstre: Foreldres sosioøkonomiske bakgrunn og kjønn har mye å si for dine utdanningsvalg og prestasjoner. Betydningen av klasse kommer til uttrykk ved at barn av foreldre med høy utdanning oftere velger seg utdanningsløp som fører til høylønnsyrker, mens unge med foreldre som har lav inntekt og lite utdanning velger kortere utdanningsløp⁴⁷. Foreldrebakgrunn har også mye å si for om man velger yrkesfag eller allmennfag. Blant annet velger ni av ti studiespesialiserende dersom mor har langt høyere utdanning⁴⁸. Prestasjoner henger også sammen med foreldrenes utdanningsbakgrunn ved at unge som har foreldre med høy utdanning, ofte har bedre karakterer enn unge med foreldre som har lav utdanning⁴⁹. I et slikt perspektiv ser man ganske klare antydninger til at ungdommens utgangsressurser styres mot et selvforsterkende spor⁵⁰.

Kjønnsdelingen i skolen er også ganske tradisjonell ved at gutter oftere søker seg til mer tekniske fag, mens jenter særlig dominerer innenfor helse- og omsorgsfag. Statistikken viser også at jenter gjennomsnittlig oppnår bedre karakterer enn gutter i skolen⁵¹, noe som har brakt fram en

diskusjon om hvorvidt skolen er blitt for feminisert. I dette ligger det en antydning om at skolen og opplæringen i for stor grad vektlegger verdier som modenhet og pliktoppfyllelse, verdier som er mer «jentete», mens guttene er mer utagerende og ofte har større disiplinproblemer.

Målinger viser imidlertid at det er større variasjon i skoleprestasjoner innenfor gruppen av gutter og jenter, enn det er mellom kjønnene. Kjønnforskjellene varierer også etter hvilke kompetanseområder som måles. Enkelte forskere hevder derfor at det å ha et ensidig fokus på kjønnsforskjeller er uheldig. I stedet bør man fokusere på at det finnes både gutter og jenter som får dårlig utbytte av skolen⁵².

Etnisitet er også en dimensjon som avtegner et mønster for unges skolehverdag. Innvandrerungdommer oppnår gjennomsnittlig dårligere karakterer enn majoritetsungdom og etterkommere, men har likevel høye utdanningsambisjoner⁵³.

Selv om ressurser i form av foreldres utdanning har betydning for ungdommers valg av utdanning, er det mye som tyder på at ungdommers kulturelle og sosiale kapital må forstås som flerdimensjonal⁵⁴. Ungdommers forhold til yrkestradisjoner, til trekning til ungdomskulturer og ulike kjønnsstrategier viser ulik handlingsevne og ulike strategier for integrering og eksklusjon. For eksempel viser statistikk til dels store forskjeller mellom ulike etniske grupper når det gjelder gjennomføring av videregående opplæring, og også karakterforskjeller.

4.5.2 Ungdom og karrierevalg

Holdninger til utdanning

Unge holdninger til utdanning er viktig for hvordan de velger både til videregående og til videre (høyere) utdanning. Forskere ved Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) har analysert ungdommers holdninger i 1992 og 2002. Analysen er basert på datagrunnlaget fra Ung i Norge-undersøkelsen⁵⁵, og selv om to måletidspunkter vanskelig kan si noe om trender blant ungdom, viser analysene tidstypiske trekk i ungdomsmiljøene.

⁴⁴ Frønes 2008

⁴⁵ Giddens 1991

⁴⁶ Frønes 1994

⁴⁷ Helland 2006 a

⁴⁸ Støren, Helland og Grøgaard 2007

⁴⁹ Byrhagen, Falch og Strøm 2006

⁵⁰ Frønes 2008

⁵¹ Utdanningsdirektoratet 2008

⁵² Bakken, Borg, Hegna og Backe-Hansen 2008

⁵³ Sletten 2001

⁵⁴ Frønes 2008

⁵⁵ Utvalget for disse undersøkelsene består av mellom 11 000 til 12 000 ungdommer i aldersgruppen 13 til 19 år fra hele landet. Der hvor ikke annet er oppgitt vises det imidlertid til holdninger blant elever i videregående opplæring i denne rapporten.

Ut fra denne undersøkelsen kan vi lese at de fleste ungdommer trives på skolen, og synes at «skolen kommer godt med uansett». Elevene ser opp til dem som får høye karakterer, og over 95 prosent mener det er viktig å få gode karakterer på skolen. Men flertallet av unge i videregående, godt over 60 prosent, sier også at de synes det er kjedelig på skolen⁵⁶. Forskerne finner at det er færre i 2002 enn i 1992 som mener at de lærer noe spennende på skolen. Til tross for kjedsomhet slutter de unge i høy grad opp om skolen og de verdiene skolen som institusjon signaliserer.

Holdninger til arbeid/yrke

Ung i Norge-undersøkelsen tar også opp spørsmål som dreier seg om yrkespreferanser. Det viser seg at verdier som samhold på arbeidsplassen og at arbeidet er samfunnsnyttig, får redusert oppslutning blant ungdom hvis man sammenligner de to måletidspunktene 1992 og 2002. Verdier som status og prestisje knyttet til yrkesvalg får derimot økt oppslutning. Forskerne tolker dette som et mulig uttrykk for individualiseringstendensen som er diskutert tidligere. Disse trekkene må likevel ses i sammenheng med at oppslutningen om kollektive verdier står ganske sterkt. Endring i yrkesmotivasjon fra 1992 til 2002 viser også at nærmere 85 prosent av ungdommen som er med i undersøkelsen i 1992, oppgir at de er bekymret for å bli arbeidsledig, mens dette gjelder 79 prosent i 2002. Igjen bør ikke dette nødvendigvis tolkes som uttrykk for en trend, men tilbakegangen kan være et uttrykk for konjunktursvingninger. De siste årene har vært preget av lav arbeidsledighet blant unge, og dette kan også gjøre at unge er mer risikovillige og tør å ta sjanser⁵⁷. I undersøkelsen kommer det fram at mor og far er de personene som ungdommene ville henvendt seg til når det gjelder valg av utdanning. Andre viktige personer er lærere og venner, men foreldre er helt klart de største ressurspersonene i planleggingen av utdanning⁵⁸. Familiens funksjon knyttet til utdanning og yrkesroller synes derfor å være sterkt befestet blant de unge også i dag.

Schreiner og Sjøberg⁵⁹ har også undersøkt hvilke prioriteringer ungdom gjør når det gjelder egenskaper ved en framtidig jobb. De finner at både jenter og gutter gjerne vil jobbe med noe de synes er meningsfullt, samtidig som de også

ønsker å bruke talenter og evner. Videre rangerer de det å tjene mye penger ganske høyt. Samtidig viser undersøkelsen at få ungdommer ser for seg å jobbe med teknologi og naturvitenskapelige emner.

Samfunnsbehov og ungdommenes ønsker

Som det refereres til over gir mange unge uttrykk for at de gjerne vil jobbe på et sted som er spennende, og de vil gjerne realisere seg selv gjennom arbeidet. I undersøkelsen kommer det også fram at få ungdommer har lyst til å arbeide med realfaglige emner. Dette kan tyde på at sider av fag er underkommunisert, ved at ungdom ikke er klar over at mange av deres idealer kan finnes i en realfaglig utdanning⁶⁰.

Også på andre områder ser vi at ungdommens utdanningsvalg og de områder som samfunnet ønsker at ungdommen skal velge, ikke samsvarer. For eksempel er rekrutteringen til enkelte håndverksfag og helse- og sosialfag lav, mens behovet for slik arbeidskraft er stort. Enkelte bransjer har også vanskeligheter med å rekruttere ung arbeidskraft. Motsatt vil Norge trolig få en overproduksjon av folk med kvalifikasjoner innenfor mediefag. En forklaring på dette kan være at mens unge før opplevde kører og strenge opptakskrav til utdanning, opplever dagens unge i større grad at utdanningsinstitusjoner konkurrerer om studenter. Et godt arbeidsmarked gjør også at mange kanskje velger mer ut fra personlige preferanser enn ut fra samfunnets behov for arbeidskraft.

4.5.3 Sosial inkludering versus marginalisering

Utdanningssystemet fungerer som en arena for sosial inkludering, og mange ungdommer er positive til de verdier som skolen viderefører. Men samtidig som utdanning har en integrerende dimensjon, kan den også være en kilde til marginalisering⁶¹. Mange faller fra i utdanningssamfunnet i dag. Dette er mer utførlig diskutert i kapittel 3. Selv om ungdommenes karakterer og familiens hjemmebakgrunn kan forklare mye, er ikke årsakene til at så mange velger å avbryte utdanningen, kjent. Det etterlyses derfor mer forskning på dette området, og kanskje spesielt om de mer skolespesifikke årsaker til avbrudd.

⁵⁶ Heggen og Øia 2005

⁵⁷ Heggen og Øia 2005

⁵⁸ Resultatene viser til gjennomsnitt for alle ungdommene mellom 13 og 19 år

⁵⁹ Schreiner og Sjøberg 2005

⁶⁰ Schreiner 2008

⁶¹ Frønes 2008

Kriminalitet

En rekke ungdomskulturelle verdier er også direkte motstridende til utdanningssystemets verdier. Enkelte utdanningsvalg kan for eksempel medføre lav sosial status i noen ungdomsmiljøer. I andre land har vi eksempler på at det utvikler seg en egen identitet, gatekapital, gjennom det å avvise skolen⁶². Å inkluderes i lokale ungdomskulturer som avviser skolen, vil i denne sammenheng si å marginaliseres. Selv om de fleste ungdommer i høy grad slutter opp om samfunnets bærende verdier og målsettinger så finner Heggen og Øia⁶³ også en viss polariseringstendens i sitt materiale når det gjelder ungdomskriminalitet. Forskerne finner en reduksjon i mindre alvorlige kriminelle forhold som de unge selv rapporterer inn, men også en økning i mer alvorlig kriminalitet. Det store flertallet av ungdom er altså ganske lovlige, mens «kjernen av unge med kriminell adferd øker»⁶⁴.

En undersøkelse blant unge i Oslo⁶⁵ avdekker at det i første rekke er guttene som står for kriminalitet og antisosiale handlinger. Norske gutter er i flertall når det gjelder mindre alvorlige forhold. For de mest alvorlige handlingene er derimot unge gutter med innvandrerbakgrunn i flertall. Ungdom med innvandrerbakgrunn mobber også mest, og det er også de som selv er mest utsatt for å bli mobbet.

Det er også en tendens i enkelte ungdomsmiljøer til at enkelte etniske grupper iscenesetter seg selv som farlige og voldelige gjennom stereotyper om «farlige utlendinger»⁶⁶. Sandberg forklarer dette med at det i visse kulturer er viktig å ha et rykte på seg for å være voldelig, nettopp for å unngå bråk. Stereotypien om den «farlige utlendingen» brukes dermed som en slags beskyttelse. Nettopp fordi storsamfunnet sjelden har positive forestillinger om en slik gruppe mennesker kan det føre til at man omfavner den negative myten. Dette gjør samtidig at den forsterkes.

Norge er på mange måter et ekstremt konformt samfunn der opposisjonell adferd lett kan forsterkes til stereotyper. Myndighetene har derfor en sentral rolle i det å sørge for en inkluderende opplæring, også for ungdom med opposisjonell adferd. Å inkludere elever som står i fare for å falle fra, er en stor utfordring.

⁶² McWorther 2003

⁶³ Heggen og Øia 2005

⁶⁴ Heggen og Øia 2005

⁶⁵ Øia 2007

⁶⁶ Sandberg 2005

Oppsummering

Ungdom i dag opplever en større valgfrihet knyttet til utdanning og yrke enn tidligere. Hvilken utdanning en tar sier noe om hvem man er, mer enn hva man gjør, og utdanningen framstår derfor som en del av de unges identitetsdannelse. Også små fødselskull og et godt arbeidsmarked har gjort valgmulighetene til de unge større enn tidligere. Dette kommer til uttrykk ved at ungdom i dag er mindre opptatt av at deres framtidige yrke skal være samfunnsnyttig enn tidligere. Samtidig ser det ut til at ungdommers valg og preferanser i stor grad bestemmes av familiebakgrunn og kjønn. Det er derfor viktig at det ikke skapes spesifikke etniske - så vel som kjønnsspesifikke forventninger - til suksess og eksklusjon i utdanningssystemet⁶⁷.

Skolen og utdanningssystemet er også en viktig arena for sosial inkludering. De fleste unge støtter opp om de verdier som skolen representerer, og synes at utdanning er viktig. Likevel er det også en del ungdom som gir uttrykk for at de kjeder seg på skolen. Spesielt med tanke på at så mange avbryter utdanningen på yrkesfag, er det en stor utfordring å inkludere elever som står i fare for å slutte.

4.6 Internasjonalisering og kompetanseutfordringer

4.6.1 Norge i en globalisert verden

Norge, som en liten nasjon i utkanten av Europa, har alltid hatt behov for gode relasjoner til andre land. Etter hvert som kommunikasjon har blitt enklere og billigere, har disse relasjonene blitt viktigere og har inkludert stadig nye land over hele kloden. Samhandling med, påvirkning og avhengighet av andre land på de fleste samfunnsområder har blitt stadig mer framtreddende. Det er dette som kalles globalisering.

Handel med utlandet har vært og er en viktig forutsetning for de velferdsordningene vi har utviklet gjennom de siste 100 årene. Internasjonal handel med varer og tjenester er antakelig den viktigste enkeltfaktoren i den pågående globaliseringen, men det er lett å illustrere den samme utviklingen med andre innganger.

Den globale utviklingen er tydelig også innenfor miljøutfordringene beskrevet i avsnitt 4.3. Handlinger i ett land får raskt konsekvenser i et annet land, og summen av handlingene kan påvirke miljøet på hele kloden. Mobilitet gjennom

⁶⁷ Frønes 2008

inn- og utvandring, et internasjonalt arbeidsmarked og en betydelig vekst i turisme er òg et framtreddende trekk i globaliseringen.

Det internasjonale samarbeidet gjennom FN, OECD, EU og gjennom prosesser for å oppnå internasjonale avtaler om for eksempel miljø og frihandel er både konsekvenser av globaliseringen og pådrivere i globaliseringsutviklingen.

Virkningene av globaliseringen får konsekvenser for alle land. Det pågår en omfattende endring i den globale arbeidsdelingen ved at bedrifter, arbeidsplasser, varer og tjenester flyter friere over landegrensene. Dette har stor betydning for utviklingen av norsk arbeidsliv og for arbeidslivets behov for kompetent arbeidskraft.

4.6.2 Betydningen for Norge av EUs utdanningspolitikk

Generelt bidrar globaliseringen til å forskyve fokus fra det nasjonale og mot det internasjonale på flere områder. Utdannings- og kompetansepolitikk er et samfunnsområde som berøres av denne utviklingen, noe som også påvirker fag- og yrkesopplæringen. I EU har kompetanse- og utdanningspolitikken tradisjonelt blitt betraktet som et rent nasjonalt anliggende. Likevel har EU gjennom de siste årene satt i gang en rekke initiativer som påvirker de nasjonale utdanningene. Flere av disse initiativene er beskrevet i avsnitt 3.5. Som et land i Europa med i underkant av 70 prosent av eksportmarkedet i andre europeiske land og med vår tilknytning til EU gjennom EØS blir Norge og norsk utdanning påvirket av disse initiativene. Som hovedregel får Norge også delta i utviklingen av dem og tilpasser dem til norske forhold.

EU skal formelt ikke ha noen selvstendig utdanningspolitikk. I fellesskapets traktater har det vært en forutsetning at utdanningspolitikken skulle bygge på nasjonal egenart og historie. EUs utdanningspolitikk skriver seg tilbake til Romatraktaten, som fastslo at utdanning skulle bidra til en utjevning mellom de ulike regionene i Europa og spille en viktig rolle i den økonomiske utviklingen. Det ble lagt særlig vekt på betydningen av å styrke fag- og yrkesopplæringen. Gjennom Maastricht-traktaten og senere Amsterdam-traktaten ble søkelyset satt på tiltak for å styrke mobiliteten. Det er her EUs integrerte utdanningsprogrammer ble skapt.

Utdanningsprogrammene Leonardo da Vinci og Sokrates var EUs viktigste virkemidler til innflytelse på utdanningsområdet. Formålet har vært å stimulere til økt mobilitet og internasjonalisering i Europa. Gjennom felles prioriteringer av aktivite-

ter har programmene lagt føringer på nasjonale satsinger. Begrunnelsen for EUs arbeid med å styrke mobiliteten er først og fremst å realisere unionens visjon om «the European citizen», en sterk tilhørighet til hele den europeiske regionen. Manglende språkkunnskaper og kulturforståelse er kanskje den viktigste barrieren for mobilitet, og EUs utdanningsprogrammer er et viktig virkemiddel for å bygge ned denne barrieren. Det er også en viktig side av denne politikken å stimulere til det som senere omtales som «peer learning». Det å utveksle erfaring og kunnskap på tvers av grensene tilfører alle ny kompetanse. Studiebesøksordninger og prosjekter har vært viktige møteplasser for slik deling og overføring av kunnskap.

Programmet Leonardo da Vinci, som nå er innlemmet i det livslange læringsprogrammet, er innrettet mot yrkes- og profesjonsutdanninger. Det rommer støtteordninger for mobilitetsfremmende tiltak, prosjekter for å heve kvaliteten på utdanningen, språkopplæring og samarbeidsnettverk. Samtidig med utviklingen av denne programaktiviteten som administrativt i stor grad er overlatt til det enkelte medlemsland, har det vokst fram en rekke andre aktiviteter på det utdanningspolitiske området innenfor EU.

Da fire av utdanningsministrene i EU (1998) underskrev en erklæring om å utvikle et mer sammenhengende utdanningssystem, utløste det en debatt om behovet for å utvikle en egen europeisk enhetlig modell for høyere utdanning. Dette førte til den såkalte Bologna-prosessen, et arbeidsprogram underskrevet av 29 utdanningsministere i Europa. Hovedideen var å utvikle et mer tilgjengelig, forståelig og sammenlignbart gradssystem i høyere utdanning. Tiltaket skulle være et virkemiddel for å sikre fri bevegelse av studenter, lærere og forskere mellom europeiske institusjoner, og på den måten nå målet om høyere mobilitet i arbeidsstyrken.

Mens Bologna-prosessen var under utvikling, og med denne arbeidsmåten som modell, samlet EU seg om en ambisiøs strategi for å styrke Europa som global aktør. Lisboa-strategien, som ble vedtatt i 2000, varslet et skifte i EUs politikk på utdanningsområdet. «The Union must become the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion» (Det europeiske råd, Lisboa, mars 2000). Som ledd i oppfølgingen av strategien formulerte EUs utdanningsministere følgende mål

- The highest quality will be achieved in education and training and Europe will be recognised as a worldwide reference for the quality and re-

levance of its education and training systems and institutions;

- Education and training systems in Europe will be compatible enough to allow citizens to move between them and take advantage of their diversity;
- Holders of qualifications, knowledge and skills acquired anywhere in the EU will be able to get them effectively validated throughout the Union for the purpose of career and further learning;
- Europeans, at all ages will have access to life-long learning;
- Europe will be open to cooperation for mutual benefits with all other regions and should be the most-favoured destination of students, scholars and researchers from other regions.

Disse ambisiøse målene legger altså opp til at Europa innen 2010 skal være et forbilde når det gjelder utdanningssystemer, åpne for at Europa blir ett utdanningsområde uten begrensninger i mulighetene for å utnytte det enkelte lands særlige fortrinn, og med livslange utdanningstilbud til alle, og i globalt perspektiv skal det europeiske utdanningstilbudet være det mest foretrukne.

Lisboa-strategien legger også nye premisser for partenes traktatfestede adgang til å være med i politikktutforming. Lisboa-toppmøtet oppfordret partene til å utarbeide en strategi for livslang læring. Partene på europeisk nivå inngikk i 2002 en slik avtale om livslang læring.

Under det danske formannskapet høsten 2002 ble den såkalte København-deklarasjonen vedtatt. Den setter opp mål for Europa og den enkelte medlemsstat innenfor området fag- og yrkesopplæring.

I regi av København-prosessen har EU-kommisjonen i de senere år igangsatt en rekke tiltak innenfor følgende prioriterte områder:

1. Styrke den europeiske dimensjonen innenfor fag- og yrkesopplæringen
2. Tiltak for å øke gjennomsiktigheten, eller «transparency»
3. Intensivere arbeidet med gjensidig anerkjennelse av kompetanse og kvalifikasjoner
4. Styrke kvaliteten på fag- og yrkesopplæringen

En rekke vedtak om konkrete tiltak er gjort og prosesser igangsatt. Det er vedtatt å etablere et europeisk rammeverk for kvalifikasjoner. Videre er det innført et felles europeisk dokumentasjonssystem kalt Europass. EU-kommisjonen har lagt fram forslag til en rekommandasjon om etablering av et system for poeng i fag- og yrkesopplæringen. Under de ulike aktivitetene og forslag til tiltak lig-

ger et felles europeisk fokus på økt mobilitet både i og mellom utdanningssystemene, og et felles europeisk arbeidsmarked. I tillegg etablerte EU-kommisjonen i 2005 et nettverk for arbeidet med kvalitet i fag- og yrkesopplæringen (ENQA-VET), og i april 2008 la EU-kommisjonen fram et forslag om felles europeisk referanserammeverk for kvalitetssikring i fag- og yrkesopplæring.

I november 2003 kom den første rapporten fra store deler av arbeidet innenfor utdanning og opplæring i regi av EU, det som samlet sett er kalt «Education and Training 2010». Rapporten var interessant ved at både Europakommisjonen og de organisasjonene som var hørt, var sterkt bekymret for at Lisboa-målene ikke skulle bli nådd innen 2010. De svakhetene som rapporten pekte på, er gjentatt ved senere evalueringer av prosessen. Nå, bare ett og et halvt år før programperioden går ut, er det klart at det fortsatt er mye igjen før målene nås, men selvsagt med store nasjonale variasjoner i måloppnåelse:

- for dårlig gjennomsnittlig utdanningsnivå sammenlignet med andre land
- for liten mobilitet
- mangel på kvalifiserte lærere og instruktører
- svakheter i høyere utdanning (for eksempel synergier mellom høyere utdanning og forskning)
- for lite investering, særlig i høyere utdanning
- for dårlig kvalitet på fag- og yrkesopplæring
- for lite attraktive tilbud for utenlandske studenter

Med dette som bakgrunn har kommisjonen prioritert ytterligere tiltak for å nå målene og forslag til hvordan disse skal iverksettes. EUs politikk endrer altså karakter fra å være traktatstyrt til å bli prosessorientert og målstyrt. Den nye måten å styre på er kalt «open method of coordination». Dette innebærer i korte trekk følgende: Åpne konsultasjoner på ministernivå brukes for å fastsette felles nasjonale mål, medlemsstatene avgjør hvordan politikken skal gjennomføres, EU-kommisjonen utvikler indikatorer ved utstrakt bruk av ekspertgrupper, og medlemsstatene bes rapportere ut fra de opptrukne indikatorene og referansene. Disse politiske målene, basert på felles måleverktøy, er ikke juridisk forpliktende, men vil i praksis sørge for konvergens i medlemsstatenes innsats på de ulike politikkområdene.

Gjennom de traktatfestede rettighetene for partsdeltakelse og den beskrevne metoden for politisk samarbeid med EU- og EØS-landene skapes det til dels helt nye arenaer for partssamarbeid i Europa. Dette vil også måtte få konsekvenser for

hvordan vi organiserer arbeidet i Norge. Den varslede utvidelsen av sektordialogen til også å omfatte utdanningsområdet vil utfordre oss på å finne gode modeller for hvordan vi kan samordne det faglige og politiske arbeidet mellom de ulike bransje- eller sektororganisasjonene, de sentrale partsorganisasjonene i EU, de aktuelle generaldirektoratene og de tilsvarende organene på nasjonalt nivå. Disse endringene berører alle parter og stiller store krav til samarbeid om å finne gode løsninger.

4.6.3 Utfordringene

Høy kompetanse blir stadig viktigere for nasjoners internasjonale konkurranseevne og forutsetter at stadig flere av de utfordringene som vil komme og de tiltakene som må settes inn, ikke lenger kan begrenses til et nasjonalt perspektiv. Å fortsette internasjonaliseringen av fag- og yrkesopplæringen krever store endringer i tilnærminger og tenkemåte, både i utdanningssystemet og i arbeidslivet. Samtidig er det viktig å sikre at norsk tilpasning til internasjonale initiativer som for eksempel EQF skjer på en måte som tjener norsk utdanning og arbeidsliv.

Internasjonaliseringen har mange tilskikkelser, og det som i særlig grad berører utdanningspolitikken er følgende:

- Nasjonal politikk utfordres sterkere gjennom økende internasjonalt samarbeid og konkurranse.
- Overnasjonale organer (som EU) formulerer mål og legger press på nasjonale myndigheter.
- Internasjonalisering betyr at det også skapes behov for nye nasjonale samarbeidsrelasjoner og samarbeidsorganer.
- Utviklingen stiller større krav til enkeltmenneskers evne til kommunikasjon og samhandling med mennesker med en annen kulturell forankring.
- Bransjeorganisasjoner og fagforeninger jobber oftere direkte gjennom egne internasjonale organisasjoner.
- Virksomheter opererer på større markeder og henter i økende grad kompetanse globalt
- Elever og studenter flytter seg oftere og lenger og skaper nye betingelser for rekruttering.
- Kompetanse er blitt den viktigste innsatsfaktoren i bedriftenes vare- og tjenesteproduksjon og hentes der den finnes.
- Utviklingen i Barentsregionen er av de nasjonale satsingsområdene som innebærer store utviklings- og omstillingsprosjekter. Kravet til kompetanse vil stille store krav til utdannings samarbeid i regionen.

Kapittel 5

Konsekvenser for fag- og yrkesopplæringen

Trendene beskrevet ovenfor baserer seg til dels på usikre forutsetninger. Mens noen av trendene eller utviklingstrekkene er ganske sikre, for eksempel alderssammensetningen i den norske befolkningen, er andre, som for eksempel den teknologiske utviklingen og miljøutfordringene, svært usikre. Selv om det er vanskelig å trekke bastante konklusjoner om det framtidige arbeidslivets behov på detaljnivå, er sikkerheten stor for at utviklingen på disse områdene og på utviklingen i verdensøkonomien og i norsk økonomi for øvrig vil få stor betydning for framtidig arbeidsliv og behovet for kompetanse i arbeidsstyrken. Det er viktig å legge merke til at trendene som er beskrevet, peker i samme retning på vesentlige punkter som kort kan sammenfattes slik:

- behov for mer arbeidskraft
- behov for høyere kompetanse i arbeidsstyrken
- behov for fleksibilitet i fag- og yrkesopplæringen
- behov for raskere omstilling i arbeidsstyrken
- behov for kvalitet og relevans i fag- og yrkesopplæringen
- behov for økt miljøbevissthet
- behov for internasjonalisering i fag- og yrkesopplæringen

5.1 Behov for mer arbeidskraft

Den demografiske utviklingen med stadig flere eldre, og dermed flere som trenger omsorgs- og helsetjenester, krever en betydelig økning i antall arbeidstakere i denne sektoren. Samtidig vil en stadig større del av befolkningen være eldre som ikke lenger deltar i arbeidslivet. Gjennom lang tid har det også vært en utvikling der en stadig større del av den voksne befolkningen har vært utenfor arbeidslivet på grunn av sykdom eller andre forhold som hindrer yrkesdeltakelse. Deler av norsk arbeidsliv har vært avhengige av innvandret arbeidskraft for å opprettholde aktiviteten. Utdanningssystemets utfordringer for å møte disse utviklingstrekkene er følgende:

- En større andel av ungdom må komme gjennom grunnopplæringen med en kompetanse

som gjør dem attraktive for arbeidslivet og i stand til å delta i et arbeidsliv med store krav til innsats og omstillingsevne. Antallet som avbryter i videregående opplæring, og særlig innenfor yrkesfagene, må reduseres.

- Utdanningssystemet må være i stand til å gi tilbud til arbeidstakere som er eller står i fare for å bli skjøvet ut av arbeidsmarkedet fordi deres yrkeskompetanse ikke lenger er etterspurt. Det kan være arbeidstakere uten videregående opplæring, arbeidstakere som har en videregående opplæring som ikke lenger er etterspurt eller arbeidstakere i bransjer der norsk arbeidsliv ikke lenger klarer å konkurrere.
- Utdanningssystemet må også ha ordninger som gjør at innvandret arbeidskraft kan få supplert den kompetansen de har med seg, slik at den blir tilpasset de særlige behovene som måtte finnes i norsk arbeidsliv.

5.2 Behov for høyere kompetanse i arbeidsstyrken

Andelen arbeidstakere med grunnskole som høyeste utdanning har blitt vesentlig redusert etter krigen. Framskrivninger fra SSB viser at denne utviklingen vil fortsette i Norge, og tilsvarende framskrivninger for Europa, utarbeidet av CEDEFOP, viser en tilsvarende utvikling innenfor EU. Dette tilsier at en større andel av ungdommen må få en opplæring utover grunnskolen som arbeidslivet vil etterspørre. Utdanningssystemet må derfor

- bidra til at færre unge avbryter videregående utdanning uten å ha oppnådd studie- eller yrkeskompetanse
- bidra til at flere voksne fullfører sin utdanning

5.3 Behov for fleksibilitet i fag- og yrkesopplæringen

Kravene til kompetanse øker innenfor en svært stor andel av yrkesfagene. Nye produksjonsmetoder, nye produkter, nye materialer og økte krav til kvalitet gjør at forventningene til en fagarbeiders

kompetanse er mye større i dag enn for bare få år tilbake. Disse økte kompetansene eller spesialiseringene kan legges inn i den ordinære fagopplæringen ved å utvide opplæringstiden, eller de kan tilbys som en påbygging til et fag- eller svennebrev. Uansett vil det stille nye krav til utdanningssystemet.

I tillegg til faglig spesialisering vil det være behov for arbeidstakere med annen type tilleggskompetanse. Eksempler på dette kan være entreprenørskap, internasjonalisering, språk og realfag, og nye behov vil kunne vise seg i framtida.

- Fag- og yrkesopplæringen må ha en struktur som gir mulighet for å øke omfanget av opplæring og gi mulighet for større grad av spesialisering i enkelte fag.
- Det må gis gode muligheter for overganger til fagskoler, høyskoler og universiteter.
- Det må utarbeides utdanningstilbud på nye områder og som bygger på fagutdanning.

Samtidig med behov for stadig mer spesialisert kompetanse i arbeidslivet er det også behov for større breddekompetanse. Hva som menes med breddekompetanse, vil kunne variere fra fag til fag. En definisjon av begrepet kan være å ha en helhetsforståelse for faget, og å kunne kombinere teoretisk og praktisk kunnskap slik at en kan utføre et stykke arbeid og se utfordringer og eventuelle problemer knyttet til oppgaver i utøvelsen av faget. Yrkesutøveren må kunne samarbeide og kommunisere med andre yrkesutøvere, kunder, leverandører, arbeidsledere med flere. Arbeidet må kunne planlegges, dokumenteres og rapporteres skriftlig og muntlig.

Grunnleggende ferdigheter som lesing, skrive, regning og digitale ferdigheter vil i noen tilfeller være en del av det som omfattes av breddekompetanse. Disse ferdighetene vil uansett være en forutsetning for å kunne tilegne seg breddekompetansen.

Felles for mange yrker i dag er et økende behov for bruk av digitale hjelpemidler, elektronikk og prosessstyring. I mange bransjer er det også stor grad av samarbeid på tvers av landegrensener eller bruk av arbeidskraft fra andre land. Dette øker behovet for språkkompetanse i arbeidsstyrken. Flere arbeider nå på tvers av tradisjonelle yrker og med komplekse problemstillinger. Derfor må de ha kompetanse på flere områder eller kompetanse til å forstå arbeidsprosesser på andre fagområder. Samlet tilsier dette at utdanningssystemet må:

- legge til rette for at flest mulig har bredest mulig kompetanse

Den uvisse framtida, den raske utviklingen og de hyppigere endringene i arbeidslivet vil kreve økt omstillingsevne for arbeidstakerne. I alle yrker må det forventes nye produkter og produksjonsmetoder. Noen yrker vil også forsvinne fordi de blir erstattet av nye yrker, eller fordi de blir utkonkurrert i Norge av virksomheter i land med lavere produksjonskostnader. Utdanningssystemet må derfor legge til rette for

- at arbeidstakere kan få oppdatering innenfor faget sitt når det er nødvendig
- at arbeidstakere kan få ny yrkesutdanning når arbeidslivet ikke lenger har behov for den yrkesutdanningen de har gjennomført

5.4 Behov for raskere omstilling i utdanningstilbudet

Fag- og yrkesopplæringen har vært gjennom mange store reformer. Felles for alle reformene er at det går lang tid fra det blir følt et behov for reformer, og til de første fagarbeiderne med den nye utdanningen kommer ut i arbeidslivet. For eksempel ble utvalget som utarbeidet grunnlaget for Kunnskapsløftet, oppnevnt i 2001. De første lærlingene som har fått hele sin opplæring i Kunnskapsløftet, vil avlegge fag- eller svenneprøven våren 2010. Utdanningssystemet må derfor

- organiseres på en måte som muliggjør raskere omstillinger

5.5 Behov for kvalitet og relevans i fag- og yrkesopplæringen

Økt konkurranse, rask utvikling, forventet mobilitet av arbeidstakere og ikke minst økte krav til dokumentasjon fra nasjonale og overnasjonale myndigheter fører til økt krav om kvalitet og relevans i opplæringen.

Arbeidet med kvalitetsutvikling i fag- og yrkesopplæringen involverer aktører både fra skolesiden og fra arbeidslivet, på nasjonalt nivå og regionalt nivå og i den enkelte virksomhet. Det er fylkeskommunen som har ansvaret for gjennomføringen av videregående opplæring, både den delen av opplæringen som foregår i skole, og den delen som skjer i bedrift. I dette inngår også arbeidet med kvalitetssikring og kvalitetsutvikling, noe som blant annet skjer i samarbeidet i de fylkeskommunale yrkesopplæringsnemndene – som beskrevet innledningsvis. Arbeidet med kvalitet i fag- og yrkesopplæringen er også et av de viktigste områ-

dene man arbeider med, både nasjonalt og internasjonalt.

Utvalget mener at det derfor er viktig at norske utdanningsmyndigheter ferdigstiller arbeidet med et nasjonalt system for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. Dette bør vurderes knyttet til det europeiske rammeverket for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen beskrevet i avsnitt 3.5 og til Utdanningsdirektoratets forslag til «Nasjonale føringer for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen».

- Det må opprettes et godt fungerende kvalitets-sikringssystem.

5.6 Behov for økt kunnskap om miljø og arbeidsmiljø

Miljøutfordringene vil føre med seg økte krav til kompetente fagarbeidere som ikke bare har en bred faglig kompetanse, men også spisskompetanse innen avgrensede fagfelt i tillegg til en mer generell bevissthet om miljø og miljøutfordringer. Økte krav til kompetanse er også en av utfordringene som den generelle teknologiske utviklingen vil føre med seg. På samme måte som miljøutfordringer fører med seg nye faglige utfordringer, vil det også komme nye arbeidsmiljøutfordringer. De til enhver tid mest aktuelle miljøutfordringer og arbeidsmiljøutfordringer til de ulike bransjer må gjenspeiles både i teori og praksis i fag- og yrkesopplæringen. Derimot er det uklart akkurat hva slags kompetanse vi trenger i framtida, men å satse på en generelt høyt utdannet arbeidskraft blir ofte trukket fram som en god samfunnsøkonomisk investering. Høyt utdannet arbeidskraft kan lettere omstille seg og tilegne seg nye ferdigheter.

Klimaforskere vektlegger at samfunnet trenger arbeidskraft med både en praktisk og en teoretisk utdanning. Etterspørselen etter arbeidskraft med en slik dobbeltkompetanse forventes også å øke i framtida. Fagarbeidere som utdanner seg videre på høyskoler og universiteter, kan bidra til å dekke behovet for høyt utdannede personer. Deres kombinasjon av praktisk utdanning og høyere teoretisk utdanning vil kunne bidra til nødvendig kreativitet og innovasjon som vil trenge på dette feltet. Å sikre fagarbeidere overgangsmuligheter til høyere utdanning blir derfor av avgjørende betydning.

Som vist til i kapittel 3 finnes det også eksempler på at nye fag oppstår når vi får kunnskap om miljøutfordringer. Det er sannsynlig at flere nye fag vil oppstå etter hvert, og utdanningsmyndighetene

med Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen og de faglige rådene må sørge for at fagopplæringen har en innebygget kapasitet for raskt å kunne etablere nye fag og lage nye læreplaner.

- Miljøutfordringene vil kreve et utdanningssystem som muliggjør raske omstillinger.
- Miljøutfordringene vil skape behov for høyt kompetente, ansvarsbevisste og omstillingsdyktige fagarbeidere.

5.7 Behov for internasjonalisering i fag- og yrkesopplæringen

Internasjonalt samarbeid og kontakt brer om seg på alle områder i arbeidslivet som på de fleste andre samfunnsområder. Behovet for kunnskap om andre land og kulturer øker. Samtidig stiller utviklingen større krav til enkeltmenneskers evne til kommunikasjon og samhandling med mennesker med en annen kulturell forankring. Fremmedspråk er en viktig forutsetning for, og del av, arbeidet med internasjonalisering.

Vår nasjonale utdanningspolitikk formes mer og mer av internasjonale prosesser og avtaler, og da spesielt politikktutforming på europeisk nivå. Blant annet gjelder dette tiltak rettet inn mot å forbedre kvaliteten i yrkesrettet opplæring, utvikling av rammeverk for kvalifikasjoner og utarbeidelse av systemer for opplæringspoeng. Dette er beskrevet i avsnitt 3.5.

Det må gjøres systematiske tiltak for at lærere og instruktører skal kunne arbeide med internasjonalisering av fag- og yrkesopplæring. Det er viktig at lærere og instruktører sikres kompetanse og anerkjennelse for sitt arbeid med internasjonalisering. Kunnskap og innsikt om internasjonalt arbeid, kulturelle dimensjoner, bransjevise forhold, internasjonale faglige standarder og overenskomster samt beslutningsmekanismer må oppfattes og brukes som en naturlig bestanddel i opplæringen. Mobilitetsprosjekter som Leonardo da Vinci kan bidra til dette. Det er derfor viktig å tilrettelegge for og anerkjenne betydningen av internasjonaliseringsarbeidet i fagopplæring og fagskoler.

- Det bør utvikles klarere nasjonale prioriteringer knyttet til internasjonalisering.
- Det bør legges til rette for at elever, lærlinger, lærere og instruktører i utstrakt grad får delta i internasjonale mobilitets tiltak.
- Tilbudet om fremmedspråkundervisningen må styrkes på alle nivåer av opplæringen.

Kapittel 6

Tiltak

Utvalget foreslår i dette kapitlet en rekke tiltak som vil gjøre norsk fag- og yrkesopplæring bedre forberedt til å møte framtidens behov. Utvalget har ikke prioritert tiltakene. Selv om utvalget fremmer en rekke forslag til tiltak, mener utvalget på bakgrunn av beskrivelsene foran at norsk fag- og yrkesopplæring har flere kjennetegn som gjør den godt forberedt til å møte utviklingstrekkene i samfunnet slik de er beskrevet i kapittel 4. Disse kjennetegnene blir gjennomgått nedenfor.

6.1 Utvalgets vurdering av norsk fag- og yrkesopplæring

6.1.1 Rett til videregående opplæring

Både ungdom og voksne har rett til tre års videregående opplæring som fører til studie- eller yrkeskompetanse. Denne retten er en medvirkende årsak til at mer enn 96 prosent av dagens 16-åringer starter i videregående opplæring.¹ Retten til opplæring for ungdom inkluderer mulighet for omvalg og mulighet for å få tilpasset opplæring over fem år. Voksnes rett til videregående opplæring innebærer, slik den nå gjelder, en ny mulighet for alle som ikke tidligere har gjennomført videregående opplæring, til å fullføre og nå studie- eller yrkeskompetanse. Opplæringen er i hovedsak gratis. Dagens system legger derfor formelt godt til rette for at alle som ønsker det, skal kunne velge å gjennomføre videregående opplæring.

6.1.2 Lokalt ansvar

Fylkeskommunene tar et betydelig ansvar for å oppfylle ungdommens rett til videregående opplæring. De har bygget opp en skolestruktur tilpasset regional bosetting, næringsstruktur og elevenes ønsker. I skoleåret 2007-2008 fikk 76 prosent av alle søkere oppfylt sitt primære ønske om utdanningsprogram og skole.² Det overveiende flertall av norsk ungdom kan bo hjemme til de har gjennomført videregående opplæring. Fylkeskommu-

nene har etablert gode samarbeidsforhold med lokalt næringsliv om samarbeidet mellom skole og bedrift, utplassering av elever i bedrift, prosjekt til fordypning og om læreplasser. Fylkeskommunen har det regionale ansvaret for å oppfylle retten til videregående opplæring og til å organisere, drive og finansiere opplæringen. Utvalget mener at dette bidrar til at opplæringen er tilpasset regionale behov, og at den har stor evne til omstilling.

6.1.3 Arbeidslivets rolle i utdanningen

Arbeidslivet påvirker og deltar i videregående opplæring på mange områder. Som opplæringsarena er lærebedriftene helt avgjørende i norsk fagopplæring. Hvert år tar norske lærebedrifter imot 16 000-17 000 nye lærlinger. Resultatene fra fag- og svenneprøvene viser at lærebedriftene gjør en god jobb som opplæringsansvarlig for lærlingene. Mange av bedriftene er medlemmer i opplæringskontorer som bidrar til kvalitetssikring av opplæringen og formidling av lærlinger. Arbeidslivets parter spiller også en sentral rolle i fylkeskommunens arbeid med videregående opplæring gjennom sitt arbeid i yrkesopplæringsnemndene og ved å stille med medlemmer til prøvenemndene som vurderer fag- og svenneprøvene.

Nasjonalt spiller partene i arbeidslivet en sentral rolle i utviklingen og overvåkingen av fag- og yrkesopplæringen gjennom arbeidet i Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen og i faglige råd. Alle beslutninger staten tar om fag- og yrkesopplæringen er vurdert av SRY, og rådet har vide fullmakter til selv å ta opp temaer innenfor opplæringen. De faglige rådene har hatt avgjørende innflytelse på strukturen i videregående opplæring innenfor hvert utdanningsprogram og kommer med forslag til endringer etter behov. Innholdet i læreplanene for fagopplæringen er fastsatt med utgangspunkt i kompetanseplattformene som rådene har bidratt til å utarbeide for hvert yrke. Utvalget mener at lærebedriftenes rolle som opplæringsarena er helt sentral for kvaliteten på norsk fagopplæring. Det langvarige og gode samarbeidet mellom arbeidslivet og utdanningsmyndighetene nasjonalt og regionalt legger etter utvalgets oppfatning et godt grunnlag

¹ Utdanningsdirektoratet 2008

² Utdanningsdirektoratet 2008

for at endrede behov i arbeidslivet kan bli fanget opp og fulgt opp raskt med nødvendige endringer i utdanningene.

6.1.4 Struktur

Strukturen i videregående opplæring er ny med Kunnskapsløftet, men baserer seg på hovedprinsippene fra endringene i Reform 94. Det er ni yrkesfaglige utdanningsprogrammer som gir inngang til hvert sitt brede område av yrker med større eller mindre felles innhold og arbeidsområder innenfor hvert program. Utdanningene blir mer spesialisert i Vg2, før forberedelsen til arbeidslivet skjer gjennom valg av fag med to års opplæring hovedsakelig i lærebedrift. Utvalget ser at denne strukturen gir ungdom mulighet til å utsette det endelige valget av yrke to år ut i videregående opplæring. Med de brede utdanningsprogrammene er det stort nok elevgrunnlag til å opprette klasser ved flere skoler, og elevene kan bo hjemme lenger enn ved en mer spesialisert struktur fra første år. Bredden i utdanningsprogrammene bidrar også til å gi elever og lærlinger en breddekompetanse som er en fordel både når de skal ut i yrkene sine, og når arbeidslivet i framtida vil kreve omstillinger. Utvalget legger også vekt på at dagens struktur med spesialisering i siste del av opplæringen bidrar til at endringer i kompetansebehovene i et yrke ofte kan ivaretas med endringer bare i læreplanen for bedriftsopplæringen. Utvalget mener det er en styrke ved den norske fagopplæringen at arbeidet med grunnleggende ferdigheter vektlegges så sterkt, og at fellesfagene har et felles innhold og en sentral plass i alle utdanningsprogrammene. Dette bidrar etter utvalgets oppfatning til å gi arbeidslivet fagarbeidere med høy kompetanse og stor evne til omstilling.

6.1.5 Økonomi

I internasjonal sammenheng bruker Norge mye penger per elev i videregående opplæring. Norske videregående skoler har i internasjonal sammenheng høy lærertetthet i forhold til antall elever. Opplæringen i bedrift skjer med tilskudd fra det offentlige, som bidrag til å dekke lærebedriftens utgifter til selve opplæringen. Etter utvalgets oppfatning gir den økonomiske situasjonen et grunnlag for en opplæring i skole og bedrift med høy kvalitet. Selv om tilgangen på læreplasser alltid vil påvirkes av konjunktursvingninger, bidrar offentlige tilskudd til å redusere betydningen av slike svingninger for læreplassstilgangen.

6.2 Raskere omstilling i utdannings-systemet

6.2.1 Systemnivå

Dagens fag- og yrkesopplæring består av et samarbeid mellom staten, fylkeskommunene og arbeidslivet. Staten fastsetter de overordnede rammebetingelsene som struktur i opplæringssystemet, innhold i læreplaner, vurderingsordninger og innhold i lov og forskrift. Alle beslutninger om endringer skjer imidlertid etter diskusjoner med og råd fra partene i arbeidslivet, dels gjennom rådsstrukturen for fag- og yrkesopplæringen og dels gjennom offentlig debatt og høringer. Selve opplæringen skjer i fylkeskommunenes skoler eller i bedrifter. Gjennom deltakelse i yrkesopplæringsnemndene er partene i arbeidslivet premissleverandører for fylkeskommunenes dimensjonering av opplæringen, kvalitetsarbeid og karriereveiledning. Fylkeskommunene har på sin side et ansvar for å godkjenne lærebedrifter og lærekontrakter.

Det finnes i dag om lag 20 000 godkjente lærebedrifter og i overkant av 450 videregående skoler. Det overveiende flertall av skolene tilbyr fag- og yrkesopplæring. I skolene og lærebedriftene får til sammen 80 000 elever og 30 000 lærlinger opplæring på yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Opplæringen er innrettet på å forberede til nesten 200 forskjellige yrker. I tillegg tar mange etter- og videreutdanning i fagskoler eller på høyskoler og universiteter.

Omstilling innenfor slike store strukturer, med så mange interessenter og deltakere og med så stor spredning i faglig innhold, er krevende. Utvalget mener flere tiltak må gjennomføres for å få til en raskere omstilling i tråd med arbeidslivets behov. For det første må det etableres ordninger som raskere oppdager og definerer behov for endringer. Slike behov skal etter dagens organisering kanaliseres fra bransjene gjennom faglige råd til Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet. I dag finnes det ingen verktøy eller rutiner som sikrer at nye behov blir kartlagt og meldt fra om. Utvalget mener de faglige rådene som en fast rutine bør vurdere behovet for endringer i fagene innenfor sitt område. Dette vil inngå i de faglige rådenes mandat og vil ikke medføre ekstra kostnader. Som en del av dette arbeidet bør det vurderes om det er mulig å initiere forskning og utvikle statistiske verktøy for å kartlegge og analysere endringsbehovet.

Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet må legge til rette for at det kan skje nødvendige endringer i læreplaner for fag, i yrkesut-

danninger eller i tilbudsstrukturen uten at det må gjennomføres som en del av en total reform i hele den videregående opplæringen. Under utviklingen av Kunnskapsløftet er det vist at samarbeidet mellom Utdanningsdirektoratet, aktuelle fagmiljøer og partene i arbeidslivet fungerer godt, slik at mindre endringer kan gjennomføres raskt.

For en lærer som ikke er i løpende kontakt med utviklingen av faget i arbeidslivet, kan det også være vanskelig å være oppdatert i de siste produksjonsmetodene og de nyeste verktøy og produkter. Selv om skoler ikke kan ligge i forkant når det gjelder anskaffelser av nytt og moderne utstyr, er det viktig at fylkeskommunene sørger for at utstyret er så bra at elevene kan gis opplæring i tråd med læreplanene. Utvalget ønsker derfor at fylkeskommunene pålegges å kartlegge utstyrssituasjonen på de videregående skolene. Kartleggingen bør vurderes fulgt opp med økte økonomiske ressurser til fylkeskommunene for å sikre at utstyr og undervisningsmateriell er oppdatert. Utvalget mener det er behov for å understreke fylkeskommunens plikt til å sørge for at lærerne får mulighet til å holde seg faglig oppdatert. Det er den enkelte skoleledelse som til daglig har ansvaret for å se til at det samlede lærerkorpset er faglig oppdatert. Lærebedriften har ansvar for at faglig ansvarlig og instruktører er faglig oppdaterte. Etter utvalgets mening kan dette skje gjennom etter- og videreutdanning, hospitering i bedrifter eller gjennom et tett samarbeid mellom skoler og lærebedrifter. Utvalget mener at den enkelte fylkeskommune i samarbeid med yrkesopplæringsnemndene må vurdere om en gjennom partssamarbeidet i større grad kan opprette faste ordninger som sikrer at alle lærere gis muligheter til å holde seg faglig à jour.

Fylkeskommunene som skoleeiere og lærebedriftene må løpende sørge for å tilpasse opplæringen til endringer i strukturen og til de andre rammebetingelsene for videregående opplæring. Fylkeskommunene har både i Reform 94 og i Kunnskapsløftet raskt tilpasset sine tilbud til struktur- og regelendringene i reformene. Imidlertid viste evalueringen av Reform 94 at det i mange tilfeller kunne ta lengre tid å få tilpasset all opplæring på tilfredsstillende nivå i henhold til nye faglige krav. Slik læreplanene er utformet i Kunnskapsløftet, vil det kunne skje mange endringer i et fag uten at det er nødvendig å endre læreplanen. Dette skyldes at læreplanen i stor grad beskriver funksjoner i arbeidet. Disse funksjonene kan være de samme selv om arbeidsmetoder, materialer og verktøy endres. Derfor er det viktig at fylkeskommunene og lærebedriftene følger med i utviklingen i fagene, slik at

opplæringen hele tiden er tilpasset produksjonsmetodene i arbeidslivet.

En viktig del av grunnlaget for fagopplæringens sterke posisjon i norsk arbeidsliv er partenes innflytelse på opplæringen og opplæringens innhold. Læreplanene er sentrale dokumenter i denne sammenheng, og det er derfor avgjørende at partene i arbeidslivet har reell innflytelse i læreplanarbeidet.

6.2.2 Partssamarbeidet

Synovate Ltd gjennomførte en evaluering av dagens samarbeid mellom utdanningsmyndighetene og partene i arbeidslivet for utvalget. Hensikten med undersøkelsen var å få et godt kunnskapsgrunnlag for eventuelle forbedringer. Undersøkelsen ble sendt ut til medlemmer av Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen, de faglige rådene og bransjer som ikke formelt er representert i strukturen, men som likevel kunna ha interesse av dette. Svarprosenten var på 46 prosent, og fordelingen blant respondentene fordelte seg nær opp til fordelingen mellom gruppene slik de er i populasjonen. Spørsmålene som ble stilt, var følgende:

- Gir dagens rådsstruktur partene innflytelse når staten fastsetter rammebetingelsene for fag- og yrkesopplæringen?
- Medfører dagens rådsstruktur dialog og samarbeid mellom staten og partene i arbeidslivet om de rammebetingelser som fastsettes?
- Bidrar dagens rådsstruktur til å etablere felles forståelse mellom partene i arbeidslivet og utdanningsmyndighetene av situasjonen i utdanningssystemet og av arbeidslivets behov for kompetanse?
- Bidrar dagens rådsstruktur til effektive beslutningsprosesser?
- Medfører dagens rådsstruktur dialog på tvers av bransjer og yrker?

Undersøkelsen viste at de fleste er fornøyde med strukturen på samarbeidet slik den er i dag. De bransjene og næringene som ikke er representert i strukturen, er gjennomgående klart mer misfornøyde med dagens rådsstruktur. På spørsmålet om rådsstrukturens evne til å bidra til effektive beslutningsprosesser er respondentens holdninger delte. Medlemmer i SRY er mest fornøyde, mens representanter fra organisasjoner som ikke deltar i partsorganene, er mest misfornøyde. I tillegg til alternativene på hvert spørsmål hadde hvert spørsmål et åpent kommentarfelt der respondentene

kunne gi tilbakemeldinger. Nedenfor gjengis noen av de tilbakemeldingene som er hyppigst nevnt:

- ønske om større innflytelse
- ønske om tettere samarbeid og mer direkte dialog i samarbeidet
- ønske om større ryddighet og effektivitet i samarbeidsprosessene
- ønske om større tilgang på ressurser, både med tanke på tid, penger og kompetanse

Undersøkelsen peker på behovet for bedre kommunikasjon med parter som ikke er representert i strukturen, og viser til at partene kan gjøre dette innenfor mandatene som er fastsatt. Det er også viktig å få til en tydelig ansvarsfordeling i alle ledd i samarbeidet om fag- og yrkesopplæringen.

6.2.3 Forslag til tiltak

- Utvalget foreslår at de faglige rådene bør som en fast rutine vurdere behovet for endringer i fagene innenfor sitt område. Som en del av dette arbeidet bør det vurderes om det er mulig å initiere forskning og utvikle statistiske verktøy for å kartlegge og analysere endringsbehovet.
- Utvalget foreslår at Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet må legge til rette for at det kan skje nødvendige endringer i læreplaner for fag, i yrkesutdanninger eller i tilbudsstrukturen uten at det nødvendigvis gjennomføres som en del av en total reform i hele videregående opplæring.
- Utvalget foreslår at fylkeskommunene pålegges å kartlegge utstyrssituasjonen på de videregående skolene. Kartleggingen bør vurderes fulgt opp med økte økonomiske ressurser til fylkeskommunene for å sikre at utstyr og undervisningsmaterieell er oppdatert.
- Utvalget foreslår at fylkeskommunene og lærebedriftene må følge med i utviklingen i fagene slik at opplæringen hele tiden er tilpasset produksjonsmetodene i arbeidslivet.
- Utvalget foreslår at Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen og de faglige rådene må tilstrebe bedre kommunikasjon med miljøer som har interesser i fag- og yrkesopplæringen, men som ikke er representert i de faglige rådene.

6.3 Tiltak for at flere skal gjennomføre videregående opplæring

Til tross for at alle som fullfører grunnskolen har lovbestemt rett til tre års videregående opplæring, er omfanget av elever og lærlinger som ikke fullfø-

rer og består opplæring, stort. Utvalget mener det er behov for både nasjonale og fylkeskommunale tiltak som bidrar til at arbeidet med å øke antallet som gjennomfører og består videregående opplæring, får tilstrekkelig oppmerksomhet, og at resultatene forbedres. Utvalget understreker at det med Kunnskapsløftet har kommet nye tiltak som kan bidra til å øke gjennomføringen, for eksempel utdanningsvalg i grunnskolen og prosjekt til fordypning i Vg1 og Vg2. Det er imidlertid for tidlig å si noe sikkert om hvordan disse tiltakene har virket. Kunnskapsløftet evalueres nå av flere forskningsmiljøer.

Det er viktig at nasjonale myndigheter og fylkeskommunene til enhver tid har oversikt over gjennomføringen og frafallet både på lands-, fylkes-, skole- og bedriftsnivå. En slik oversikt er en forutsetning for at alle nivåer prioriterer arbeidet med å øke gjennomføringsgraden, og for at de skal ha mulighet til å vurdere innsatsen av sitt eget arbeid. Utvalget mener det bør utarbeides et nasjonalt gjennomføringskart som til enhver tid viser frafallet i de ulike fylkene. Fylkeskommunene bør ha en tilsvarende oversikt over skolene og lærebedriftene i sitt fylke.

Slike tall vil måtte brukes med varsomhet, særlig der hvor utgangspunktet er et lavt antall elever eller lærlinger. Likevel vil slik statistikk vise utvikling over tid og kunne bidra til å peke ut fylkeskommuner, skoler og lærebedrifter med særlige utfordringer. Et gjennomføringskart vil også kunne identifisere fylkeskommuner, skoler og lærebedrifter som oppnår gode resultater, slik at andre kan lære av deres arbeid. I arbeidet med et gjennomføringskart er det ønskelig at det publiseres indikatorer for gjennomføring/fracfall på hvert trinn i den videregående opplæringen. Utvalget foreslår derfor at det utvikles løpende statistikk som sier noe om frafallet i hvert fylke etter hvert trinn i videregående opplæring. Dette forslaget vil ikke medføre noen økonomiske konsekvenser fordi rapporteringen på gjennomføring er i drift allerede i dag. Behandlingen av rapporteringen må likevel sikres ressurser på sentralt nivå.

Utvalget har også merket seg at det i liten grad finnes insentiver som belønner skoler eller lærebedrifter for innsats som fører til at flere elever og lærlinger gjennomfører og består. Utvalget legger til grunn at økonomiske insentiver for skoler og lærebedrifter vil kunne ha effekt på innsatsen for å øke gjennomføringsgraden. For eksempel kan fylkeskommunen tildele en mindre andel av driftsmidlene til skolene på grunnlag av gjennomføringsgraden forrige skoleår. Utvalget tilrår at det settes i verk forsøk med ulike insentiver som skal

bidra til høyere gjennomføring. Forsøkene skal evalueres. Forslaget kan gjennomføres innenfor gjeldende ressurser og har da ingen økonomiske konsekvenser. Dersom forslaget skal gjennomføres slik at insentivene skal komme i tillegg til dagens midler, vil dette måtte medføre en økning i overføringer til fylkeskommunene. Eventuelle administrative omlegginger i fylkeskommunene eller skolene antas å være minimale.

Den gruppen elever og lærlinger som avbryter videregående opplæring er sammensatt, både når det gjelder motivasjon og læreforutsetninger. Dette må etter utvalgets oppfatning avspeiles i de tiltakene som foreslås for å redusere antallet som avbryter. Alle elever og lærlinger skal ha mulighet for å nå lengst mulig ut fra sine læreforutsetninger. Fleksible opplæringsløp som veksler mellom opplæring i bedrift og opplæring i skole, vil kunne motivere noen. Andre vil kunne ha behov for en planlagt kompetanse på lavere nivå.

Tiltak som prøves ut for å bedre gjennomføringen, bør baseres på erfaringer og kunnskaper om målgruppen. Forskning om kjennetegn ved den gruppen av elever som har størst sannsynlighet for å avbryte opplæringen, framhever spesielt følgende: høyt fravær allerede i ungdomsskolen, lav motivasjon, svake karakterer, ikke bestått eksamener. Mange avbryter videregående opplæring mellom første og andre året i videregående, og etter det andre året da mange faller fra fordi de ikke får læreplass. Det er særlig mange som avbryter opplæringen i de nordligste fylkene.

Tett oppfølging av den enkelte elev er viktig for å forebygge avbrudd. Elever og lærlinger i videregående opplæring har større sjanse til å fullføre opplæringen når de har tett oppfølging av lærer eller instruktør. Skreddersydde tilbud for den enkelte må derfor utvikles i nært samarbeid mellom elev/foresatt, skole og/eller lærebredrift. Det må derfor etableres forpliktende møtearenaer mellom skolene og bedriftene, både for felles kompetanseheving av lærere og instruktører og for å utforme et helhetlig opplæringsløp for den enkelte elev/lærling. Utvalget forutsetter at slike møtearenaer kan etableres på forskjellige måter. Utgiftene vil kunne være helt ubetydelige hvis dette skjer innenfor rammen av lærernes og instruktørens tid til planlegging, men bli høyere hvis dette skal skje utenom arbeidstiden. Omfang og organisering må etter utvalgets oppfatning skje lokalt. Utvalget har derfor ikke beregnet eventuelle kostnader ved tiltaket. I oppfølgingen må det legges til rette for et forpliktende samarbeid om fag- og yrkesopplæringen med utgangspunkt i elevenes, lærlingenes og lære kandidatens samlede opplæring.

Kravene i fellesfagene har økt. Det må derfor utvikles fleksible opplæringsløp som motiverer flere til å fullføre videregående opplæring enten med yrkeskompetanse eller studiekompetanse. Skoler landet rundt har erfaringer med tilbud der elever kan veksle mellom opplæring i skole og bedrift. Rapporter fra skolene viser at det for noen elever virker motiverende å starte opplæringen i bedrift. Når en elev skal ha opplæring i bedrift, må ansvaret for elevens opplæringsløp være avklart og ligge hos fylkeskommunen på lik linje med videregående opplæring for øvrig. Når opplæringen skjer på skolen, er det nødvendig med tilgang til oppdatert utstyr slik at yrkesrettingen av programfagene kan gjennomføres. Dette vil kunne medføre at undervisningen blir praksisrettet og motiverende. Utvalget konstaterer at de økonomiske overføringene fra staten til fylkeskommunene ikke er blitt økt for å kompensere for endrede utstyrbehov i Kunnskapsløftet.

Høyt frafall og økende kompetansekrav tilsier at det er nødvendig å gjøre vesentlige grep for at flere skal fullføre videregående opplæring. I denne rapporten legges det fram flere tiltak som utvalget mener vil legge til rette for en bedre gjennomføring. Utvalget har i arbeidet med denne rapporten ikke tatt stilling til spørsmålet om utvidet opplæringsplikt. Utvalget mener det på sikt bør kunne vurderes om videregående opplæring helt eller delvis skal være obligatorisk

6.3.1 Læreplaner i fellesfagene

Med Reform 94 ble innslaget av obligatoriske felles allmenne fag i yrkesfaglige utdanningsprogrammer økt betydelig. Læreplanene i fellesfagene ble gjennomgående læreplaner felles for alle elever uavhengig av studieretninger. Forskjellen mellom yrkesfaglige og studieforberedende studieretninger var progresjon og omfang. Denne typen fellesfag er videreført i Kunnskapsløftet, der timetallet i fellesfag også er økt.

Utvalget støtter ordningen som ble innført ved Reform 94 og videreført i Kunnskapsløftet, med at det skal være felles læreplaner i fellesfagene uavhengig av studieretning. De felles læreplanene har i hovedsak et innhold som er nødvendig for å utøve de fleste yrker, og de er med på å legge grunnlaget for en omstillingskompetanse som er nødvendig i dagens arbeidsliv. Fellesfagene er viktige i arbeidet med å styrke de grunnleggende ferdighetene og for å nå målene i generell del av læreplanen. Slik bidrar fellesfagene også til den enkelte elevs dannelse og gir grunnlag for aktiv deltakelse i et demokratisk samfunn. Ved at læreplanene i fellesfagene

Tabell 6.1 Fag- og timefordeling i fellesfag på yrkesfaglige og studieforberedende programområder

	Yrkesfaglige utdanningsprogrammer			Studiespesialiserende utdanningsprogram			
	Vg1	Vg2	Totalt	Vg1	Vg2	Vg3	Totalt
Norsk	56	56	112	113	112	168	393
Matematikk	84		84	140	84		224
Naturfag	56		56	140			140
Engelsk	84	56	140	140			140
Samfunnsfag		84	84	84			84
Kroppsøving	56	56	112	56	56	56	168
Sum fellesfag	336	252	588	673	252	224	1149

er de samme i studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer forenkles også overgang til høyere studier fra en yrkesfaglig utdanning. Med unntak av ett utvalgsmedlem, Per Aahlin, mener utvalget at fellesfagene sammen med programfagene har et innhold som kan gjøre elever fra alle utdanningsprogrammer klare for studier ved høyskoler og universiteter, jf. punkt 6.4.6.

Samtidig hevdes det i den offentlige debatten at fagopplæringen er for teoretisk, og at mange elever i yrkesfaglige utdanningsprogrammer sliter med fellesfagene. Karakterstatistikk fra de to første årene etter innføringen av Kunnskapsløftet viser at elever på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene gjorde det noe dårligere i matematikk enn i de øvrige fellesfagene og i programfagene i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Ellers er det forholdsvis små forskjeller i karakternivået mellom fellesfag og programfag blant yrkesfagelever. På dette grunnlaget kan utvalget ikke se at fellesfagene, med et mulig unntak av matematikk, utgjør et større problem for yrkesfagelevne enn programfagene. Likevel ser utvalget at enkelte av målene i læreplanene i fellesfagene kan oppfattes som fjernt fra yrkesutøvelsen og fra en ungdoms hverdag. Utvalget tilrår at det foretas en gjennomgang av læreplanene i fellesfagene med sikte på å omformulere eller erstatte denne typen læreplanmål. Slike endringer må etter utvalgets oppfatning gjennomføres slik at de faglige ambisjonene i faget ikke reduseres. Utvalget legger til grunn at det ikke er behov for en totalrevisjon av læreplanene i fellesfagene, slik at det ikke er behov for å starte store nye læreplanprosesser i disse fagene. Selv om det er nødvendig å engasjere fagkompetanse og gjennomføre høringer, legger utvalget til grunn at tiltaket kan gjennomføres innenfor rammen av Utdanningsdirektoratets bevilgning.

6.3.2 Yrkesretting av fagene

Ved innføringen av Reform 94 ble det forutsatt at opplæringen i de felles allmenne fagene skulle yrkesrettes. Dette stilte store krav til den enkelte skole og lærer. Yrkesrettingen skulle omfatte både innhold og aktiviteter.

Målet med yrkesrettingen av fellesfagene var å gjøre opplæringen mer relevant for yrkeslivet, og dermed mer interessant for elevene. Evalueringen av reformen antyder at opplæringen ikke hadde blitt yrkesrettet i den grad det var forventet. Ifølge forskerne bak evalueringen rammet dette særlig de elevene som i utgangspunktet har størst problemer med å nå målene i læreplanene for disse fagene.

Utvalget vil legge denne definisjonen av yrkesretting til grunn:

«Med yrkesretting av fellesfagene menes at fagstoff, læringsmetoder og vokabular som brukes i undervisningen av fellesfaget, i størst mulig grad skal ha relevans for den enkeltes yrkesutøvelse. Yrkesrettingen innebærer også å forklare hvordan kompetanser fra fellesfaget blir brukt og kommer til nytte i opplæringen i programfagene og i yrkesutøvelsen innenfor de relevante yrker.»

I dagens struktur for den videregående opplæringen er det et stort antall fag som bygger på samme Vg1 og Vg2 innenfor enkelte utdanningsprogrammer. Forskjellene mellom fagene, deres yrkesutøvelse og arbeidsplasser kan være svært store. Derfor er det i mange tilfeller en utfordring å gi opplæring i programfag på en slik måte at det oppleves som relevant for de forskjellige yrkene som bygger på faget. Programfagene gir ofte begrunnelser for de valgene som yrkesutøveren står overfor. Det er derfor viktig at opplæringen i programfag er yrkesrettet og knyttet til praksis i de forskjellige fagene.

Det finnes ikke forskning eller annen dokumentasjon som kan si noe om i hvilken grad Kunnskapsløftet legger godt til rette for yrkesretting, eller om det drives yrkesretting i større eller mindre grad enn før. Begrepet yrkesretting er imidlertid tatt ut av styringsdokumentene, og dette kan føre til at man ikke i samme grad som før har fokus på yrkesretting. Det er også innført sentralt gitt eksamen på Vg2 i engelsk som er felles for elever i studieforbereidende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Sentralt gitt eksamen som er felles for alle utdanningsprogrammene kan oppfattes som et hinder for yrkesretting av opplæringen.

Utvalget mener at dagens læreplanmål er formulert slik at det er fullt mulig å tilrettelegge opplæringen i både fellesfagene og programfagene for elevene på de ulike utdanningsprogrammene på en måte som gjør opplæringen relevant for elevene og for de yrkene de utdanner seg til.

For å fjerne enhver tvil må det etter utvalgets oppfatning stilles krav i forskriften eller i læreplanene for fellesfagene og programfagene i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene om at opplæringen skal yrkesrettes. Det må også fastsettes hva yrkesretting innebærer. Formelle forhold som for eksempel eksamensordninger må støtte opp under muligheten til yrkesrettet innretning på opplæringen. Dette vil etter utvalgets oppfatning ikke medføre merkostnader.

Utvalget mener det er nødvendig at skoleledelsene legger til rette for yrkesretting. Dette innebærer å ta hensyn til muligheten for yrkesretting ved sammensetning av elevgrupper som skal ha undervisning sammen, og veksling mellom bruk av klasserom og verksted. Utvalget mener at fylkeskommunene og skolens ledelse har plikt til dette allerede etter opplæringslovens bestemmelser om tilpasset opplæring og pedagogisk forsvarlige grupper. En tydeliggjøring av dette medfører ikke merkostnader.

Skoleledelsen må også sikre at lærere som underviser i yrkesfaglige utdanningsprogram har kompetanse i å yrkesrette opplæringen. Lærerne må om nødvendig få tilbud om relevant opplæring eller annen kompetanseutvikling, og lærerne bør være forpliktet til å tilegne seg slik kompetanse. Utvalget foreslår at det utvikles fagdidaktiske kurs i yrkesretting for lærere som underviser i fellesfag og programfag i yrkesfaglige utdanningsprogrammer.

Utvalget foreslår at det utarbeides forpliktende veiledninger om yrkesretting til de forskjellige læreplanene i fellesfagene. Arbeidet med veiledninger må skje i samarbeid med de faglige rådene. Utvalget forutsetter at utarbeidelse av slike veiled-

ninger ligger innenfor ansvarsområdet til Utdanningsdirektoratet og kan dekkes under de årlige bevilgningene til kvalitetsutvikling.

Utvalget mener videre at yrkesretting av opplæringen er en så sentral forutsetning for et godt læringsutbytte at fylkeskommunens system for slik yrkesretting bør være gjenstand for nasjonalt tilsyn.

Bruk av ungdomsbedrift er også en metode som har vist seg å være vellykket for å bedre yrkesrettingen, og bør derfor tas i bruk i større grad enn i dag.

Særmerknad fra utvalgsmedlem Marit Schönberg

Det er brei enighet om at lærernes og instruktørens kompetanse er av vesentlig betydning for om elever og lærlinger skal lykkes. Utvalgsmedlemmet vil påpeke at lærernes arbeidstid er lagt til 39 uker i året, hvor 38 uker er sammen med elevene. Lærernes sammenklemt arbeidstid er til hinder for en god organisering av etter- og videreutdanning og samarbeid med eksterne parter. Utvalgsmedlem Schönberg mener derfor at en kartlegging av tidsbruken i skolen må benyttes til å vurdere om organisering av tidsressursen i skolen er til hinder for utvikling av kvalitet i opplæringa.

6.3.3 Fleksible løp i fagopplæringen

Som beskrevet i punkt 3.1.6 gir opplæringsloven mange muligheter for å organisere opplæringen på en annen måte enn etter 2 + 2 modellen. Det er for eksempel mulig å tegne lærekontrakt rett etter ungdomsskolen eller å gå ut i lære etter Vg1. Disse mulighetene bør utnyttes i større grad enn i dag.

En annen mulighet er å tegne lærekontrakt med sikte på en mindre omfattende prøve enn en fag- eller svenneprøve, lære kandidatordningen. Dette innebærer at det settes andre mål for opplæringen enn de som er fastsatt i læreplanene. Denne muligheten benyttes i dag i liten grad, bare ca. en halv prosent av et årskull tegner slik lærekontrakter³. Utvalget understreker at det er ønskelig at flest mulig skal nå full kompetanse. Det er ikke en målsetting at mange elever skal få opplæring som lære kandidater, men at ordningen brukes i større grad enn i dag.

Som et alternativ innenfor rammen av lære kandidatordningen startet Kunnskapsdepartementet i 2007 utprøving av en opplæring med mulighet for å oppnå praksisbrev etter to år i tømrerfaget, anleggsgartnerfaget og industriell matproduksjon.

³ Markussen mfl. 2008

Siktemålet med utprøvingen er å få flere til å gjennomføre videregående opplæring og få fag- eller svennebrev gjennom en mer praktisk innrettet opplæring fra første år i videregående opplæring. Samtidig er opplæringen lagt opp slik at kandidatene sikter mot læringsmål som skal nås etter to år, og som gir en dokumentert og gjenkjennelig kompetanse som arbeidslivet etterspør. Det er fastsatt mål for opplæringen som skal nås etter to år, der målene er hentet fra læreplanene i de aktuelle fagene. Målene er valgt fra læreplanene for opplæring i bedrift i faget og det Vg1 og Vg2 faget bygger på. Opplæringen er i hovedsak praktisk og foregår i lærebedrift. Kandidatene får også opplæring etter læreplanen i norsk for Vg1, matematikk for Vg1 og samfunnsfag for Vg2. Etter to år får kandidaten kompetansebevis med ordinær vurdering i fellesfagene og en praktisk prøve etter modell fra fagprøven. Omfanget av opplæringen er slik at kandidatene har rett til å fortsette opplæringen etter å ha fått praksisbrev og på den måten nå full kompetanse i faget etter ordinær tid på fire år. De kandidatene som vil kunne få mer enn tre års opplæring etter opplæringsloven § 3-1, femte ledd vil også kunne få utvidet opplæringstid som kandidater i praksisbrevordningen. I skoleåret 2007/2008 har det i Rogaland, Vestfold og Oslo blitt tatt inn ungdom til opplæring i prosjektet. Denne ordningen blir nå utvidet til i alt 16 fag. Alle fylkeskommuner er invitert til å ta ordningen i bruk.

Utvalget støtter videreutviklingen av dette prosjektet og forutsetter at de faglige rådene involveres i avgjørelsene om hvilke fag som skal omfattes av ordningen. Etter utvalgets oppfatning er det viktig å holde fast ved prinsippene om at opplæringen skal skje etter et utvalg av de ordinære målene i læreplanen, og at kompetansen som oppnås, skal være etterspurt av arbeidslivet. Utvalget mener også at opplæringen i hovedsak skal foregå i lærebedrift, og at de som følger denne opplæringsordningen, skal kunne velge å fortsette opplæring innenfor faget og ha mulighet til å nå full kompetanse på ordinær tid eller med tilleggstid i henhold til utdanningsretten. Forsøksordningen gjennomføres innenfor gjeldende lovgivning og er en tilpasset opplæring for ungdom med rett til opplæring. Tiltaket pålegger ikke fylkeskommunen nye forpliktelser eller økte utgifter. Utvalget er også kjent med at ordningen med praksisbrev skal evalueres. Utvalget finner ikke grunnlag for å ta stilling til en formalisering av ordningen med praksisbrev før evalueringen er sluttført.

6.3.4 Oppfølging av elevene

I kapittel 3 ble det påvist at elever med svake karakterer fra ungdomsskolen er overrepresentert i gruppen som ikke gjennomfører videregående opplæring. Mange av disse elevene har store kunnskapsmangler etter avsluttet ungdomsskole. Derfor vil det være en stor oppgave å ta igjen manglene og samtidig tilegne seg ny kunnskap i den videregående opplæringen. I PISA-undersøkelsen i 2006 skåret 22 prosent av norske 15-åringer på nivå 1 eller under, mens over 40 prosent hadde skår på 2 eller lavere på en skala fra 1 til 5. Andelen av norske ungdommer på lavt nivå har økt fra år 2000 til år 2003 og videre til år 2006. På de nasjonale prøvene i 2007 lå omtrent 25 prosent av 8.-klassingene på nivå 1 eller nivå 2, av i alt fem nivåer, i lesing og regning. Over 40 prosent lå på nivå 3. Elever på nivå 2 og lavere kan ha behov for spesiell oppfølging. Disse resultatene viser at den videregående skolen både har og trolig vil stå overfor store utfordringer når det gjelder å gi en stor del av elevene tilpasset opplæring.

Fylkeskommunene er forpliktet i opplæringsloven § 1-2, som sier at opplæringen skal tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte eleven, lærlingen og lære kandidaten. Lovens § 5-1 gir elever som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet rett til spesialundervisning. For at en elev skal ha rett til spesialundervisning, må det foreligge en sakkyndig vurdering. Etter utvalgets oppfatning vil elever med store kunnskapsmangler fra ungdomsskolen ikke kunne ha tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet i videregående opplæring. For at fylkeskommunen skal være i stand til å oppfylle sine forpliktelser og elevenes rettigheter etter opplæringsloven § 1-2 og § 5-1, må skolen kartlegge elevenes evner og forutsetninger og mulighet til å få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. Utvalget mener at fylkeskommunens plikt til å undersøke dette bør komme tydeligere til uttrykk i loven. Utvalget foreslår derfor at det presiseres i opplæringsloven eller forskriftene til denne at fylkeskommunene er forpliktet til å skaffe seg kunnskap om den enkelte elevens kunnskaper og ferdigheter ved skolestart. Det er etter utvalgets oppfatning en forutsetning for å gi tilpasset opplæring og ta stilling til et eventuelt behov for spesialundervisning at skolen har oversikt over den enkelte elevs kunnskaper og ferdigheter. Tiltaket er følgelig bare en tydeliggjøring av gjeldende rett og medfører ingen økte kostnader. Når en elev i ungdomsskolen har rett til spesialundervisning eller behov for ekstra opplæringstiltak, vil skolen

være kjent med dette. Kommunen bør i slik tilfeller være forpliktet til å informere fylkeskommunen om dette, med mindre eleven eller elevens foresatte motsetter seg at slik informasjon blir gitt. Dette er et tiltak som flere kommuner allerede har innført innenfor gjeldende rammer. Utvalget legger til grunn at tiltaket ikke vil medføre vesentlige merkostnader for kommunene.

I St.meld. nr. 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen* foreslår Kunnskapsdepartementet å innføre obligatoriske kartleggingsprøver i lesing og regning ved starten på 1. trinn i videregående opplæring. Forslaget er at regneprøvene skal gjennomføres for første gang høsten 2009, mens leseprøvene vil være ferdig til høsten 2010. Prøvene skal hjelpe skolene med å avdekke hvilke elever som har behov for ekstra oppfølging. Det er også foreslått frivillige kartleggingsprøver i engelsk. Stortingsmeldingen er ikke behandlet i Stortinget ennå. Utvalget mener innføring av kartleggingsprøver kan bidra til å redusere frafallet forutsatt at prøvene følges opp med støtte til elever med svake grunnleggende ferdigheter. Utvalget støtter forslaget om obligatoriske kartleggingsprøver i regning og lesing ved starten av Vg1. Utvalget støtter også forslaget om en frivillig kartleggingsprøveprøve i engelsk. Utvalget foreslår videre at ungdom som har behov for ekstra tid til opplæringen fordi de mangler nødvendige ferdigheter fra grunnskolen, får utvidet opplæringsretten med et år. Utvalget har ikke grunnlag for å anslå hvor mange som vil komme innunder en slik rett, og har derfor ikke gitt noe anslag over kostnadene.

Innføring av mentorordninger for elever og lærlinger som er i faresonen for å avbryte opplæringen kan også være et godt tiltak. Mentorene kan oppnevnes fra skole- og arbeidsliv og bidra til personlig oppfølging og motivasjon. Dersom en legger til grunn at 10 000 elever eller lærlinger vil ha behov for en mentor, og at kostnaden i gjennomsnitt er om lag 10 000 kroner årlig per elev eller lærling, vil tiltaket medføre en årlig merutgift på om lag 100 millioner kroner i året.

I perioden 1995-1998 ble det iverksatt en forsterket innsats rettet mot langtidsledige ungdommer i aldersgruppen 20-24 år. Innsatsen fikk navnet Ungdomsgarantien og innebar at ungdom i den aktuelle aldersgruppen var garantert et utdanningstilbud eller en jobb. I en rapport fra Institutt for samfunnsforskning⁴ evalueres effektene av denne innsatsen.

Rapporten viser at den forsterkede innsatsen bidro til økt deltakelse i arbeidsmarkedstiltak og til

raskere overgang fra ledighet til jobb. Effektene var sterkest for ungdom som var arbeidsledige over seks måneder, men gjorde seg i noen grad også gjeldende for ungdom som er arbeidsledige i kortere perioder. På den annen side er det ingen indikasjoner på at den forsterkede tiltaksinnsatsen påvirket tilbøyeligheten til å gjenoppta ordinær utdanning. Utvalget mener at ungdomsgarantien var et godt tiltak for ungdom som avbrøt videregående opplæring, og foreslår derfor å innføre en ny ungdomsgaranti. Tiltaket innebærer økt innsats for ungdom i den aktuelle aldersgruppen innenfor eksisterende ordninger med rett til videregående opplæring eller bistand fra arbeids- og velferdsstaten. Den økte aktiviteten må finansieres innenfor disse ordningene.

6.3.5 Tilgang på læreplasser

Et av fagopplæringens kritiske punkter er tilgangen på læreplasser. For å kunne gi alle yrkesfagselevne en fullverdig utdanning, må det være tilbud om læreplass til alle som avslutter Vg2 og som ønsker å utdanne seg til fagarbeidere. Som redegjort for i avsnitt 3.2, kan tilbudet på læreplasser variere fagene imellom og fra år til år, blant annet på grunn av økonomiske konjunkturer. De aller fleste årene har det imidlertid vært vanskelig å skaffe læreplasser til alle elevene som har behov, og mange kontrakter mellom bedrifter og lærlinger har blitt tegnet en god stund etter at høstsemesteret har startet. En utdanningsordning som baserer seg på opplæring i bedrift, er avhengig av den lokale næringsstrukturen og en aktiv innsats fra fylkeskommunen. Foreløpige tall for formidling av lærlinger per 1. august 2008 viser en økning i forhold til tidligere år. Dette kan være et resultat av at fylkeskommunene har arbeidet aktivt med å framskynde formidlingsprosessen.

Før innføringen av Reform 94 ble det inngått en såkalt samfunnskontrakt mellom staten og partene i arbeidslivet, representert ved Næringslivets Hovedorganisasjon og Landsorganisasjonen i Norge, der partene forpliktet seg til å opprette tilstrekkelig med læreplasser. Sammen med andre tiltak førte dette til at målet om 17 000 nye lærekontrakter hvert år i hovedsak ble nådd. I årene som er gått, har behovet for læreplasser i fag som først og fremst kan tilbys i offentlig sektor, økt. Dette forholdet og øvrige endringer i arbeidslivet tilsier at det kan være behov for å inngå en ny samfunnskontrakt mellom alle landsomfattende tariffparter, inkludert organisasjoner som representerer det offentlige. Inngåelse av en eventuell ny samfunnskontrakt vil i seg selv ikke medføre økte kostnader.

⁴ Hardoy, Røed, Torp og Zhang 2006

Innholdet i en eventuell kontrakt, utviklingen i arbeidsmarkedet og partenes organisering av arbeidet med å oppfylle kontrakten vil imidlertid ha betydning for eventuelle kostnader som følge av en ny samfunnskontrakt. Utvalget har ikke holdepunkter for å kunne gjøre noe anslag over dette.

For en del bedrifter vil økonomien forbundet med å ha lærling være vesentlig. Selv om Norge bidrar med et, i internasjonal sammenheng, høyt tilskudd til lærebedriftene, er ikke tilskuddet alltid tilstrekkelig til å dekke utgiftene forbundet med å ha lærling. Et annet problem har vært at tilskuddet i perioder ikke har fulgt prisutviklingen. Utvalget mener det er rimelig at bedriftenes tilskudd for å ansette en lærling følger den gjennomsnittlige årlige kostnaden per elev i yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Utvalget mener også det kan være nødvendig at økonomien i lærlingordningen gjennomgås. Ulikhetene mellom forskjellige bransjer og fag er store. Lærlinger i noen fag kan raskt delta i verdiskapingen i virksomhetene, mens det i andre fag kan ta lengre tid. Det går derfor an å tenke seg differensierte tilskudd til lærebedrifter. En slik ordning må eventuelt veies mot utfordringene det vil være å fastsette tilskuddene og byråkratiet forbundet med dette. Størrelsen på de tilskuddene som er nødvendige for å opprettholde de små håndverksfagene, må være en del av en slik gjennomgang. Utvalget foreslår at lærlingstilskuddet justeres slik at det følger kostnaden for elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer i videregående skole. Tilskuddet til lærebedrifter er i dag om lag 25 000 kroner under gjennomsnittlig driftsutgift for elever i yrkesfaglige utdanningsprogrammer. En slik økning for om lag 18 000 nye kontrakter vil medføre en økning i de årlige utgiftene til tilskudd til lærebedrifter på 450 millioner kroner. På noe lengre sikt foreslås det at økonomien i fagopplæringen gjennomgås for å vurdere en mer fleksibel tilskuddsordning, der blant annet ulike fag og ulike kategorier lærlinger vurderes

I forbindelse med offentlige anbud bør det innarbeides som et konkurransekriterium at den som får anbudet, deltar i opplæring innenfor fag- og yrkesopplæringen. Innenfor EU-retten er det akseptert at det benyttes samfunnsmessige kriterier som ikke er direkte relevante for anbudet. Dette gjelder blant annet etiske kriterier eller miljøkriterier. Samfunnets behov for arbeidskraft kan være et tilsvarende samfunnsmessig behov. Ved at det ikke stilles absolutt krav om læreplasser, men om deltakelse i fag- og yrkesopplæringen, vil kriteriet ikke virke diskriminerende overfor virksomheter i land som ikke har lærlingordning.

Lovfestet rett til læreplass

Ifølge mandatet skal utvalget utrede muligheten for å lovfeste rett til læreplass. I dag har elever som har gjennomført Vg2, rett til å fortsette utdanningen i et fag som bygger på det utdanningsprogrammet de har fulgt. De aller fleste som fortsetter med yrkesfaglig utdanning, får denne utdanningen som lærling i virksomhet. Mange fortsetter utdanningen med påbygging til generell studiekompetanse. I 2007 begynte 1235 elever som hadde søkt læreplass, isteden på påbygging til generell studiekompetanse. Dette utgjør ca. 13 prosent av alle som begynte på påbygging i 2007. Strykprosenten på påbygging til generell studiekompetanse er svært høy. Blant elevene som begynte på påbygging i 2007, var det 40 prosent som strøk⁵

Det er et mål at arbeidet med å skaffe læreplasser skal lykkes bedre i framtida enn i dag. Likevel vil den endelige garantien for gjennomført opplæring ligge i at fylkeskommunen tilbyr opplæring. Dersom det viser seg at det ikke er mulig å skaffe læreplass, skal eleven tilbys å få den resterende utdanningen som elev på Vg3 i regi av skolen i et yrkesfag innen eget utdanningsprogram. Som redegjort for i kapittel 3, er strykprosenten blant elever som avslutter fagutdanningen med Vg3 i skole, vesentlig høyere enn for lærlinger. Forskning viser at selv etter kontroll for karakterer og fravær har elever ved skolebaserte Vg3-tilbud høyere sannsynlighet for stryk sammenlignet med lærlinger. Dette indikerer at skoletilbudet, som bare går over ett år, er et kvalitativt dårligere tilbud.

I lys av dette mener utvalget at kvaliteten på dagens tilbud om Vg3 i skole som erstatning for læretid i bedrift må gjennomgås. Det bør også vurderes å gjennomføre tiltak for å øke kvaliteten. Utvalget mener opplæringstilbudet bør være praksisnært, og så langt som mulig foregå i bedrift. Utvalget foreslår også at ungdommer som ikke får læreplass etter Vg2, må få rett til to års opplæring som et alternativ til ordinær læreplass. Gjennomsnittskostnaden per elev i yrkesfaglige utdanningsprogrammer er om lag 125 000 kroner. Dersom 500 elever skal få et ekstra års opplæring, vil merkostnaden bli i overkant av 60 millioner kroner i årlig utgift. Midlene må legges i overføringene til fylkeskommunene.

Utvalget anser en lovfestet rett til læreplass i en virksomhet som et tiltak som vanskelig lar seg gjennomføre. En rett gitt elevene krever at en annen part har en plikt til å innfri retten. Å pålegge

⁵ SSB 2008

bedrifter en slik plikt vil ikke la seg gjennomføre. For det første vil det oppfattes som en uakseptabel overstyring av bedrifters frihet. Videre vil det skape store problemer å avgjøre hvilke bedrifter som skal oppfylle enkeltelevers rett. Det vil også i mange tilfeller være vanskelig å vurdere hvilke bedrifter som kan være i stand til å gi utdanning i mange av lærefagene. Til slutt er det grunn til å stille spørsmål ved om kvaliteten på opplæringen kan bli akseptabel hos en bedrift som ikke ønsker å ta inn lærlingen. Utvalget vil derfor ikke foreslå å ta inn lærlingen. Utvalget vil derfor ikke foreslå å innføre en rett til lære plass for elevene.

Ut fra de problemer utvalget ser med innføring av en lovbestemt rett til lære plass, og på grunnlag av de mange forslag utvalget fremmer for å øke gjennomføringen av videregående opplæring, vil utvalget ikke foreslå innføring av lovbestemt rett til lære plass. Utvalget viser blant annet til forslagene om økt rådgiving, utvidet rett til opplæring for de som får alternativ opplæring i Vg3, ny samfunnskontrakt, tydeligere fylkeskommunal plikt til å følge opp elevene og inntak av alle søkere til utdanningsprogram for helse- og sosialfag.

Lære plasser i offentlig sektor

Helse- og sosialsektoren er, som vist i denne rapporten, et område der behovet for arbeidskraft er stort, og behovet vil stige i framtida. Det vil derfor være nødvendig å utdanne mange helsefagarbeidere. De fleste av arbeidsplassene for helsefagarbeidere er i offentlige virksomheter, først og fremst i kommunene. Offentlige virksomheter i kommuner, fylkeskommuner og i staten kan også være lærebedrifter for flere andre fag. For eksempel bør de fleste offentlige kontorer kunne ha lærlinger blant annet i kontor- og administrasjonsfaget og IKT-servicefaget. Universiteter og museer har mulighet til å ansette lærlinger i flere fag, for eksempel i små og verneverdige fag. Forsvaret er et eksempel på offentlig virksomhet med lange tradisjoner som lærebedrift, og som i dag kan tilby lære plasser i opp mot 40 ulike fag innenfor alle de ni utdanningsprogrammene.

Som vist i avsnitt 3.2 varierer inntaket av lærlinger i offentlige virksomheter sterkt mellom kommuner og mellom bedrifter. For de kommunale virksomhetene ser det ut til at måten kommuner og bedrifter har organisert og finansiert sin lærlingvirksomhet på er avgjørende. Dette er forhold som det kan være vanskelig for sentrale myndigheter å gå inn i. Utvalget mener det er nødvendig for staten å pålegge egne helseforetak å opprette lære plasser for helsefagarbeidere. En ny samfunnskon-

trakt kan ansvarliggjøre kommunene til å ta inn flere lærlinger i en rekke fag.

Kunnskapsdepartementet bør ta initiativ overfor andre aktuelle departementer for å utarbeide strategier for lærlinginntak i offentlige bedrifter. Strategien må omhandle forpliktelser, støttetiltak, veiledning, erfaringsspredning, måltall og oppfølging av måloppnåelse. Tilsvarende strategi utarbeides for lære plasser i kommunale bedrifter og regionale helseforetak. Selve utarbeidelsen av strategien må etter utvalgets oppfatning skje innenfor rammen av gjeldende bevilgning for de ansvarlige instanser. Kostnadene til gjennomføring av strategien må vurderes når strategien er utarbeidet.

For å bedre rekrutteringen til helse- og sosialfagene foreslår utvalget at fylkeskommunene skal være forpliktet til å ta inn alle søkere til Vg1 helse- og sosialfag.

Dimensjonering

Det er en kontinuerlig utfordring å få til en balanse mellom tilbud og etterspørsel etter lære plasser. Tilgangen på lære plasser varierer sterkt mellom fagene. En kartlegging foretatt i 2005/2006 viser ulikheter mellom fire lærefag.⁶ I elektrofaget klarer ikke bedriftene å finne plass til alle elevene fra de aktuelle utdanningsprogrammene, til tross for at søkerne er godt kvalifisert. I bilfaget er det også mangel på kapasitet i bedriftene, til tross for at det er mangel på fagfolk i bransjen. I kokkefaget er det overskudd av plasser, men mange søkere får ikke plass på grunn av at de ikke har bestått fag i skolen, og fordi de har stort fravær og manglende motivasjon. Når det gjelder butikkfaget, velger mange elever fra aktuelt utdanningsprogram påbygging til studiekompetanse, slik at bedriftene ikke får elever til å søke de lære plassene som tilbys.

Disse eksemplene viser at det er nødvendig med ulike virkemidler for å oppnå større balanse mellom tilbud og etterspørsel etter lære plasser. Sett fra elevenes og utdanningsmyndighetenes side vil det viktigste tiltaket være å påvirke flere bedrifter til å ta inn lærlinger. Fylkeskommunenes dimensjonering av tilbudene har stor betydning.

Som vist i kapittel 4 står helsesektoren overfor helt spesielle utfordringer i tiårene som kommer. Utvalget mener det er særlig viktig å sikre rekrutteringen av fagarbeidere på dette området. På bakgrunn av det store behovet for helsefagarbeidere bør tilbudet organiseres slik at alle som søker om det, garanteres en skoleplass innenfor helsefag. Ingen søkere bør avvises fordi plassene i eksiste-

⁶ Kartlegging foretatt av SRY og de faglige rådene

rende klasser er opptatt, eller på grunn av annen kapasitetsmangel. Dette kan bety at det må opprettes nye klasser, og at det kan bli få elever i hver klasse. I Norge er det ulike muligheter til å gå på videregående skole i nærheten av hjemstedet. Der hvor det bor folk, finnes det pleie- og omsorgstjenester, og det er således muligheter for læreplasser. Å opprette tilbud om helsefag på flest mulig videregående skoler bør tilstrebes. Kortere reisevei fra hjemstedet vil føre til at utdanningsløpet framstår som mer attraktivt. Derfor mener utvalget det er nødvendig å pålegge fylkeskommunene å tilby plasser til alle elever som søker seg til helse- og sosialfag. Disse forslagene vil medføre ekstra kostnader som det må kompenseres for. Utvalget mener også det er nødvendig at staten pålegger egne helseforetak å opprette læreplasser for helsefagarbeidere.

Opplæringskontorene spiller i mange tilfeller en viktig rolle i formidlingen av læreplasser. De har oversikt over medlemsbedriftene, og vil vanligvis også ha en oversikt over alle bedriftene i bransjen. Ansatte i opplæringskontorer vil kunne påvirke bedrifter til å ta inn lærlinger, og vil ofte ha oversikt over bedriftsledere eller instruktører som kan gå godt sammen med elever som kan forventes å by på spesielle utfordringer.

Et viktig spørsmål ved dimensjoneringen av tilbudene i skolen er avveiningen mellom å ta hensyn til elevenes ønsker og arbeidslivets behov. Som vist i avsnitt 3.2 er frafallet noe høyere blant de elevene som ikke har fått innfridd sitt førsteønske.

Etter endring i opplæringsloven har yrkesopplæringsnemndene fra høsten 2007 fått eksplisitt i oppgave å arbeide for best mulig dimensjonering av den videregående opplæringen ved å gi fylkeskommunen råd i forbindelse med den årlige fastsettingen av tilbud. Denne lovendringen kan føre til at arbeidslivets behov blir sterkere vektlagt i dimensjoneringen.

Blant annet på grunn av fluktasjoner i konjunktorene og endringer i arbeidslivet vil det aldri bli mulig å få til en helt riktig dimensjonering. Økte muligheter til å rekruttere til et lærefag fra forskjellige Vg2, såkalte kryssløp, kan bidra til å skaffe flere læreplasser og til at flere bedrifter får lærlinger. Utvalget foreslår at de faglige rådene vurderer mulighetene for flere nye kryssløp. Forslaget kan bidra til at flere oppnår å få læreplasse. Alternativet for disse ville være å få opplæring i skole, enten ved omvalg der de gjennomfører et nytt Vg2, i et alternativt Vg3 eller i allmennfaglig påbygning. Forsla-

get vil derfor ikke medføre økte utgifter for fylkeskommunen.

Søkere med svake resultater fra skolen

Den største utfordringen ved formidling av læreplasser er å skaffe plass til elevene med svake karakterer, oftest stryk, og/eller stort fravær i Vg1 og Vg2. De fleste bedrifter som kan, velger naturlig nok de beste søkerne. Mange virksomheter vil kvie seg for å tegne lærekontrakt med elever som har svake resultater fra skolen. Lærlingene deltar i verdiskaping i virksomhetene. Derfor er mange av lærebedriftene avhengige av lærlinger som kan være stabil arbeidskraft. Virksomhetene kan frykte for at det kan bli mer arbeid med lærlinger som har prestert svakt på skolen. I tillegg kan det medføre ekstra utfordringer ved at lærlingen må ta opp skolefag som ikke er bestått, eller at lærlingen ikke vil få fagbrev på grunn av strykkarakter i ett eller flere fag. Egeninnsatsen for å skaffe seg læreplasse er i mange tilfeller også svakere blant disse elevene.

Tiltak for å møte utfordringene kan være økte tilskudd eller ekstra støtte til bedrifter som påtar seg å tegne lærekontrakt med elever som har mangler fra skolen, i tillegg til forsterket innsats fra skolen og fylkeskommunen for oppfølging av elevene. I en viss utstrekning gjør enkelte fylkeskommuner dette allerede i dag. Ofte er slike tilskudd eller ekstra støtte en forutsetning for å skaffe læreplasse for denne gruppen elever. Disse koster vanligvis mer enn gjennomsnittseleven hvis de ikke får læreplasse og gis opplæring i skole. Hvis fylkeskommunen betaler lærebedriften et tilskudd som tilsvarer kostnadene med den alternative plassen i skole, vil forslaget ikke medføre merkostnader for fylkeskommunene.

Fylkeskommunenes formidling av læreplasser

Mange av lærlingene har fått læreplasse ved direkte kontakt med arbeidsgiveren. Veldig ofte skjer det i forbindelse med utplassering. Med Kunnskapsløftet kom prosjekt til fordypning, som i mange tilfeller vil finne sted i en bedrift. Et av målene med det nye faget er at det skal bidra til å øke kontakten mellom elevene og lærebedriftene. Utdanningsadministrasjonen i fylkeskommunene har ansvaret for å formidle læreplasse til de elevene som ikke har klart dette selv. Tidlig start og systematikk i arbeidet med å formidle læreplasser, spesielt for de elevene der utfordringene er størst, kan bidra til å lette arbeidet.

6.3.6 Rådgiving og karriereveiledning

Rådgivingstjenesten skal veilede elevene i deres valg av videre utdanning eller arbeid. Noe av grunnen til at mange elever slutter kan være dårlig rådgiving eller feil valg av utdanningsprogram. I tillegg til at feil valg av utdanningsprogram og lærefag kan være en medvirkende årsak til at noen slutter, blir forsinket eller ikke klarer den avsluttende prøven, er det også en del av elevene som har valgt studieforbereidende utdanningsprogram, som starter på en yrkesutdanning etter avsluttet videregående. Noen av disse kunne muligens fått bedre utbytte av å starte på yrkesfag i stedet for studieforbereidende da de startet i videregående. Sett fra et yrkesfaglig perspektiv vil riktignok utdanningsvalg kunne føre til bedre gjennomstrømming og i tillegg noen flere søkere.

Det er også spørsmål om rådgivernes kompetanse. Ett tema er sammenkoblingen av den sosialpedagogiske rådgivingen og karriererådgivingen. I St.m. nr. 16 (2006-2007) ...og ingen sto igjen foreslår Kunnskapsdepartementet at rådgivingen som hovedregel skal deles mellom sosialpedagogiske formål og yrkes- og utdanningsveiledning. Det foreslås også å utarbeide veiledende kriterier for rådgivernes kompetanse. Disse forslagene ble sommeren 2008 fulgt opp med utkast til endringer i forskriften til opplæringsloven der den sosialpedagogiske rådgivingen og utdannings- og yrkesrådgivingen behandles i egne paragrafer, og med anbefalte kompetansekriterier for rådgivere. Utvalget mener det er for lite forpliktende at kompetansekriteriene bare er veiledende. Utvalget foreslår derfor at Kunnskapsdepartementet fastsetter nasjonale kompetansekrav for å arbeide som utdannings- og yrkesrådgiver i grunnskolen og videregående opplæring og ved karrieresentrene.

Dagens rådgivingsressurs er på et halvt årsverk per 250 elever. Utvalget mener dette er altfor lite og at det bør økes. Fylkeskommunene bør bli økonomisk kompensert for den økte rådgivingsressursen.

Et annet tema er spørsmålet om det bør vurderes en egen utdanning for rådgivere. En naturlig oppfølging av bindende krav til kompetanse hos rådgiverne er å etablere egne grunn- og videreutdanninger på fagfeltene sosialpedagogisk veiledning og/eller karriereveiledning. Slike utdanninger bør for eksempel være på 60 studiepoeng.

Yrkesrådgiving må ikke bli en oppgave for rådgiveren alene. Skolene må organiseres slik at rådgiveren blir en av fagpersonene som skal bidra til at kollegiet utvikles til en kompetent rådgiverstab. Det må også legges til rette for et utstrakt samar-

beid med aktuelle grunnskoler og med karriereveiledningssentrene og andre eventuelle eksterne rådgivingstjenester. Utvalget foreslår at det utarbeides klare forskrifter om mål og oppgaver for utdannings- og yrkesrådgiverarbeidet. Rådgiver-tjenesten må være en del av skolens oppgave, og rådgiveren må ha en rolle som bidrar til at kollegiet og avdelingslederen settes i stand til å gi råd og bidra i karriereveiledningen. Utvalget mener at dette tiltaket må ses i sammenheng med forslaget om å øke ressursene til rådgivingstjenesten. Klare mål og oppgaver må kunne løses innenfor rammen av de utvidete ressursene.

I dag har ikke lærlinger som har tegnet lærekontrakt, rett til rådgiving fra skolens yrkes- og sosialpedagogiske rådgivertjeneste etter tegnet lærekontrakt. Utvalget mener dette er urimelig, og ønsker at også lærlinger skal få mulighet til å benytte seg av rådgivertjenesten.

Som oppfølging av St.meld. nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring* ble det iverksatt forsøk med regionale partnerskap for karriereveiledning i tre fylkeskommuner. Samtidig ble også de øvrige fylkene henstilt om å opprette slike partnerskap. Partnerskap slik det ble beskrevet i St.meld. nr. 30 innebærer samarbeidsavtaler om utdannings- og yrkesveiledning mellom kommune, fylkeskommune, NAV, universiteter/høyskoler og partene i arbeidslivet lokalt. Målet er å styrke rådgivings- og veiledningstjenester i alle sektorer gjennom kompetanseheving av veiledere og rådgivere, kvalitets-sikring av tjenestene, styrking av informasjonsarbeidet og andre samarbeidsprosjekter, som for eksempel opprettelse av karrieresentre. Erfaringene fra de tre forsøkene var i hovedsak positive.⁷ I 2006 hadde tolv fylker opprettet eller var i ferd med å opprette partnerskap. Variasjonen var imidlertid stor mellom fylkene, og VOX anbefalte at det ble utarbeidet nasjonale retningslinjer for partnerskap⁸. I revidert nasjonalbudsjett i 2008 ble det bevilget 10 millioner kroner til regionale karriereveiledningssentre i fylkeskommunene. Fylkeskommunene er imidlertid ikke forpliktet til å opprette slik sentre.

Utvalget mener regionale karriereveiledningssentre og partnerskapsmodeller kan bidra til bedre tverrsektorielt samarbeid, og bedre koordinering av rådgivingstjenester i grunnopplæringen, høyere utdanning og arbeids- og velferdsetaten. Utvalget mener det bør opprettes et nasjonalt senter for karriereveiledning som kan være et faglig ressursen-

⁷ Helgesen og Feiring 2007

⁸ Vox 2006

ter og samtidig sikre koordinering av de regionale karriereveiledningssentrene.

6.3.7 Forslag til tiltak

Gjennomføring

- Utvalget foreslår at det utarbeides et nasjonalt gjennomføringskart som til enhver tid viser fra-fallet i de ulike fylkene. Fylkeskommunene bør ha en tilsvarende oversikt over skolene og lære-bedriftene i sitt fylke. Derfor bør det utarbeides et felles rapporteringssystem som viser gjennomføringsgraden på den enkelte skole på hvert årstrinn og gjennomføringen i den enkelte lærebedrift. Fylkeskommunene pålegges å bruke rapporteringssystemet.
- Utvalget foreslår at det settes i gang forsøk med bruk av økonomiske og andre insentiver som bidrar til at flere elever og lærlinger gjennomfører videregående opplæring. Forsøkene skal evalueres.
- Utvalget foreslår at fylkeskommunene pålegges å kartlegge utstyrssituasjonen i skolen. Kartleggingen bør vurderes fulgt opp med overføringer til fylkeskommunene slik at utstyr og undervisningsmaterieell er tilstrekkelig oppdatert.
- Utvalget foreslår at fylkeskommunene og yrkesopplæringsnemndene etablerer forpliktende møtearenaer mellom skolene og bedriftene, både for felles kompetanseheving av lærere og instruktører og for å utforme et helhetlig opplæringsløp for den enkelte elev/lærling.

Yrkesretting

- Utvalget foreslår at alle skoler bør ha tilbud om ungdomsbedrift.
- Utvalget foreslår at læreplanene i fellesfagene gjennomgås med sikte på at læreplanmålene i størst mulig grad skal egne seg for yrkesretting.
- Utvalget foreslår at det stilles krav i forskriften til opplæringsloven eller i læreplanene for fag om at opplæringen skal yrkesrettes i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene og at det skal fastsettes hva yrkesretting innebærer. Formelle forhold som for eksempel eksamensordninger må støtte opp under muligheten til lokal og yrkesrettet innretning på opplæringen.
- Utvalget foreslår at det utarbeides forpliktende veiledninger for yrkesretting.
- Utvalget foreslår at det utvikles fagdidaktiske kurs i yrkesretting for lærere som underviser i fellesfag og programfag i yrkesfaglige utdan-

ningsprogrammer. Disse lærerne bør ha både rett og plikt til å delta i slik etterutdanning.

- Utvalget foreslår at fylkeskommunen må ha plikt til å legge til rette for yrkesretting av fellesfagene. Elevgrupper/klasser i fellesfagene skal organiseres slik at yrkesretting muliggjøres og fremmes.
- Utvalget foreslår at fylkeskommunens system for yrkesretting må være gjenstand for nasjonalt tilsyn.

Fleksible løp i fagopplæringen

- Utvalget foreslår at forsøksordningen med praksisbrev videreføres, og at den, etter råd fra de faglige rådene, utvides til flere fag og fylkeskommuner. Etter at ordningen er evaluert, bør det tas stilling til om ordningen skal formaliseres.

Oppfølging av elevene

- Utvalget foreslår at det presiseres i opplæringsloven eller forskriftene til denne at fylkeskommunene er forpliktet til å skaffe seg kunnskap om den enkelte elevens kunnskaper og ferdigheter ved skolestart.
- Utvalget foreslår at det innføres en plikt for kommunen til å informere fylkeskommunen om elever som på en eller annen måte har behov for ekstra opplæringstiltak. Plikten trer i kraft med mindre eleven eller elevens foresatte motsetter seg at slik informasjon blir gitt. Informasjonsplikten gjelder både elever som er omfattet opplæringsloven § 5-1, og elever som ikke er omfattet av opplæringsloven § 5-1, men som har behov for ekstra opplæringstiltak.
- Utvalget foreslår at det opprettes mentorordninger for elever og lærlinger som er i faresonen for å avbryte opplæringen.
- Utvalget foreslår å utvikle en ny ungdomsgaranti for ungdom mellom 20 og 24 år.

Tilgang på læreplasser

- Utvalget foreslår at staten tar initiativ overfor alle aktuelle parter for å vurdere å inngå en samfunnskontrakt om forpliktelser til å opprette læreplasser.
- Utvalget foreslår at de sentrale myndighetene utarbeider en strategi for læreplasser i statlige og kommunale virksomheter. Strategien må omhandle forpliktelser, støttetiltak, veiledning, erfaringsspredning, måltall og oppfølging av måloppnåelse. Tilsvarende strategi utarbeides for læreplasser i regionale helseforetak.
- Utvalget foreslår å pålegge fylkeskommunene å tilby plasser til alle elever som søker seg til

helse- og sosialfag, og at staten pålegger sine egne helseforetak å opprette læreplasser for helsefagarbeidere.

- Utvalget foreslår at ett av konkurransekriteriene ved offentlige innkjøp skal være at tilbyderne deltar i opplæring innenfor fag- og yrkesopplæringen.
- Utvalget foreslår at lærlingtilskuddet justeres slik at det følger kostnaden for elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer i videregående skole. Det foreslås at økonomien i fagopplæringen gjennomgås for å vurdere en mer fleksibel tilskuddsordning, der blant annet ulike fag og ulike kategorier lærlinger vurderes.
- Utvalget foreslår at det gis ekstra tilskudd og tilbud om annen støtte som oppfølging fra fylkeskommunen til lærebedrifter som tegner lærekontrakt med elever med spesielle oppfølgingsbehov.
- Utvalget foreslår at det gis større adgang til å tegne lærekontrakt i fag utenom eget utdanningsprogram (kryssløp), med et større ansvar for fylkeskommunen til å tilby opplæring i områder slike lærlinger mangler fra Vg2. De faglige rådernes rolle ved fastsetting av kryssløp må opprettholdes. I denne sammenhengen må reglene for godskrivning i læretiden for gjennomført opplæring i andre utdanningsprogrammer gjennomgås. Det må også gis anledning til å avkorte læretiden med bakgrunn i realkompetansevurdering.
- Utvalget foreslår at alle elever som ikke får læreplass etter Vg2, får rett til to års yrkesfaglig opplæring.

Rådgiving og karriereveiledning

- Utvalget foreslår at Kunnskapsdepartementet fastsetter nasjonale kompetansekrav for å arbeide som utdannings- og yrkesrådgivere i grunnskolen og videregående opplæring og ved karrieresentre.
- Utvalget foreslår at det utarbeides klare forskrifter om mål og oppgaver for utdannings- og yrkesrådgiverarbeidet. Rådgivertjenesten må være en del av skolens oppgave, og rådgiveren må ha en rolle som bidrar til at kollegiet og avdelingslederen settes i stand til å gi råd og bidra i karriereveiledningen.
- Utvalget foreslår at etter- og videreutdannings-tilbud for rådgivere styrkes.
- Utvalget foreslår at dagens rådgivingsressurs dobles.
- Utvalget foreslår at lærlingene gis rett til å benytte skolens yrkes- og sosialpedagogiske rådgivertjeneste etter tegnet lærekontrakt.

- Utvalget foreslår å opprette et nasjonalt senter for karriereveiledning.

6.4 Bedre mulighet til å bygge videre på fag- eller svennebrev

Som beskrevet i kapittel 4 vil arbeidslivet etter spørre høyere kompetanse i framtida. Dette vil dreie seg om et generelt høyere utdanningsnivå i arbeidsstyrken, men også høyere kompetanse innenfor mange av dagens utdanninger og innenfor nye yrker som vil oppstå. I tillegg vil det i framtida være behov for mer spesialisert kompetanse og mer breddekompetanse. Utviklingen i arbeidslivet forventes å skje raskt. Nye opplæringstilbud til de som utdanner seg og til de som allerede er i arbeidslivet, må derfor kunne etableres raskt. Å sikre overgangsmuligheter for fagarbeidere er viktig for å sikre samfunnet høyere kompetanse. Ungdom har også behov for å se at det finnes en videre karrierevei etter endt fag- eller svennebrev. Tydelige overganger vil av den grunn trolig bedre rekrutteringen til yrkesfag.

6.4.1 Behovet for mer spesialisert kunnskap

En mulighet for å sikre høyere kompetanse blant fagarbeidere er å foreta en generell utvidelse av videregående opplæring til fem år. Dette vil sikre en høyere kompetanse for alle fagarbeidere ved at man kan legge inn mer spesialisering i fagene. Utvalget mener likevel at dette kan være problematisk av flere grunner. For det første er ikke høyere kompetanse og mer spesialisering like nødvendig i alle fag i videregående opplæring. Det viktigste er at det finnes et tilbud for de som har behov for det. Det vil også være veldig kostbart å innføre ett år ekstra opplæringstid for alle. Gitt det store frafallet fra yrkesfag i dag kan heller ikke utvalget se at det er hensiktsmessig å innføre et lengre studieløp for alle, men heller fokusere på at flere skal oppnå yrkeskompetanse. I avsnitt 6.2 er det også beskrevet hvordan endringer i selve utdanningssystemet må kunne skje raskere. Et lengre utdanningsløp gjør det vanskeligere å gjennomføre endringer raskt.

Fagskoleutdanning er et alternativ som bygger på fullført fag- eller svennebrev. Utdanningen kan enten tas som en forlengelse etter videregående opplæring eller på et senere tidspunkt. Utdanningen kan tas som en kort videreutdanning, halvt års enhet, eller bygges ut til en lengre videreutdanning tilsvarende to år. Fagskoleutdanningen er etter utvalgets vurdering vel egnet til å tilby spesialisere-

ringer som bygger på fag- eller svennebrev, i fag der arbeidslivet i framtida etterspør typer av spisskompetanse. Med et omfang på et halvt til to år kan ulike tilbud ha ulik lengde etter behov.

Fagskoleutdanningen er ikke bare en yrkesrettet spesialisering. Den kan også være en profesjonsutdanning på linje med profesjonsutdanninger i annen høyere utdanning, eksempelvis profesjonsbachelorgraden. I mange tilfeller er profesjonsutdanningen en spesialisering som kan avsluttes på mindre enn tre - fire år. Det er i dag mange som begynner på høyskole og universitet uten å fullføre. Den nylig gjennomførte evalueringen av ingeniørutdanningen dokumenterer en gjennomføringsprosent på 44. Mange av de som faller fra, vil kunne være aktuelle for fagskolen. Det kan derfor være god samfunnsøkonomi å øke kapasiteten i fagskolen for å redusere tilsvarende i annen høyere utdanning.

Utvalget foreslår at faglig spesialisering som ikke kan finne sin plass innenfor dagens videregående opplæring, som hovedregel skal gis som tilbud i fagskolen. Forslaget gjelder spesialisering som ikke er en del av videregående opplæring i dag og som vil komme som følge eventuelle endrede behov i arbeidslivet. Det er ikke mulig i dag å gjøre noe realistisk anslag over behovet for slik spesialisering i framtida .

Erfaring viser at næringslivet kan ha behov for kompetanse på helt nye fagområder som kommer som følge av ny teknologi. Dette kan også være fagområder som det heller ikke eksisterer grunnleggende tilbud på i videregående opplæring, da det kan gå mange år mellom hver gang læreplanene oppdateres. Eksempler på dette er IKT i 80-årene, webdesign og multimedier i 90-årene og 3D-animasjoner i det siste tiåret

De relativt korte løpene gjør også at innholdet i utdanningene kan endres raskt. Fagskoleutdanningen er derfor et alternativ for de som ønsker og har behov for mer faglig kompetanse, og kompetanse som raskt kan endres etter arbeidslivets behov. Ved at utdanningen er nivåmessig plassert høyere enn videregående opplæring, henvender utdanningen seg i større grad også til de som allerede befinner seg i arbeidslivet og har behov for faglig oppgradering, så vel som til de som kommer rett fra videregående og vil ha mer spesialisering. Fagskoleutdanningen vil derfor kunne være et tilbud for unge og voksne med en relevant erfaring som ønsker en mer praktisk rettet videreutdanning. Utbygging av fagskolen vil også bidra til utvikling av et yrkesrettet videreutdanningstilbud.

Fagskoleloven tar utgangspunkt i at tilbudet av utdanninger skal være styrt av etterspørsel i

arbeidslivet. Dette gjør at fagskoleutdanningen skal ha en annen fleksibilitet enn videregående opplæring når det gjelder å imøtekomme skiftende kompetansekrav. Likevel har det tatt tid å ha fått godkjent nye tilbud. Utvalget er kjent med at det nå er blitt lettere å opprette nye tilbud gjennom en ny godkjenningsskrift som ble vedtatt av Kunnskapsdepartementet fra og med april 2008. Denne åpner for at tilbydere av utdanning som er godkjent som fagskoleutdanning, på bestemte vilkår kan få fullmakt til selv å opprette og legge ned fagskoleutdanninger på avgrensede fagområder (godkjent tilbyder). Dette vil gjøre det enklere for tilbydere å etablere tilbud det er behov for raskt.

Fagskoleutdanningen er i dag en allerede etablert ordning med et godkjenningssystem (NOKUT) og et etablert samarbeid med partene i arbeidslivet gjennom de nasjonale utvalgene for fagskoleutdanning. Utvalget mener at dette gjør at fagskoleutdanningen har et godt potensial for videre utbygging. Utdanningen representerer likevel en rekke utfordringer. Flere tiltak må derfor settes i verk for at fagskoleutdanningen skal fungere hensiktsmessig og effektivt. En hovedutfordring er å få på plass et forutsigbart og rettferdig finansieringssystem.

Finansiering

I dagens fagskolelov er det lagt godt til rette for at fagskoleutdanningen skal være fleksibel, blant annet ved at man skiller mellom godkjenning av tilbud og rett til offentlig tilskudd. Loven har en generell adgang til å gi statlig tilskudd til godkjente fagskoler, men tilskudd gis i dag bare som en del av de overgangsordningene som ble etablert da loven ble vedtatt. Dette innebærer at det bare er de tidligere tekniske fagskolene og skoler som gikk inn under den tidligere privatskoleloven § 6A som får tilskudd. Tilskuddet gis på grunnlag av elevtall innenfor den budsjetttrammen Stortinget fastsetter. Tilbydere av fagskoleutdanning kan bare kreve egenbetaling hvis det ikke er bestemt at utdanningen skal være gratis. Statstilskudd og egenbetaling skal komme studentene til gode, og loven gir ikke adgang til å ta ut økonomisk utbytte. Hovedvekten av tilbydere av fagskoleutdanning har ikke offentlig finansiering utover at utdanningene kvalifiserer for lån hos Statens lånekasse. Utvalget mener at flere av fagskolene bør ha offentlig finansiering.

I dag gir mange av fagskolene tilbud om utdanninger som fører til en kompetanse som er viktig i samfunnet og som etterspørres av arbeidslivet. Dette gjelder for eksempel fagskoleutdanning innenfor helse- og sosialfag, mesterutdanning og

IKT. Ut fra en likhets- og rettferdighetstanke kan utvalget ikke se noen saklig begrunnelse for at disse fagskoletilbudene ikke skal ha samme offentlige finansiering som de tekniske og maritime fagskolene. Utvalget mener også at dersom fagskolene skal gi opplæring som dekker økt kompetansebehov innen yrkesfagene, må denne utdanningen ha en offentlig finansiering tilsvarende finansieringen av høyskolene og universitetene. Gratisprinsippet må også være hovedprinsippet i fagskolene. Utvalget foreslår at fagskoletilbud som er en spesialisering som bygger på et fag- eller svennebrev, som hovedregel skal gis offentlig finansiering.

Utvalgets forslag innebærer en økning i tilskudd til fagskoleutdanningen som i første rekke bør dekke finansiering av fagskoleutdanning i helse- og sosialfag. Helsedirektoratet har anslått at det er om lag 1000 studenter som tar fagskoleutdanning på dette området i dag. Basert på den tilskuddssatsen som gis de tekniske fagskoleutdanningene, innebærer dette en økning med i underkant av 100 millioner kroner til fagskoleutdanningen i året. Utvalget mener at staten bør etablere ett eget råd for fagskoleutdanning. Rådet bør fortløpende vurdere kompetansebehovet i arbeidslivet, og gi råd om hvilke utdanningstilbud i fagskole som bør få offentlig støtte. Rådet bør samarbeide med SRY, de faglige rådene, de nasjonale utvalgene for fagskoleutdanning og øvrige fora som representerer fagskolene. Utvalget legger til grunn at sekretariat og kostnader i forbindelse med møter for utvalget til sammen vil koste 2 millioner kroner i årlig utgift.

Utvalget mener også at det vil være viktig å øke kunnskapsgrunnlaget rundt fagskoleutdanningen. Det bør være et mål å få god statistikk på feltet for å kunne anslå omfanget av tilbud, men også for å vite noe om hvor lang tid det tar før fagskoleutdannede kommer ut i jobb, og hvorvidt utdanningen er treffsikker i den forstand at man får jobb på et relevant fagområde. Sistnevnte vil også kunne være et anslag på etterspørselen i arbeidsmarkedet og således være et nyttig verktøy for tilskuddsberegning. Utvalget foreslår å bedre kunnskapsgrunnlaget om fagskoleutdanningen ved at Kunnskapsdepartementet får ansvar for innhenting av aktuell statistikk. Utvalget mener at dette bør gjennomføres innenfor rammen av 5 millioner kroner.

Synliggjøring av fagskoleutdanningen

Som nevnt tidligere i rapporten har arbeidslivet behov for personell med en praktisk og yrkesrettet utdanning og fagarbeidere med mer spisskompe-

tanse. Omtrent halvparten av søkere til videregående utdanning i dag søker et yrkesfaglig utdanningsprogram. Det er viktig at de som søker en yrkesfaglig utdanning, ser at de har videre faglige utviklingsveier og karrieremuligheter etter endt fag- eller svennebrev. En utfordring for fagskolene framover er derfor å gjøre utdanningene kjent for potensielle søkere både på ungdomsskolenivå og på videregående opplæringsnivå. For unge vil det være viktig å se at de har en videre karrierevei som er yrkesrettet, og dette kan virke positivt på rekrutteringen til yrkesfagene. Andre målgrupper for synliggjøring av fagskoleutdanning er voksne fagarbeidere med relevant praksis, men også arbeidsgivere. Det bør derfor utarbeides systemer som sikrer en synliggjøring av de faktiske tilbud for både bedrifter og potensielle søkere.

6.4.2 Uttelling av fagskolen i høyere utdanning

Slik fagskoleutdanningen er organisert i dag, er den ikke gjenstand for en sentral regulering annet enn at utdanningen må godkjennes av NOKUT. Dette gjør at det er stor variasjon i hvilke tilbud som gis i fagskolen. Fagskoletilbydere har selv ytret ønske om å utvikle fagskolepoeng eller studiepoeng som kan si noe om læringsomfanget ved utdanningene. Samtidig skal fagskoleutdanningen være basert på etterspørsel i arbeidslivet. Å innføre fagskolepoeng eller studiepoeng for fagskoleutdanning bør likevel vurderes for å sikre at fagskoleutdannede får en uttelling for sin utdanning i et eventuelt senere studieløp ved avkortning. Selv om fagskoleutdanningen primært skal være yrkesrettet, vil utdanningen for noen være en del av et lengre utdanningsløp, og det er derfor viktig at man får uttelling for fagskoleutdanningen i universitets- og høyskolestudier. Utvalget mener at det er svært viktig å finne overgangsordninger som gjør det mulig å gå over til annen høyere utdanning fra fagskoleutdanningen. Ikke minst kan en tydelig karrieremulighet være viktig for rekrutteringen til fag- og yrkesopplæring fordi elever som velger fag- og yrkesopplæring på videregående skole har behov for å se at de senere i livet har muligheter til utdanning ved universiteter og høyskoler. Å sikre overganger fra fagskoleutdanningen til høyere utdanning er viktig for å gi studenter/fagutdannede uttelling for den kompetansen de har ervervet seg gjennom en fagskoleutdanning. I dagens system har universitetene og høyskolene stor grad av autonomi i faglige spørsmål. Kunnskapsdepartementet kan derfor vanskelig gi institusjonene pålegg om å gi avkortning eller innpassing for kan-

didater med fagbrev/svennebrev eller fagskoleutdanning ved studier på høyskole eller universitet. § 3-5 i universitets- og høyskoleloven åpner imidlertid for at institusjonene kan gi avkortning basert på individuell vurdering av søkerne. Poengberegninger kan gjøre denne prosessen enklere.

6.4.3 Overganger til høyere utdanning ved universitet og høyskole

Med økende krav til kompetanse og raskere omstillinger for fagarbeidere blir det desto viktigere å finne gode etter- og videreutdanningsmuligheter for fagarbeidere. Fagskoleutdanningen er en mulig vei som utvalget har foreslått, men også andre videreutdanningstilbud ved høyskoler og universiteter er det viktig å skaffe gode overgangsmuligheter til. Det viser seg også at mange fagarbeidere ønsker og har behov for mer utdanning utover fag- og svennebrev. Fafo⁹ har gjennomført en spørreundersøkelse om bruk av fagkompetanse blant et utvalg av de som tok fagbrev i 2002. I denne undersøkelsen kom det fram at 57 prosent av de som svarte, har skaffet seg ny kunnskap etter fagbrevet. Av disse har 25 prosent tatt høyere utdanning som gir studiepoeng. Utvalget mener det er viktig å sikre fagarbeidere smidige overganger til høyere utdanning uten at de skal måtte gå unødvendige omveier.

6.4.4 Utbygging av Y-veien til flere fag

Y-veien, beskrevet i avsnitt 3.3, er et tilbud først og fremst innenfor elektrofagene ved enkelte høyskoler som har godkjent inntak av studenter som har aktuelt fag- eller svennebrev, men ikke generell studiekompetanse. Denne ordningen blir gjort permanent fra 1. januar 2009 for opptak til spesielt tilrettelagt ingeniørutdanning. Fordi rekruttering til ingeniørutdanningen har vært svak, men behovet stort, har det vært stor vilje til å finne nye rekrutteringsveier for dem med teknisk fagbakgrunn. Nylig mottok Høgskolen i Telemark Utdanningskvalitetsprisen for deres prosjekt med å utvikle Y-veien. Høgskolen har tilbudt Y-veien innenfor elektrofaget, men utvidet ordningen til også å gjelde for kjemi-, bygg- og maskinfag. Høgskolen rapporterer om en stadig økende interesse for å ta denne utdanningsveien etter fagprøven. Y-veien har også stor støtte blant partene i arbeidslivet.

Tilbakemeldinger på at Y-veien fungerer godt, samt forskning som viser at fagarbeidere ved yrkesrettede høyskolestudier gjør det bra, taler til

sammen for å videreutvikle Y-veien for sektorer som har en naturlig videre kvalifikasjonsvei. Utvalget anbefaler en utvidelse av Y-veien innenfor flere fagområder. Y-veien innebærer ikke noen avkortning, men en tilrettelagt høyere utdanning. Selv om studieløpet tilrettelegges, endrer ikke dette kravene til sluttkompetanse i studiet. Dagens tilbud om Y-veien finansieres innenfor den ordinære bevilgningen til de aktuelle høyskolene. Utvalget legger til grunn at det må også være slik når Y-veien utvides til andre relevante fagområder.

En utfordring vil være å fortsatt beholde et oversiktlig opptakssystem. Dette er noe som bør etterstribes ikke minst for å ivareta forutsigbarhet. Samtidig er det viktig å huske at voksne som mangler generell studiekompetanse, kan søke om opptak til bestemte studier på grunnlag av realkompetanse. Utvalget mener at adgangen til realkompetansevurderinger bør videreføres og videreutvikles.

6.4.5 Individuelle løsninger

Voksne har ifølge opplæringsloven § 4-A 3 rett til inntak til videregående opplæring innenfor søkte utdanningsprogrammer. Inntaket skal bygge på vurdert, godkjent og dokumentert realkompetanse. Voksne kan få vekslet arbeidserfaringer inn i formell kompetanse, ved å få godkjent og dokumentert realkompetansen i ett eller flere fag innenfor et utdanningsprogram. Voksne uten rett til videregående opplæring må ha en henvisning fra kommune eller NAV for å få en gratis vurdering og dokumentasjon av kompetansen. For voksne med rett til videregående opplæring er vurdering og dokumentasjon av realkompetanse gratis.

Realkompetanse omfatter all formell, ikke-formell og uformell kompetanse man har opparbeidet seg, uavhengig av hvilken opplæringsarena som er benyttet.

Yrkesprøving er en metode for realkompetansevurdering. Yrkesprøvingen gjør det mulig for voksne med en udokumentert fagutdanning fra andre land å vise hva de kan, ved en praktisk prøving.

Praksiskandidatordningen gir voksne med praksiserfaringer mulighet til å ta fagbrev uten krav til fellesfagene. Ordningen er benyttet av svært mange voksne, og i de fylkeskommunene som har satset på voksnes rettigheter, er ordningen en viktig del av de individuelle tilbudene til voksne.

Realkompetansevurdering blir først og fremst benyttet som grunnlag for inntak til utdanning og eventuelt avkortning av opplæringsløp. Vurdering

⁹ Hagen, Nadim og Nyen 2008

av realkompetanse kan også benyttes for å dokumentere yrkeskompetanse med sikte på å søke arbeid. Det nasjonale systemet for vurdering og godkjenning av realkompetanse inn mot videregående opplæring og ved inntak til høyere utdanning bør følges opp på forpliktende vis av de forskjellige forvaltningsnivåene. OECD peker på at Norge har et nasjonalt system for realkompetansevurdering som bør videreutvikles, blant annet ved bedre styring og oppfølging, bedre kunnskapsgrunnlag og likere praktisering av selve vurderingen.¹⁰

En forskningsstudie¹¹ har sett på gjennomføring og studiepoengproduksjon for studenter som er tatt opp til et høyskole- eller universitetsstudium på bakgrunn av realkompetanse, sammenlignet med de som er tatt opp ved normalt opptak. Rapporten viser at realkompetansestudentene på de profesjonsrettede høyskoleutdanningene oppnår resultater på høyde med studenter som er tatt inn på generell studiekompetanse. Studenter som er realkompetansevurdert inn på universiteter, har derimot dårligere gjennomføring og lavere studiepoengprogresjon sammenlignet med de som er tatt inn på generell studiekompetanse. Hovedvekten av gruppen av realkompetansevurderte går på høyskolestudier.

Utvalget ønsker at ordningen med dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse i overgangen mellom videregående opplæring/fagopplæring og høyere utdanning blir videreutviklet. I lys av rapporten til Helland, som viser at realkompetansestudenter på høyskoler har like god gjennomføring som andre studenter, mener utvalget at det bør vurderes å senke aldersgrensen på 25 år. Dette vil gi studiemuligheter til individer som i dag må ta fag for å bli generelt studiekompetente eller vente til de er 25 år for å kunne begynne i høyere utdanning. Dette vil medføre endringer i opptaksreglene, og det må vurderes hvordan søkerne skal rangeres.

6.4.6 Generell studieforbredthet

Den generelle inntaksregelen for å kunne studere ved høyskoler og universiteter er at man har bestått et av utdanningsprogrammene som fører til generell studiekompetanse. I tillegg kan relevant fagbrev gi inntak til spesielt tilrettelagt ingeniørutdanning på høyskoler gjennom Y-veien uten at kravet om generell studiekompetanse er oppfylt. Opptak kan også skje på bakgrunn av realkompetansevurdering for søkere over 25 år. Med unntak av Y-

veien og realkompetansevurdering må fagarbeidere i dag ta påbygging i fellesfag fra videregående skole for å få generell studiekompetanse, som er kravet for å kunne studere ved høyskoler og universiteter. Dette følger av opplæringsloven § 3-3, der det står at videregående opplæring fører fram til «... *studiekompetanse, yrkeskompetanse eller kompetanse på lågare nivå*». Dette betyr at fullverdig videregående opplæring enten fører fram til studiekompetanse eller til yrkeskompetanse.

Kvalitetsutvalget foreslår i sin innstilling *I første rekke*¹² at alle som har gjennomført 13 års skolegang, skal være generelt studieforbredte. Utgangspunktet for forslaget var å gjøre det enklere for elever ved de yrkesfaglige utdanningsprogrammene å begynne i høyere utdanning uten å måtte ta påbyggingsåret. Til grunn for forslaget ble det blant annet argumentert med at en gjennom Kunnskapsløftet vil oppnå følgende:

- Grunnopplæringen vil bli betydelig styrket gjennom sterk vekt på basiskompetanse. Kravene til basiskompetanse representerer både en faglig bredde og har så stor grad av faglig fordypning at en godt utviklet basiskompetanse kombinert med fagkompetanse vil imøtekomme de krav som settes i en studiesituasjon.
- Grunnopplæringen vil utvides i omfang, og den tilpassede oppfølgingen av den enkelte forsterkes.
- At et justert læreplanverk og fornyet struktur i videregående opplæring vil gi økt fordypning og spesialisering

I tillegg vises det til at grenser mellom ulike utdanningsnivåer bygges ned både nasjonalt og internasjonalt. Kvalitetsreformen som er innført ved universiteter og høyskoler, har også som intensjon å følge opp studentene i større grad.

Resonnementet til Kvalitetsutvalget hviler i stor grad på en forutsetning om et system som sikrer yrkesfagelever med høy kompetanse i fellesfagene. Kvalitetsutvalget argumenterer for at forslaget om økt kompetanse i fellesfag i Kunnskapsløftet vil skjerpe kravene for alle elever, også yrkesfagelever, og at disse økte kravene vil gi gode forutsetninger for videre studier ved høyskoler og universiteter. Påbyggingsåret ble derfor foreslått fjernet. I etterkant av Kvalitetsutvalgets forslag ble ikke kravet om generell studieforbredthet fulgt opp. Begrunnelsen for dette ble gitt i St.meld. nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring*, der departementet påpeker at en kvalitetsforbedring i grunnopplæringen som Kvalitetsutvalget la til grunn for sitt

¹⁰ OECD 2008

¹¹ Helland 2006 b

¹² NOU 2003:16

argument, først vil være en realitet etter at reformen er gjennomført og har fått virke. Flere av høringsinstansene var skeptiske til forslaget. Blant annet var universitets- og høyskolesektoren bekymret for en ytterligere nivåsenkning. Det ble vist til at det allerede er mange som sliter med å fullføre et universitetsstudium, noe som kan tyde på at den delen av videregående opplæring som skal gjøre elever studieforbredte, ikke fungerer optimalt i dag. Å fjerne krav til fagsammensetning som har til formål å gjøre studentene studieforbredte, ble av sektoren oppfattet som lite hensiktsmessig.

Utvalget er enig i Kvalitetsutvalgets resonnement.¹³ Utvalget antar at de ungdommer som ønsker å ta høyere utdanning, vil være både motiverte for studier og ha forutsetninger for det. I dagens samfunn er det ikke nødvendigvis en sammenheng mellom formell kompetanse og realkompetanse. Dessuten forutsetter utvalget at alle elever dette er aktuelt for, har fått god rådgiving om sine framtidige valg i løpet av sin videregående opplæring. Utvalget vil også påpeke at Kunnskapsløftet nå er gjennomført i grunnskolen og har fått virke, og at den kvalitetshevingen som Kvalitetsutvalget la til grunn for sin argumentasjon, derfor bør vektlegges. Dessuten mener utvalget at argumentet om at det selv med dagens krav til studiekompetanse er mange som faller fra, viser at universitetene i større grad bør ta utgangspunkt i studentenes forutsetninger og tilpasse seg de utfordringer som en mer heterogen studentgruppe medfører. I dagens ordninger er det eksempler på at enkelte studier utjevner studentenes ulike forutsetninger ved innføringskurs eller innføringsklasser. Dette kan utvides til flere studier. Forslaget vil i seg selv ikke medføre økte kostnader utover eventuelle endringer i regelverket for poengberegning ved inntak og tilpasninger av inntakssystemet til Samordnet opptak.

Utvalget mener at det er unødvendig å forutsette at søkere som ønsker høyere utdanning direkte fra yrkesfag, trenger påfyll av allmenne fag / fellesfag for å kunne være generelt studiekompetente. Det kan likevel være hensiktsmessig at de som har gått yrkesfag, kan få en vurdering av om de bør ta hele eller deler av de seks allmenne fagene som i dag kreves for å være generelt studieforbredt. Men dagens opplæringsrett legger ikke til rette for det. I dag har ungdom som har fullført grunnskolen, rett til tre års heltids videregående opplæring. I fag der læreplanen forutsetter

lengre opplæringstid enn tre år, har ungdommene rett til opplæring i samsvar med den opplæringstiden som er fastsatt i læreplanen. Etter avsluttet videregående opplæring har ikke eleven lenger opplæringsrett. Dette betyr at ungdom som etter avsluttet fag- eller svennebrev ønsker generell studiekompetanse, må finansiere nødvendige kurs selv. Utvalget er kjent med at mange elever på yrkesfag, kanskje spesielt innenfor helse- og sosialfag, velger å ta påbyggingskurs til generell studiekompetanse på Vg3 i stedet for å fullføre læretiden. For å sikre at elever fullfører sin påbegynte yrkesfaglige utdanning bør elever som velger å fullføre sin fagutdanning, få rett til en vurdering av hvilke påbyggingskurs de bør ta før de søker høyere utdanning. De bør også gis rett til å fullføre påbyggingskursene etter fullført fagopplæring. Dette medfører at retten til videregående opplæring bør utvides noe i omfang. Utvalget foreslår derfor at retten til videregående opplæring utvides slik at de som har fullført et yrkesfaglig utdanningsprogram, har rett til nødvendig påbyggingskurs i fellesfagene. Utvalget legger til grunn at påbyggingskurset har lavere timetall enn ordinære årskurs, og at elevene som tar påbygging etter fagprøven, kan få opplæring komprimert. Den gjennomsnittlige kostnaden per elev kan derfor anslås til halvparten av gjennomsnittlig kostnad per elev i studieforbredende utdanningsprogrammer. Kostnaden anslås da til om lag 45 000 kroner per elev. Dersom retten utnyttes av 2000 elever per år, vil den årlige merkostnaden være på om lag 90 millioner kroner.

Til grunn for forslaget om generell studieforbredhet for alle som har fullført en videregående opplæring, legger utvalget vekt på at dette også er viktig for sosial utjevning. I dag er rekrutteringen til de yrkesfaglige og studiespesialiserende utdanningsprogrammene i videregående skole svært skjev. Blant annet har Støren mfl.¹⁴ vist at nesten ni av ti tar sikte på studiekompetanse dersom foreldrene har lang høyere utdanning, mens dette gjelder i underkant av en tredjedel av elevene hvis foreldre har grunnskole som høyest fullførte utdanning. Med dagens opptaksregler til høyere utdanning videreføres den skjeve rekrutteringen. Ved å åpne for at alle elever også fra de yrkesfaglige utdanningsprogrammene har rett til å søke opptak til høyere utdanning, kan noe av denne forskjellen utjevnes. Utvalget mener også at forslaget vil kunne bidra til å øke statusen til fag- og yrkesopplæringen. Dette kan igjen bidra til at elever fra flere sosiale lag velger yrkesfaglige tilbud på videregående nivå. En generell statusheving er også vik-

¹³ Særmerknad fra utvalgsmedlemmet Per Aahlin på kap 5.4.6 følger

¹⁴ Støren, Helland og Grøgaard 2007

tig for å øke rekrutteringen til fagopplæringen generelt.

Særmerknad

Utvalgsmedlemmet Per Aahlin har følgende merknad til punkt 6.4.6:

Dette medlemmet støtter ikke forslaget om at fullført videregående opplæring skal gjøre elevene generelt studieforbereede uavhengig av utdanningsprogram. Dette medlemmet støtter utvalgets forslag om lettere overganger til høyere utdanning gjennom blant annet utbygging av Y-veien og retten til 3. påbyggingsår.

Dette medlemmet mener at forslaget om at alle med fullført og bestått videregående opplæring, uavhengig av studieprogram, skal være generelt studieforbereede, vil vanskeliggjøre realiseringen av utbyggingen av Y-veien og undergrave berettigelsen av et 3. påbyggingsår.

Dette medlemmet viser også til at flertallsforslaget fra Kvalitetsutvalget om generell studieforbereethet møtte stor motstand i høringen. I St.meld. nr. 30 (2003-2004), kapittel 7.10, begrunner departementet hvorfor de ikke følger opp Kvalitetsutvalgets forslag om å gi alle elever med fullført og bestått videregående opplæring en status som generelt studieforbereede. De viser blant annet til at det i høringen fra flere ble påpekt at det er viktig at videregående opplæring fortsatt kvalifiserer til høyere utdanning, slik at ikke opplæringens studieforbereede betydning blir svekket. Departementet skriver videre: «Dersom yrkesfaglige utdanningsprogrammer skal gi studiekompetanse uten å redusere det yrkesfaglige innholdet, vil elevenes forutsetninger for høyere utdanning svekkes. Dette vil kunne undergrave målsettingen i Kvalitetsreformen i høyere utdanning om at flere studenter skal gjennomføre på normert tid.» Dette sluttet Stortinget seg til og strammet dessuten inn på kravene til generell studiekompetanse. Dette medlemmet slutter seg til disse vurderingene og mener det ikke er framført nye begrunnelser i denne utredningen som endrer på dette. Dette medlemmet mener at forslaget om at alle som har fullført og bestått en videregående utdanning skal være generelt studieforbereede, vil kreve endringer i forskriften om opptak til høyere utdanning. Det vil måtte innføres nye rangeringsregler for kvalifiserte søkere. Både endringer i reglene for poengberegning og eventuelt innføring av nye opptakskvoter vil medføre uheldige konsekvenser for elever i videregående opplæring. Et sannsynlig resultat vil bli at universiteter og høyskoler vil fast-

sette særskilte studiekompetansekrav til flere studier eller innføre bestemmelser om å avholde opptaksprøver for å se hvem som er reelt studiekompetente. Dette vil gjøre det vanskeligere for ungdom å planlegge sin karriere.

Dette utvalgsmedlemmet mener derfor at forslaget verken tjener den enkelte som tar videregående opplæring, eller kvaliteten i opplæringen.

6.4.7 Forslag til tiltak:

Behov for mer spesialisert kunnskap

- Utvalget foreslår at faglig spesialisering som ikke kan finne sin plass innenfor dagens videregående opplæring, som hovedregel skal gis som tilbud i fagskolen.
- Utvalget mener at staten bør etablere ett eget råd for fagskoleutdanning. Rådet bør fortløpende vurdere kompetansebehovet i arbeidslivet, og gi råd om hvilke utdanningstilbud i fagskole som bør få offentlig støtte. Rådet bør samarbeide med SRY, de faglige rådene og de nasjonale utvalgene for fagskoleutdanning.
- Utvalget foreslår at fagskoletilbud som er en spesialisering som bygger på et fag- eller svennebrev, som hovedregel skal gis offentlig finansiering.
- Utvalget foreslår å bedre kunnskapsgrunnlaget om fagskoleutdanningen ved at Kunnskapsdepartementet får ansvar for innhenting av aktuell statistikk.

Utbygging av Y-veien til flere fag

- Utvalget foreslår å bygge ut Y-veien til flere fagområder.

Individuelle løsninger

- Utvalget foreslår at aldersgrensen for realkompetansevurdering vurderes satt ned.

Generell studieforbereethet

- Utvalget foreslår at fullført videregående opplæring skal gjøre elevene generelt studieforbereede uavhengig av utdanningsprogram. Kravet om generell studiekompetanse faller dermed bort.
- Utvalget foreslår at retten til videregående opplæring utvides slik at de som har fullført et yrkesfaglig utdanningsprogram, har rett til påbyggingskurs i fellesfagene.

Utvalgsmedlemmet Per Aahlin viser til sin merknad ovenfor.

6.5 Grunnopplæring for voksne

Som beskrevet i kapittel 3 og 4 vil norsk arbeidsliv ha behov for økt tilgang på arbeidskraft i årene som kommer. Utvalget mener at tiltak som kan bidra til å dekke dette behovet, er

- opplæring som bidrar til at flere voksne som ikke deltar i arbeidslivet, blir yrkesaktive
- opplæring til voksne som trenger ny eller oppdatert utdanning for ikke å falle ut av arbeidslivet
- opplæring av innvandrere som gjør dem i stand til å delta i norsk arbeidsliv

Opplæring som fører til økt yrkesdeltakelse blant voksne, vil i tillegg til å bidra til å dekke arbeidslivets behov også være samfunnsøkonomisk nyttig fordi verdiskapingen i samfunnet øker, det offentliges sosiale utgifter går ned, og det vil føre til bedre livskvalitet for den enkelte.

Voksne med behov for opplæring er en sammensatt gruppe, med ulike opplæringsbehov, med ulike tilknytninger til samfunnet og med behov for forskjellig progresjon, opplæringsmetodikk og læringsarenaer.

En gruppe voksne med behov for opplæring er de som ikke har fullført grunnskolen, og som trenger vitnemål i fag for inntak til videregående opplæring. En annen gruppe er voksne som har fullført grunnskolen eller videregående opplæring, men har behov for fornyet opplæring i grunnleggende ferdigheter som for eksempel lesing og regning for å fungere bedre i arbeids- og samfunnsliv. En tredje gruppe er nyankomne innvandrere som enten har behov for vitnemål fra grunnskolen for å komme videre i utdanningssystemet eller har et generelt behov for å styrke sine grunnleggende ferdigheter. Disse gruppene vil vanligvis ha rett til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1.

En helt annen gruppe er voksne med grunnskoleutdanning eller tilsvarende, som ikke har fullført videregående opplæring, og som trenger en yrkesutdanning. Noen har behov for et helt opplæringsløp fram til fag- eller svennebrev. Andre kan ha behov for å fullføre en allerede påbegynt opplæring, mens andre igjen har behov for avkortet opplæring på bakgrunn av realkompetansevurdering. I disse gruppene inngår også innvandrere som har yrkesopplæring eller -praksis fra hjemlandet som ikke er likeverdig med norsk fagutdanning. Fra og med høsten 2008 har alle voksne som har fullført grunnskolen, men ikke fullført videregående opplæring, rett til videregående opplæring. Dette reguleres i opplæringsloven § 4A - 3. Her reguleres

også voksnes rett til realkompetansevurdering med tilhørende kompetansebevis.

6.5.1 Informasjon og motivering

Med Kompetansereformen tok Norge et langt steg i riktig retning i arbeidet med livslang læring, blant annet gjennom å gi voksne en rekke individuelle rettigheter. Reformen har likevel ikke ført til økt deltakelse i opplæringsstilbud. Antall voksne som deltar i grunnskoleopplæring har i de siste årene ligget på rundt 4500 i året¹⁵. Cirka 70 prosent av dem som tar slik utdanning, er personer med minoritetsbakgrunn.¹⁶ Det er undersøkelser som tyder på at årsakene til at reformen har hatt så liten effekt, er at informasjon om retten til opplæring ikke har nådd fram til dem den gjelder for. Videre har mange av de voksne med behov for slik opplæring dårlige erfaringer med skole og er derfor lite motiverte for å delta i den skolebaserte undervisningen på dagtid, som er det tilbudet mange kommuner tilbyr.

Det har ikke vært en vesentlig økning i antall voksne i videregående opplæring etter at retten ble innført i 2000. Antallet voksne som tar videregående opplæring, ligger trolig på rundt 20 000 i året, men tallet er noe usikkert på grunn av dårlig statistikkgrunnlag.¹⁷ Statistikk fra SSB viser at det er cirka 610 000 personer over 25 år som ikke har gjennomført videregående opplæring. Også her viser undersøkelser at en av årsakene til den lave deltakelsen er at informasjon og motivasjonsarbeid ikke når fram til de mest relevante brukergruppene.

Undersøkelser fra Vox viser at mange fylkeskommuner ikke informerer godt nok om retten. En undersøkelse viser at 20 prosent av de voksne eksamenskandidatene hadde lese- og skrivevansker, 40 prosent av disse ble testet for slike vansker, og av disse igjen fikk bare 16 prosent tilrettelagt opplæring.¹⁸ En del fylkeskommuner har utviklet systemer for å identifisere voksne deltakere i videregående opplæring som har svake grunnleggende ferdigheter og tilbud som møter denne gruppens behov for tilpasset opplæring. Likevel ser det ut til at tilbudet i for stor grad er preget av tilfeldigheter.¹⁹

Utvalget konstaterer at selv om det er mange aktører som har ansvar for opplæring av voksne er det likevel vanskelig å nå fram med informasjon

¹⁵ Statistikk fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI)

¹⁶ Utdanningsdirektoratet 2007

¹⁷ Hagen og Skule 2008

¹⁸ Hagen og Skule 2008

¹⁹ NOU 2007: 11

om rettigheter og tilbud til de som trenger det. ALL-undersøkelsen viser at elleve prosent av de sysselsatte (ca. 240 000 personer) har svært dårlige ferdigheter i lesing og/eller tallforståelse.²⁰ Mange av disse vurderer imidlertid seg selv til å ha gode grunnleggende ferdigheter. Etter utvalgets vurdering viser dette at det også er behov for innsats for å bevisstgjøre voksne om deres nytte av mer opplæring og å motivere dem for å delta i opplæring.

Det er i dag ingen som har ansvar for å motivere voksne til å søke ny opplæring. Utvalget mener at det bør utvikles en nasjonal strategi for oppfølging av voksnes lovfestede rettigheter til grunnopplæring. Utvalget foreslår at det blir laget en oversikt over vellykkede fleksible modeller knyttet til voksenopplæring, og at denne gjøres tilgjengelig for alle tilbydere av grunnopplæring for voksne. Utvalget forutsetter at dette er oppgaver som hører inn under ansvarsområdet til VOX, slik at oppgavene derfor vil kunne utføres innenfor rammen av gjeldende bevilgninger.

Kunnskap om behovet blant voksne for grunnopplæring er svært usikkert. Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til voksne²¹, avdekker at halvparten av kommunene i perioden 2005-2007 har unnlatt å informere om voksnes grunnskolerett. En tredjedel av kommunene har ikke grunnskoletilbud for voksne. Mange voksne med rett til å bli realkompetansevurdert på videregående nivå får ikke en slik vurdering. Riksrevisjonens undersøkelse viser også at det er store svakheter ved statistikken og rapporteringen om voksne. Dessuten er det i liten grad blitt gjennomført tilsyn med oppfølging av kommunenes og fylkeskommunenes oppfølging av voksnes rettigheter.

Mange voksne som kan ha nytte av grunnskole eller videregående opplæring, har kontakt med forskjellige offentlige etater. NAV har kontakt med arbeidssøkere og mottakere av trygdeytelser og sosialhjelp. Kommunene har kontakt med asylsøkere. Helsevesenet og fengselsvesenet har også kontakt med brukergrupper der voksne uten videregående opplæring eller mangelfulle grunnleggende ferdigheter er overrepresentert. Utvalget mener at disse instansene kan utøve en viktig funksjon i motiveringsarbeidet, og at det er behov for bedre koordinering og samarbeid mellom disse instansene og kommuner og fylkeskommuner, som de ansvarlige for oppfyllelse av retten til grunnskole og videregående opplæring. Utvalget mener det er behov for et tettere samarbeid mel-

lom kommuner/fylkeskommuner og arbeidslivet slik at arbeidslivet, gjør mer aktiv bruk av kompetanseutvikling, og at arbeidstakere som har behov for grunnopplæring, kan få dette mens de er i arbeid. Utvalget foreslår at praksisnære opplæringer innenfor dagens arbeidsmarkedsopplæring videreutvikles. Tiltaket innebærer nye måter å tilrettelegge undervisning på. Utvalget forutsetter at dette er en form for videreutvikling av praksis som kan skje innenfor eksisterende økonomiske rammer.

Mange innsatte får i dag tilbud om opplæring i grunnleggende ferdigheter eller utdanning til yrke ved opphold i fengslene. Opplæringen foregår i moduler slik at de kan få et kompetansebevis. De som trenger opplæring i grunnleggende ferdigheter eller ikke har fullført videregående opplæring, har etter opplæringsloven rett til å fortsette opplæringen etter endt soning. En utfordring for elever og lærlinger under opplæring i kriminalomsorgen er å fortsette med og fullføre påbegynt opplæring og utdanning etter endt soning. For å få denne overgangen så god som mulig kreves det gode og forpliktende samarbeidsstrukturer mellom opplæringsstedene og andre etater som skal bidra til at innsatte og løslatte tilbakeføres til samfunnet. Utvalget mener at kommuner og fylkeskommuner må etablere bedre rutiner, slik at innsatte etter endt soning får muligheter til å fullføre utdanningsløp de har startet på. I tråd med de innsattes ønsker bør det også legges til rette for mer yrkesrettet opplæring i fengslene. For å få til dette er det behov for et tett samarbeid mellom skole og arbeidsdrift i fengselet, og gjerne også samarbeid med lokalt næringsliv utenfor fengselet.

I 2007 inngikk KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet en samarbeidsavtale om felles ansvar for å legge til rette for et godt samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunesektoren. Avtalen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og KS er en overordnet avtale som forplikter avtalepartene til å arbeide for at det inngås regionale avtaler mellom NAV og fylkeskommuner og/eller kommuner om samarbeid, tiltak og tjenester på utdannings- og opplæringsområdet. Utvalget ser på avtalene som et virkemiddel til bedre utdannings- og yrkesveiledning, kartlegging av arbeidsmarkedets kompetansebehov og kompetansebehov hos den enkelte arbeidssøker som grunnlag for opplæringstilbud. Denne avtalen vil kunne bidra til å skape en god infrastruktur for voksenopplæringen. Store deler av voksne med svake grunnleggende ferdigheter henvender seg til NAV, og slik kan avtalen, gjennom spredning lokalt, skape den koblingen til arbeidslivet som kan

²⁰ Hagen og Skule 2008

²¹ Riksrevisjonen 2008

være nødvendig for å få voksne inn i et formelt opplæringsløp. Utvalget ønsker at denne avtalen skal følges opp og utvikles videre. I tråd med St.meld. nr. 9 (2006-2007) *Arbeid, velferd og inkludering* mener utvalget det er særlig viktig at NAV-kontorenes individuelle vurdering av den enkelte arbeidssøker tilflytter kommunen/fylkeskommunen, slik at tilbudet som gis blir best mulig tilpasset²².

I St.meld. nr. 16 (2006-2007) viser Regjeringen til at andre land har gode erfaringer med egne til-litsvalgte, forankret i lov eller avtale, som jobber spesielt med motivering og tilrettelegging av opplæring for de ansatte. Informasjon om rettigheter og tilbud, og om betydningen av kompetanse er en utfordring både for arbeidstakerorganisasjonene og myndighetene. En lokal infrastruktur for informasjon og veiledning om yrke og utdanning vil trolig i langt større grad kunne bidra til kontinuitet og lokal tilpasning av informasjons- og bevisstgjø-ringsarbeidet blant arbeidstakerne.²³ Det partsammensatte utredningsarbeidet knyttet til innføringen av en slik ordning som Regjeringen signaliserer i St.meld. nr. 16 (2006-2007) er ikke igangsatt. Utvalget anbefaler at dette arbeidet priorite-res.

Finansiering av livsopphold

Voksne som tar grunnskole eller videregående opplæring i samsvar med retten, kan etter gjel-dende regler få støtte gjennom Lånekassen, pri-mært som lån. Utvalget ser det som problematisk at voksne som har rett til grunnskole- og videregå-ende opplæring, må finansiere livsopphold gjen-nom ordinær studiefinansiering. Mange i denne gruppen har lav motivasjon for å investere i egen utdanning, svak tilknytning til arbeidslivet og vil i en del tilfeller ha problemer med å betjene et lån. Samtidig er stønadssatsene i Statens lånekasse ikke tilpasset voksne, som i større grad enn ung-dom har forsørgeransvar og økonomiske bindin-ger i form av huslån og lignende. I en forsknings-rapport²⁴ som oppsummerer effektene av kompe-tansereformen, peker forfatterne på at generelle finansieringsordninger trolig ikke vil treffe denne målgruppen samtidig som målgrupper med min-dre behov trolig vil benytte seg av slike ordninger. På den måten kan generelle finansieringsordnin-ger totalt sett bidra til ineffektiv ressursbruk. Utvalget mener derfor det bør vurderes å etablere egne stønadsordninger for voksne som tar grunn-

opplæring. Kostnadene i forbindelse med dette for-slaget vil avhenge av nivået på ordningen og antal-let som benytter seg av den. Antallet som benytter seg av ordningen, vil trolig bli høyere jo bedre ord-ningen er. Utvalget har ikke foreslått konkret hvor-dan ordningen bør utformes, men full stipendie-ring for 5000 voksne vil koste i underkant av 450 millioner kroner i året. Utvalget viser også til for-slaget nedenfor om videreutvikling av ordningen *Basiskompetanse i arbeidslivet*, slik at den i større grad treffer gruppene med størst opplærings-behov.

Voksne over 26 år kan også få opplæring som yrkesrettet attføring. Retten er begrenset til tre års ordinær utdanning og gis til personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt. Utover dette gis det ikke støtte til livsopphold for ordinær opplæring i hen-hold til gjeldende ordninger i arbeids- og velferds-etaten. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har nå et lovendringsforslag ute til høring der det åpnes for å endre den nedre aldersgrensen for for-melle opplæringstiltak av lengre varighet til 19 år. I høringsbrevet forutsettes det at retten til videregå-ende opplæring etter opplæringsloven er benyttet fullt ut.

Utvalget støtter Arbeids- og inkluderingsdepar-tementets forslag om å senke aldersgrensen fra 26 til 19 år for å kunne bli vurdert til å få skolegang av lengre varighet som arbeidsmarkedstiltak. Utval-get har også forståelse for at det er behov for å gjøre visse avgrensninger, slik at tiltakene ikke kommer som erstatning for ordinær utdanning som finansieres gjennom Statens lånekasse. Utval-get mener dette særlig gjelder de gruppene som i alder er nærmest de som følger normalordninger i utdanningssystemet.

Utvalget mener imidlertid at Arbeids- og inklu-deringsdepartementets forutsetning om at «*retten til videregående opplæring etter opplæringsloven må være uttømt*», vil kunne få uheldige konsekvenser for voksne, og at kriteriet derfor bare bør omfatte ungdomsretten i henhold til § 3-1 i opplæringslo-ven. Et krav om uttømming av voksenretten til videregående opplæring vil kunne ramme særlig utsatte grupper, med svak arbeidstilknytning og lite utdanning. Dersom disse gruppene ikke får utdanning som tiltak, må de ta opp lån i Statens lånekasse i stedet. Utvalget anser det som lite sann-synlig at en voksen som i utgangspunktet har rett til en trygdeytelse, vil ta opp lån for å ta videregå-ende opplæring. Disse gruppene har ofte fra før liten inntekt og derfor vanskeligheter med å betjene lån. Utdanningslån vil også for mange komme i tillegg til andre økonomiske forpliktel-ser som følge av for eksempel familieetablering, og

²² Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2006

²³ Hagen og Skule 2008

²⁴ Hagen og Skule 2008

gjøre gjeldsbyrden enda tyngre. Utvalget mener det er stor sannsynlighet for at disse gruppene heller vil velge en videre trygdekarriere, framfor utdanning som vil kunne gi dem varig tilknytning til arbeidslivet. Utvalget vil derfor advare mot å gjøre uttak av voksenretten til et kriterium for opplæring som arbeidsmarkedstiltak.

Utvalget ser imidlertid klare utfordringer knyttet til å finne hensiktsmessige kriterier for hvilke unge voksne som eventuelt skulle være berettiget til slik støtte, og at det vil være uhenksom om alle skulle få tilgang til gunstige støtteordninger fordi de ikke har gjennomført grunnopplæringen innenfor rammen av den retten de har.

Fleksible løp tilpasset voksnes behov

I St.meld. nr. 9 (2006-2007) vises det til eksempler på prosjekter som innenfor dagens arbeidsmarkedsoplæring har klart å gjøre opplæringen mer attraktiv og bedre tilpasset målgrupper med svak utdanningsbakgrunn, ved å flytte opplæringen ut av klasserommet og inn i arbeidslivet.²⁵ Utvalget mener at flere voksne vil kunne ha nytte av slike opplæringsløp og at gode eksempler bør samles og gjøres tilgjengelige for alle med ansvar for opplæring for voksne.

Utvalget viser til Vox-undersøkelsen som påpeker at ikke alle voksne blir realkompetansevurdert, og at avkortning i samsvar med den realkompetansen de har praktiseres ulikt mellom fylkeskommunene.²⁶ For å sikre lik praksis i alle fylkeskommuner ønsker utvalget at det utarbeides nasjonale prinsipper for realkompetansevurdering av voksne som ønsker å ta videregående opplæring.

Spesiell tilrettelegging basert på realkompetansevurdering og nært samarbeid mellom fylkeskommune og lærebedrift er viktige forutsetninger for å møte behovet for utdannede fagarbeidere til pleie- og omsorgssektoren i tiden framover. Behovet for arbeidskraft vil vokse, og få andre bransjer står overfor et tilsvarende behov for rekruttering. Mange som søkte hjelpepleierutdanning eller utdanning til omsorgsarbeider tidligere, var voksne. Det meldes nå om nedgang i søknad fra voksne. De første lærlingene tegner lærekontrakt i helsearbeiderfaget i 2008. Det er etter utvalgets oppfatning viktig for å sikre rekrutteringen av voksne til faget at det etableres kontakter mellom forskjellige lærebedrifter og fylkeskommunene slik at de voksne får en riktig avkortning på grunnlag av sin realkompetanse og at opplæringen leg-

ges opp slik at lærlingene får tilstrekkelig opplæring knyttet til de forskjellige læreplanmålene.

Styrking av kompetansen til arbeidstakere med svake grunnleggende ferdigheter

Mange voksne som er i arbeid, har svake grunnleggende ferdigheter. Dette er en gruppe som er særlig utsatt for å falle ut av arbeidslivet ved omstillinger og strukturendringer. Et viktig tiltak for å redusere antallet voksne med svake grunnleggende ferdigheter i framtida, er å sikre en god grunnskole som sørger for at alle elever har disse ferdighetene før de begynner i videregående opplæring eller går ut i arbeidslivet. Tidlig innsats og videreføring av vektleggingen av grunnleggende ferdigheter fra første årstrinn i videregående opplæring er virkemidler for å styrke de grunnleggende ferdighetene hos framtidens voksne.

Utvalget ønsker å stimulere til at flere som er i jobb, får muligheten til å heve kompetansen sin. En særlig viktig gruppe er ufaglærte arbeidstakere som får vanskeligheter med å ta fagbrev som praksiskandidater fordi de har for dårlige grunnleggende ferdigheter til å klare den obligatoriske yrkesteorien.

På grunn av manglende finansieringsordninger vil en oppgradering av denne gruppens kompetanse som regel medføre store kostnader for den enkelte arbeidstaker. Dette er noe av bakgrunnen for opprettelsen av *Program for basiskompetanse i arbeidslivet*. Evalueringen av programmet viser i all hovedsak at det fungerer bra. En svakhet ved programmet hittil er at det først og fremst er de store bedriftene som har benyttet seg av det.

Utvalget ønsker å sikre denne ordningen på et nivå som er tilpasset behovet. I tråd med de høye tallene som er dokumentert av OECD, og forslaget i St.meld. nr. 16 (2006-2007) foreslår utvalget å øke bevilgningen til kr 80 millioner årlig. En forutsetning for dette er at ordningen i større grad innrettes slik at også ansatte i små og mellomstore bedrifter nås. Som en forsøksordning er det i 2008 mulig for fagforeninger og arbeidstakerorganisasjoner å søke om støtte til opplæringstiltak.²⁷ Dette har gjort det mulig å samle deltakere også fra flere mindre bedrifter. Den muligheten bør derfor gjøres som en permanent del av ordningen. Ordningen bør også følges opp med videre evaluering som sikrer at den fungerer etter intensjonen.

Utvalget mener offentlige myndigheter i størst mulig grad bør være tilbydere av relevante kurstilbud for arbeidstakere som er omfattet av program-

²⁵ Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2006

²⁶ Vox 2007

²⁷ Kunnskapsdepartementet 2007

met. I St. meld. nr. 16 (2006-2007) er det foreslått å utarbeide et utviklingsprogram for offentlige opplæringstilbydere som skal bidra til å utvikle opplæringstilbudet i grunnleggende ferdigheter for voksne, og styrke kvaliteten på dette tilbudet. Utvalget støtter et slikt utviklingsprogram.

Styrking av arbeidsinnvandreres rett til opplæring

Arbeidsinnvandrere har ikke rett til gratis norskopplæring. Arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS-/EFTA-området har imidlertid plikt til å gjennomføre 300 timer norskopplæring, og gjennomførte timer er en forutsetning for å få bosettingstillatelse og norsk statsborgerskap. Plikten gjelder bare dem som har fått en oppholds- og arbeidstillatelse som gir grunnlag for bosettingstillatelse. I dette ligger at plikten for eksempel ikke gjelder sesongarbeidere og au pairer. Arbeidsinnvandrere fra EØS-/EFTA-området omfattes verken av rett eller plikt til norskopplæring.²⁸

Regjeringen utreder nå tilbud om opplæring i norsk for alle arbeidsinnvandrere, både fra EØS-/EFTA-området og andre land.²⁹ Dette tilbudet vil bare gjelde gruppen som er registrert bosatte og deres familier, det vil si de som oppholder seg i Norge i minst seks måneder. Sesongarbeidere er ikke i målgruppen. Utredningen skal vurdere målgrupper, omfang og finansiering. Regjeringen vurderer også en startpakke med informasjon om sentrale spørsmål ved arbeid og opphold i landet for alle nye arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer.³⁰

Utvalget mener alle arbeidsinnvandrere som bosetter seg i Norge, bør få en rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Gode norskferdigheter blant arbeidsinnvandrere er en viktig forutsetning for at arbeidet mot sosial dumping skal lykkes. Det er også en forutsetning for integrering i det norske arbeids- og samfunnslivet. Satsen for tilskudd til opplæring til denne gruppen innvandrere er 36 700 kroner over fem år. Legger en til grunn at det vil komme 5000 innvandrere som benytter seg av retten hvert år, vil kostnaden være om lag 180 millioner kroner i året etter fem år.

I utgangspunktet bør tilbudet være av samme omfang som i introduksjonsordningen, 250 timer i norsk og 50 timer i samfunnskunnskap. Dette vil imidlertid være et for stort omfang for en del grupper. Gjennom realkompetansevurdering bør det

derfor være mulig å tilpasse opplæringen til den enkeltes behov.

Utvalget mener det er viktig å legge til rette for fleksible ordninger og god informasjon som bidrar til at arbeidstakere fra andre land får vurdert sin fagkompetanse opp mot norsk fagutdanning. I dag foretas en vurdering av om en utenlandsk fagutdanning skal godkjennes som likeverdig med en norsk utdanning, av Fylkesmannen etter anbefaling av fylkeskommunen.

Utvalget mener det er gode grunner til at godkjenning av utenlandsk fagutdanning bør vurderes på sentralt nivå, slik det gjøres for høyere utdanning. Det vil garantere for likeverdig behandling. En vurdering av én spesiell utdanning vil kunne gi en automatisk godkjenning for andre med samme utdanning. En sentralisering vil også gjøre det lettere å bygge opp nødvendig kompetanse på området. Utvalget ønsker en evaluering av den nåværende ordningen, der vurderingene er delegert til fylkeskommune/fylkesmann. Kvaliteten på vurderingene og problemstillinger tilknyttet eventuell ulik behandling bør undersøkes. Utvalget forutsetter at en evaluering kan skje innenfor rammen av 200 000 kroner.

6.5.2 Forslag til tiltak

- Utvalget foreslår at det utarbeides en nasjonal strategi for oppfølging av voksnes lovfestede rettigheter til grunnopplæring.
- Utvalget foreslår at det blir laget en oversikt over vellykkede fleksible modeller knyttet til voksenopplæring, og at denne gjøres tilgjengelig for alle tilbydere av grunnopplæring for voksne.
- Utvalget foreslår at det vurderes å etablere egne ordninger for finansiering av livsopphold for voksne som tar grunnopplæring
- Utvalget foreslår at BKA-programmet gjøres til en permanent ordning og utvides til 80 millioner kroner årlig.
- Utvalget foreslår at ordningen som gir fagforeninger og arbeidstakerorganisasjoner i samarbeid med virksomhetene mulighet til å søke om støtte til opplæringstiltak i BKA-programmet, gjøres permanent og utvides til også å gjelde grupper av bedrifter eller bransjeorganisasjoner.
- Utvalget foreslår at arbeidet med en lovhjemmel som sikrer egne tillitsvalgte som jobber med motivering og tilrettelegging av opplæring for de ansatte, prioriteres. Dette er i tråd med forslaget i St.meld. nr. 16 (2006-2007)

²⁸ Arbeidsinnvandrere som får opphold i Norge etter EØS/EFTA-regelverket kan på grunn av EØS-avtalen ikke pålegges en plikt til å delta i norskopplæring

²⁹ Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2008

³⁰ Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2008

- Utvalget foreslår at arbeidsinnvandrere får rett til 300 timers opplæring i norsk og samfunnskunnskap.
- Utvalget foreslår at ansvaret for godkjenning av utenlandsk fagutdanning legges på sentralt nivå.
- Utvalget foreslår at aldersgrensen for å kunne få videregående opplæring som arbeidsmarkedstiltak reduseres til 19 år. Det forutsettes at ungdomsretten i henhold til § 3-1 i opplæringsloven er fullt ut benyttet.
- Utvalget foreslår at det utarbeides nasjonale prinsipper for realkompetansevurdering av voksne som ønsker å ta videregående opplæring.

6.6 Kvalitetsutvikling i fag- og yrkesopplæringen

6.6.1 En nasjonal strategi for kvalitetsutvikling

Det er ikke etablert noe felles nasjonalt system for systematisk sikring, utvikling og måling av kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. Siden Reform 94 ble planlagt og implementert, har det vært tatt flere initiativer og inngangsatt prosjekter og tiltak uten at det har resultert i en nasjonal samordnet strategi. Det er imidlertid viktig å gi anerkjennelse til de mange lokale skoleeiere, skoleledere og andre aktører som har etablert rutiner og systemer for å sikre kvaliteten på den opplæringen som gis.

Mangelen på nasjonale prosedyrer og rutiner for å sikre og dokumentere kvalitet og kvalitetsutvikling gjør det vanskelig å fastslå om norsk fag- og yrkesopplæring har en kvalitet som er i samsvar med fastsatte mål. Vi vet ikke om opplæringen har den kvaliteten som arbeidslivet forventer og den enkelte elev og lærling har rett til. Vi vet lite om regionale, lokale eller bransjemessige forskjeller i kvalitet på opplæringen og om tiltak som settes i verk, fører til kvalitetsforbedringer.

Utvalget mener at det er avgjørende for en videre utvikling av kvaliteten på norsk fag- og yrkesopplæring at det utvikles en politikk for dette, og at de systemer som finnes og erfaringer som er gjort, legges til grunn for en samordnet innsats for å styrke kvaliteten i alle ledd.

Forutsetningen for å treffe politiske beslutninger og iverksette tiltak på alle forvaltningsnivåer er at det finnes et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag. Det finnes i dag lite løpende statistikk om fagopplæringen utover søkerdata, inngåtte lærekontrakter og resultater fra fag- og svenneprøver, og det er

ikke utarbeidet nasjonale indikatorer på områder som er særlig sentrale for å følge opp kvaliteten i fag- og yrkesopplæringen, både i skole og i lærebedrift. Utvalget mener at rutiner knyttet til dokumentasjon og rapportering som grunnlag for løpende kvalitetsvurdering på alle nivåer er en forutsetning for å sikre og utvikle kvaliteten på norsk fag- og yrkesopplæring.

Utvalget har i avsnitt 6.8 lagt stor vekt på nødvendigheten av å styrke kunnskapsgrunnlaget gjennom økt forskningsaktivitet. Det er avgjørende for kvalitetsutviklingen av sektoren at vi har gode og langsiktige forskningsprogrammer og forskningsmiljøer. Utvalget har lagt særlig vekt på å beskrive dette utdanningsområdet som et tverrfaglig og tverrsektorielt forskningsområde. Utvalget mener forskningsinnsatsen i grenseflaten mellom den tradisjonelle skoleforskningen og arbeidslivsforskning bør intensiveres. Utvalget viser til konkrete forslag til tiltak i avsnitt 6.8.

Den norske fagopplæringsmodellen bygger på en hovedmodell med to år i skole og deretter to år i bedrift. Modellen skiller seg fra andre europeiske modeller ved at arbeidslivet, både i privat og offentlig sektor, har forpliktet seg til å ta del i gjennomføringen av en offentlig utdanning. I dette samarbeidet er det en underliggende forståelse av kvalitetsbegrepet. Modellen bygger på en erkjennelse av at opplæring til fagutøvelse forutsetter at deler av læringen foregår i en virksomhet. Skolen og lærebedriften har ulike oppgaver og premisser for den læringen som skal foregå, og som eleven og lærlingen har krav på. De to læringsarenaene bygger på forskjellige læringstradisjoner og læringsforutsetninger. Når det skal utarbeides nasjonale retningslinjer og rutiner for kvalitetssikring og kvalitetsutvikling, er det viktig at slike forskjeller legges til grunn.

Hovedtemaet for dette kapitlet er kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. Det benyttes en rekke begreper som tilsynelatende overlapper og utfyller hverandre. Utvalget definerer de mest sentrale begrepene på denne måten:

- Kvalitetssikring – er mer eller mindre formaliserte rutiner og arbeidsmåter for å sikre at arbeidet med fag- og yrkesopplæring i alle ledd foregår på en forsvarlig og kontrollerbar måte.
- Kvalitetsvurdering – er et løst definert begrep. I dette kapitlet brukes det knyttet til det som omtales som det norske kvalitetsvurderingssystemet. Det må ses i sammenheng med det som skrives om behovet for et bedre kunnskapsgrunnlag for å iverksette tiltak. Det kan betraktes som en del av et kvalitetssikringssystem.

tem. Skoleporten er et eksempel på et kvalitetsvurderingssystem.

- Kvalitetsutvikling – omfatter alle systematiske tiltak som kan bidra til å bedre kvaliteten. Det kan omfatte alt fra endringer i statsbudsjettet til utvikling av læremidler og forbedring av opplæringspraksis.
- Tilsyn – betyr i denne sammenhengen det overordnede ansvaret staten eller annen delegert myndighet har for å påse at arbeidet utføres i henhold til lover og forskrifter som gjelder. Tilsyn vil i stor grad også ha innslag av «audit» eller veiledning. I arbeidslivet er det som oftest egne sertifiseringsorganer (Veritas mfl.) som utfører tilsynsoppgavene.

6.6.2 Grunnlag å bygge videre på

I 2006 avleverte Utdanningsdirektoratet rapporten *Forslag til nasjonale føringer for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen*.³¹

Dette kapitlet har hentet elementer fra dette dokumentet. Nasjonale føringer bygger i sin tur på EUs kvalitetsrammeverk for yrkesfagene (Common Quality Assurance Framework for VET)³². I 2008 kom det et forslag til rekommandasjon fra EU-kommisjonen som bygger på og konkretiserer kvalitetsrammeverket fra 2003.³³

EU-samarbeidet om kvalitet i fag- og yrkesopplæringen inngår i den såkalte København-prosessen, som igjen er en del av Lisboa-prosessen. Basert på et forarbeid i perioden 2002-2004 ble det i 2005 opprettet et europeisk nettverk for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen, ENQA VET, se avsnitt 3.5. Utdanningsdirektoratet representerer Norge i dette nettverket og har gjennom SRY tatt initiativ til å involvere partene i arbeidslivet i nettverksaktiviteter. Det blir viktig å koble gjennomføringen av det norske kvalitetsarbeidet til det europeiske samarbeidet. Det bør inngå i det systematiske arbeidet med kvalitet å innhente erfaringer med oppfølging og utvikling av kvalitet også fra andre land og delta i samarbeid om løsninger.

6.6.3 Ansvarsfordeling

Med den norske opplæringsmodellen, med en sterkt utviklet trepartsmodell for struktur, innhold og gjennomføring av fag- og yrkesopplæringen, er det særlig viktig at roller og ansvar i kvalitetsarbeid

det klargjøres. Det er gjennom definerte og kontrollerbare roller og oppgaver det er størst sjanser for å lykkes med å etablere gode systemer for å sikre og utvikle kvalitet.

Det er statlige myndigheter som har det nasjonale ansvaret, og som fastsetter de nasjonale rammebetingelsene for fag- og yrkesopplæringen. Fylkeskommunene har ansvar for at den individuelle retten til videregående opplæring blir oppfylt, og for gjennomføring av opplæringen i skole. De har også et godkjenningsansvar for lærebedrifter. I tillegg har fylkeskommunene et generelt ansvar for oppfølging og veiledning av skoler og lærebedrifter. Fylkeskommunene skal ha forsvarlige systemer for å kontrollere og følge opp at skolene og lærebedriftene oppfyller opplæringskravene, og at de jevnlig kontrollerer og vurderer sin egen opplæringsvirksomhet. Fylkeskommunene kan evaluere og instruere skolene direkte, og har enkeltvis og i fellesskap ansvaret for det systematiske kvalitetsutviklingsarbeidet i fag- og yrkesopplæringen.

Lærebedriftene og opplæringskontorene har i samarbeid med fylkeskommunale opplæringsmyndigheter ansvaret for opplæring av lærlinger. Partene i arbeidslivet har en sentral rolle i utviklingen av de nasjonale rammebetingelsene gjennom sin deltakelse i Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen og de faglige rådene. Partene i arbeidslivet har en tilsvarende rolle overfor fylkeskommunen gjennom deltakelse i yrkesopplæringsnemnda. Opplæringskontorer og opplæringsringer kan også være viktige aktører i arbeidet med kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. Opplæringskontorene har en viktig rolle i det systematiske kvalitetsarbeidet i sine medlemsbedrifter.

Samhandlingen mellom de ulike nivåene i fag- og yrkesopplæringen er helt avgjørende for å utvikle en kultur for systematisk kvalitetsutvikling. Forskning viser at samhandlingen mellom de ulike aktørene på ulike nivåer i dag er svært mangelfull. En nylig publisert rapport fra evalueringen av Kunnskapsløftet har gått gjennom kommunale og fylkeskommunale styringsdokumenter som årsplaner og strategier.³⁴ Analysene avdekker at de lokale styringsdokumentene i stor grad er en gjengivelse av de sentrale dokumentene, og at de i liten grad er konkretisert til bruk for å møte lokale utfordringer. Rapporten viser også at fylkeskommunene har behov for kompetanseutvikling om Kunnskapsløftet.

³¹ Utdanningsdirektoratet 2006

³² European Commission 2005

³³ European Commission 2008

³⁴ Engelsen 2008

6.6.4 Det nasjonale kvalitetsvurderings-systemet

I 2003 ble det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet for grunnsopplæringen innført. Det skal bidra til å heve kvaliteten i opplæringen gjennom tilgang på kunnskap om utdanningssektoren. Det overordnede målet for det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering er å bidra til kvalitetsutvikling på alle nivåer i grunnsopplæringen med henblikk på tilpasset opplæring og økt læringsutbytte for den enkelte elev. Kvalitetsvurderingssystemet inneholder blant annet et prøvesystem bestående av nasjonale prøver, forskjellige brukerundersøkelser, noen av dem obligatoriske, skoleporten og det statlige tilsynet.

Utvalget mener det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet styrker kunnskapen om tilstanden og resultatene, også i fag- og yrkesopplæringen. For at det skal bli et nyttig verktøy for kvalitetsutvikling, er det en forutsetning at det innarbeides rapporteringsrutiner og en rapporteringsdisiplin som sikrer kvaliteten på det materialet som de involverte skal benytte i tiltaksarbeidet. Det er omsetningen av innrapporterte resultater til konkrete forbedringstiltak som viser om dette virker. Skoleporten er det systemet der fylkeskommunene rapporterer inn data om læringsutbytte, gjennomføring og ressurser. Dette kan gi grunnlag for sammenligninger både innenfor og på tvers av fylker, og dermed si noe om kvaliteten på tjenestetilbudet. Nasjonale myndigheter, partene i arbeidslivet gjennom Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen og fylkeskommunene må i fellesskap finne fram til relevante indikatorer som kan beskrive kvaliteten i fag- og yrkesopplæringen.

På tross av mer kunnskap om tilstanden i sektoren, for eksempel gjennom bedre resultatinformasjon, ser det ut til at verken nasjonale myndigheter, skoleeiere, skoler eller lærebedrifter klarer å nyttiggjøre seg dette på en god nok måte. Et av problemene så langt ser ut til å være at skoleeierne tar for lite ansvar og i for stor grad overlater ansvaret for oppfølgingen av resultatene til skolene.³⁵ Det er også et spørsmål om nasjonale myndigheter er tydelige nok i kravene til hvordan resultatene skal følges opp av skoleeierne.

Dagens nasjonale kvalitetsvurderingssystem bygger i all hovedsak på skoletenkning. Det berører i mindre grad de særlige utfordringene som fag- og yrkesopplæringen står overfor. I en gjennomgang av arbeidet med kvalitet i den norske fag- og yrkesopplæringen viser forskeren til at arbeidet med kvalitet i stor grad bærer preg av en rekke

enkeltiltak, selv om man også kan se konturene av et mer helhetlig kvalitetssikringssystem.³⁶ Det pekes på at myndighetenes innsyn i den delen av opplæringen som skjer i bedrift er svært begrenset, og at det mangler gode indikatorer på kvalitet.

Det er også dårlig oppslutning om de delene som er relevante for fag- og yrkesopplæringen. Skoleåret 2007/2008 valgte syv fylkeskommuner å gjennomføre Lærlingundersøkelsen og Instruktørundersøkelsen. Svarprosenten for fylkene som kartlegger læringsmiljøet til lærlingene, varierer fra 20 til 48 prosent. Svarprosenten på Instruktørundersøkelsen på fylkesnivå varierer mellom 0 og 30 prosent.³⁷

En rapport fra Arbeidsforskningsinstituttet dokumenterer at det er stort behov for å videreutvikle evalueringskulturen knyttet opplæring av lærlinger i lærebedriftene.³⁸ Undersøkelsen viser at representanter for mange lærebedrifter ønsker en oppgradering av det generelle kvalitets- og vurderingsarbeidet i bedriften, og at ønsket om mer kunnskap om og tettere samarbeid med skolen er sterkt.³⁹ Potensialet ser med andre ord ut til å være stort. I St.meld. nr. 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen* varsles det en utvidelse av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, også på fag- og yrkesopplæringsområdet, gjennom utvikling av indikatorer som viser hvordan det går med elever og lærlinger fra fag- og yrkesopplæringen på arbeidsmarkedet.

Utvalget mener det er viktig å videreutvikle systemer for kvalitetssikring og kvalitetsutvikling på en slik måte at de har legitimitet og gir resultater på de ulike premisser som gjelder for opplæring i skole og opplæring i virksomhet. Utvalget ønsker å videreutvikle dagens kvalitetsvurderingssystem også på fag- og yrkesopplæringsområdet. Utvalget støtter utviklingen av nasjonale prøver og kartleggingsprøver som gir bedre informasjon om resultatene i hele opplæringssystemet, og som kan bidra til bedre opplæring og utvikling. Det bør særlig arbeides for å få bedre informasjon om den delen av opplæringen som foregår i bedrift. Det er av avgjørende betydning at verktøy for å overvåke kvaliteten i fagopplæringen utarbeides på grunnlag av faglig forståelse for og respekt for egenarten i virksomhetsbasert opplæring. Utvalget foreslår at det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet for fag- og yrkesopplæringen bygges ut på en måte som er relevant for fag- og yrkesopplæringen. Arbeidet bør skje i samarbeid mellom nasjonale myndighe-

³⁵ Engeland 2008

³⁶ Høst 2008

³⁷ Utdanningsdirektoratet 2008

³⁸ Deichmann-Sørensen 2007

³⁹ Deichmann-Sørensen 2007

ter, skoleeier, partene i arbeidslivet og lærerorganisasjonene. Forslaget forutsetter en videre utredning i samarbeid mellom nasjonale utdanningsmyndigheter, fylkeskommunene og partene i arbeidslivet. Utredningen av kostnader må skje som en del av dette.

6.6.5 Tilsyn

Staten skal føre tilsyn med at skoler og virksomheter gir opplæring som oppfyller kravene i opplæringsloven. Tilsynet utføres av fylkesmennene under ledelse av Utdanningsdirektoratet. Med innføringen av Kunnskapsløftet fikk skoleeier mer lokal handlefrihet. Et premiss for denne utvidelsen var at skoleeierne skulle etablere systemer for kontinuerlig kvalitetsutvikling, inkludert systemer for vurdering og oppfølging.

Den økte lokale handlefriheten førte samtidig til at det statlige tilsynet fikk en mer sentral rolle.⁴⁰ Fra og med 2006 ble det gjennomført felles nasjonalt tilsyn med felles metodikk på opplæringsområdet. Dette ble innført for å sikre at fylkesmannsembetene har mest mulig lik lovforståelse.⁴¹ Kommuner og fylkeskommuner skal ifølge opplæringsloven § 13-10 ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylt. De skal også ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra slike vurderinger og for å følge opp de nasjonale kvalitetsvurderingene som sentrale myndigheter gjennomfører.

Et forsvarlig system er et system som er kjent i organisasjonen og som er egnet til å avdekke eventuelle forhold som er i strid med lov og/eller forskrift. Systemet må sikre at det blir satt i verk relevante tiltak der det er nødvendig. Et forsvarlig system forutsetter jevnlig resultatoppfølging og vurdering av om lovverket blir fulgt. Systemet må utformes på en slik måte at elementene i systemet knyttes til kravene i lov og forskrift.⁴²

De nasjonale tilsynene fra 2007 og 2008 viser at kommuner og fylkeskommuner i liten grad har fungerende forsvarlige systemer for vurdering av om kravene i opplæringsloven blir oppfylt.⁴³ I 2008 hadde alle fylkeskommunene avvik knyttet til kravet om forsvarlig system, jf. opplæringsloven § 13-10. Tilsynet viser blant annet at rektorer ved skolen i stor grad er overlatt til seg selv, uten videre oppfølging fra skoleeier.⁴⁴ Det er særlig foruoli-

gende at det er liten eller ingen bedring fra det nasjonale tilsynet i 2007.

Tilsynsrapportene fra 2008 viser at fag- og yrkesopplæringen i svært liten grad har vært prioritert i det nasjonale tilsynet. Lærebedriftene er ikke nevnt i noen av dem. Dette bildet bekreftes også av evalueringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet.⁴⁵ Evalueringen viser også at kompetansen på fag- og yrkesopplæring generelt er lav hos tilsynsmyndigheten.

6.6.6 Behov for en nasjonal kvalitetsutviklingsstrategi

Det har per dags dato ikke blitt utviklet en samlet kvalitetsutviklingsstrategi for fag- og yrkesopplæringen fra sentralt hold.⁴⁶ Utvalget foreslår derfor at sentrale myndigheter tar initiativ til å lage en kunnskapsoversikt som sammenfatter, vurderer og kategoriserer det utviklingsarbeidet som har vært gjort innenfor fag- og yrkesopplæringen i de siste årene, med vekt på de store nasjonale utviklingsprosjektene. Arbeidet skal munne ut i veiledere og konkrete verktøy for skoleeier, skoler og lærebedrifter innenfor definerte satsingsområder. Forskere og praktikere fra skoler og bedrifter bør delta i et slik arbeid. Å lage denne typen oversikter og veiledere er sentrale utdanningsmyndigheters oppgave og bør kunne gjennomføres innenfor rammen av eksisterende bevilgninger.

Utdanningsdirektoratets rapport *Nasjonale føringer for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen* tar utgangspunkt i det såkalte kvalitetshjulet. Kvalitetshjulet kan karakteriseres som et generelt rammeverk for kvalitetsutvikling på en rekke områder og sier noe om hva som skal til for å heve kvaliteten i en virksomhet eller i en sektor: planlegging av mål, implementering av tiltak for å nå målet, evalueringer av om målet er nådd eller ikke, og hvorfor målet er nådd eller ikke, tilbakemeldinger til alle berørte parter og eventuelle justeringer. Kvalitetshjulet er et svært generelt utgangspunkt som trenger en tydeligere konkretisering før det kan brukes i kvalitetsarbeid i utdanningssektoren generelt og i fag- og yrkesopplæringen spesielt.

6.6.7 Utgangspunkt for kvalitetsarbeidet

Læreplanverket for hele grunnopplæringen etter Kunnskapsløftet består av læreplanens generelle del, prinsipper for opplæringen og læreplanene for

⁴⁰ UFD 2004

⁴¹ Utdanningsdirektoratet 2008 b

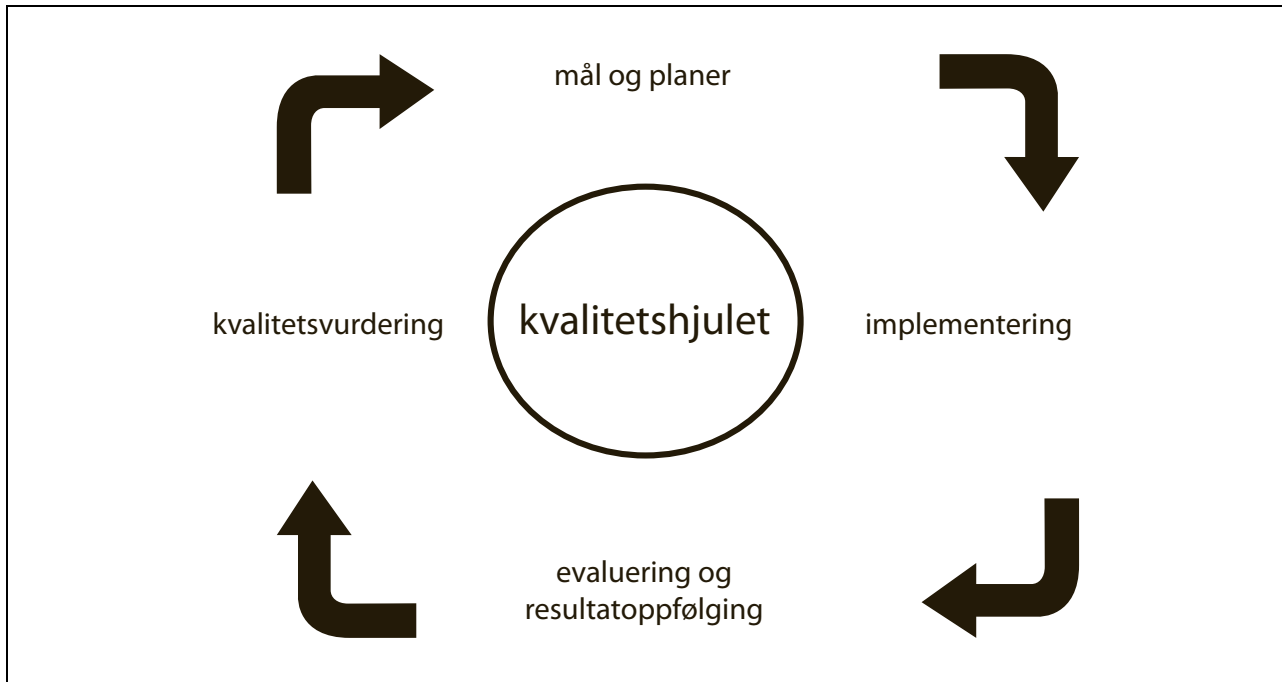
⁴² Se Utdanningsdirektoratet og KS 2007: Veileder om kravet til skoleeiers «forsvarlige system» i henhold til opplæringsloven § 13-10 for en nærmere beskrivelse.

⁴³ Utdanningsdirektoratet 2008 b

⁴⁴ Utdanningsdirektoratet 2008 b

⁴⁵ Deichmann-Sørensen 2007

⁴⁶ Unntaket er Utdanningsdirektoratets rapport *Forslag til nasjonale føringer*



Figur 6.1 Kvalitetshjulet

Kilde: Utdanningsdirektoratet 2006

fag. Prinsipper for opplæringen omfatter Læringsplakaten som sier hva skoler og lærebedrifter er forpliktet til å gjøre. Utvalget mener at Læringsplakaten, er et naturlig rammeverk for en nasjonal kvalitetsutviklingsstrategi, også for fag- og yrkesopplæringen, sammen med læreplanene for fag som sier hva elevene og lærlingene faktisk skal lære. Som resten av læreplanverket har Læringsplakaten status som forskrift til opplæringsloven. En forankring av kvalitetsarbeidet i fag- og yrkesopplæringen i Læringsplakaten vil kunne bidra til en ansvarliggjøring av alle nivåer, fra statlige og regionale myndigheter til skoler og lærebedrifter. I tillegg vil en slik forankring tydeliggjøre fag- og yrkesopplæringen som en likeverdig del av hele grunnopplæringen. Punktene i Læringsplakaten er formulert svært vidt. Som utgangspunkt for kvalitetsutviklingsarbeid er det en styrke.⁴⁷

Utvalget mener at en strategi for kvalitetsarbeid i fag- og yrkesopplæringen bør inneholde følgende elementer:

1. Prioritering av noen få felles innsatsområder som har stor betydning for kvaliteten
2. Kartlegging av gode eksempler og utarbeidelse av indikatorer, veiledninger og verktøy
3. Tilsyn med utviklingen i den enkelte fylkeskommune og oppfølging av fylkeskommuner som ikke har tilfredsstillende utvikling

⁴⁷ Læringsplakaten er gjengitt i sin helhet i kapittel 3

6.6.8 Prioritering av satsingsområder

Med utgangspunkt i Læringsplakaten foreslår utvalget at noen utvalgte områder blir prioritert i det videre arbeidet for å heve kvaliteten på fag- og yrkesopplæringen. I tråd med forslaget i *Nasjonale føringer* ønsker utvalget at læringsutbytte og gjennomføring i fag- og yrkesopplæringen prioriteres. De andre satsingsområdene bygger alle opp under målet om økt læringsutbytte og gjennomføring. Utvalget ønsker å understreke at en prioritering av satsingsområder er en absolutt forutsetning for å lykkes med arbeidet. Det betyr ikke at satsingsområdene som er beskrevet nedenfor, er dekkende for alle utfordringene fag- og yrkesopplæringen står overfor, men at de er de mest sentrale områdene man bør begynne med.⁴⁸ Etter hvert som det høstes erfaringer med det systematiske kvalitetsarbeidet, bør det vurderes om man skal fortsette med å følge opp akkurat disse områdene spesielt, eller om satsingsområdene for å sikre kvalitet bør endres. En slik løpende vurdering er i seg selv en del av kvalitetsarbeidet. Partene i arbeidslivet bør ha en sentral rolle i denne vurderingen gjennom sin representasjon i SRY, faglige råd og yrkesopplæringsnemndene.

⁴⁸ I *Nasjonale føringer* er det oppgitt 8 såkalte fokusområder. Flere av satsingsområdene som er foreslått her er identiske med fokusområder i *Nasjonale føringer*.

Hovedprioritering: Læringsutbytte og gjennomføring i fag- og yrkesopplæringen

Utvalget mener manglende gjennomføring er den største utfordringen i dagens fag- og yrkesopplæring. Stort frafall er et symptom på for lavt læringsutbytte. Det er frafall på alle nivåer, men en særlig stor andel faller fra i løpet av det første året i skole og mellom det andre og det tredje opplæringsåret.⁴⁹ Derfor bør disse tidspunktene vektlegges i særlig grad.

Det er de siste årene gjennomført svært mange tiltak rettet mot å øke gjennomføringen i videregående opplæring. En utfordring er å systematisere og vurdere effekten av disse tiltakene. På bakgrunn av en slik gjennomgang bør det utvikles gode modeller for gjennomføring som kan brukes over hele landet. Utvalget er blant annet kjent med at noen fylkeskommuner og skoler lykkes godt med å få elever med svake grunnleggende ferdigheter fra grunnskolen gjennom videregående opplæring. Dette er erfaringer og arbeidsmåter som bør spres.

Det er viktig at nasjonale myndigheter og fylkeskommunene til enhver tid har oversikt over gjennomføringen og frafallet både på lands-, fylkes-, skole- og bedriftsnivå. Utvalget viser til forslaget om opprettelsen av et nasjonalt gjennomføringskart omtalt i avsnitt 6.3.

Utvalget ønsker å poengtere at en av hovedoppgavene for fag- og yrkesopplæringen er å bidra med tilgang til kompetente fagarbeidere til arbeidslivet. Derfor er det viktig å utvikle indikatorer knyttet til overgangen mellom fagopplæring og arbeidsliv. I dag er det lite kunnskap om hvordan det går med lærlingene etter endt fagbrev.⁵⁰ Utvikling av indikatorer på dette området vil gi verdifull informasjon om relevansen i de ulike norske fagopplæringene. Det vil også kunne gi nyttige innspill til debatten rundt vektleggingen av breddekompetanse kontra fagspesifikk kompetanse innenfor ulike deler av fag- og yrkesopplæringen. Utvalget støtter derfor forslaget i St.meld. nr. 31 (2007-2008) om utvikling av indikatorer på hvordan det går med elever og lærlinger fra fag- og yrkesopplæringen på arbeidsmarkedet.⁵¹

Satsingsområde 1: Samarbeid mellom skole og bedrift

De⁵² fleste ungdommene som velger en yrkesfaglig utdanning, går to år i skole etterfulgt av to år i lærebedrift. De vil møte to ulike, men likeverdige læringsarenaer, hver med sitt særpreg. Skolen som organisasjon er de vel kjent med fra tidligere - en organisasjon med utdanning som formål, med profesjonelle pedagoger som lærere.

Når opplæringen foregår på arbeidsplassen, er lærebetingelsene forskjellige fra opplæringen i skole. Den typiske læresituasjonen i skolen består av én lærer og mange elever. I lærebedriften er det ofte bare én lærling som arbeider sammen med en gruppe av fagarbeidere og andre ansatte, og disse personene bidrar sammen til læringen. Lærlingen skal gjennom dette fellesskapet i løpet av læretiden både lære seg alle sider ved et fag og bli fullverdig deltaker i et faglig og sosialt fellesskap. I lærebedriften er betingelsene mindre kontrollerte enn i klasserommet og på skoleverkstedene blant annet ved at enkeltlærere er erstattet med varierte faglige synspunkter fra ledelse, arbeidskamerater og kunder. Det skiftende produksjonstempoet og behovet for å ta beslutninger på selvstendig grunnlag er også forhold som skiller de to læringsarenaene fra hverandre.

Det er en utfordring knyttet til opplæringen i arbeidslivet at kjerneaktiviteten i virksomheten ikke er opplæring. Produksjon, tjenesteyting, utvikling og økonomisk overskudd er viktigere for virksomheten enn opplæringen, men opplæring er ofte et viktig virkemiddel for å nå de andre målene. Lærebedriften må organisere opplæringen slik at den passer til produksjonen, og utvikle metoder for læring som drar nytte av virksomhetens faglige fellesskap.

Fordi opplæringen normalt foregår på de to ulike lærestedene skole og virksomhet, er det viktig at de samarbeider godt seg imellom, kan trekke det beste ut av hverandre og sammen gi eleven og lærlingen en opplæring som henger sammen. Dette samarbeidet er et viktig element i arbeidet med kvalitet i fag- og yrkesopplæringen, og det bør utvikles indikatorer som kan fange opp samarbeidet på en god måte. Det vil være særlig viktig å utvikle gode modeller for formidling av lærlinger.

Satsingsområde 2: Yrkesretting

Som omtalt i punkt 6.3.2 er yrkesretting, både av fellesfagene og programfagene en stor utfordring i

⁴⁹ Markussen mfl. 2008

⁵⁰ Utvalget bestilte en forskningsrapport fra Fafo som gir nyttig informasjon om dette tema.

⁵¹ Kunnskapsdepartementet 2008

⁵² De neste tre avsnittene er hentet fra «Nasjonale føringer for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen

dagens fag- og yrkesopplæring. Yrkesretting er en absolutt forutsetning for å gjøre opplæringen relevant for arbeidslivet og er derfor en sentral oppgave for både fellesfagslærere og programfagslærere på yrkesfaglige utdanningsprogrammer.

Dette stiller krav til utdanningen av lærerne og til etter- og videreutdanningstilbudene. Tiltak for å få til bedre yrkesretting er omtalt tidligere i dokumentet, og arbeidet bør ta utgangspunkt i disse tiltakene.

Satsingsområde 3: Læreres og instruktørers kompetanse

I nasjonale og internasjonale studier er det vist at lærernes kompetanse er avgjørende for elevenes læring.⁵³ Forskning viser at det er flere trekk ved lærernes kompetanse som har betydning, blant annet lærernes faglige og didaktiske kompetanse, evne til å etablere et godt sosialt miljø, skape ro og orden i undervisningssituasjonen, legge vekt på læring, gi variert undervisning og gode tilbakemeldinger.⁵⁴ Det er ingen grunn til å anta at det er helt annerledes når det gjelder forholdet mellom instruktører og lærlingene i lærebedriftene. Det er generelt lite kunnskap om kompetansen til instruktørene og de faglige lederne i lærebedriftene.

Instruktører i lærebedriftene og lærere på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene er viktige målgrupper for Kunnskapsdepartementets *Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005-2008*. Delrapportene fra evalueringen peker på at tilbudet om fagrettet kompetanseutvikling er mye bedre på de studieforberedende enn på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene.⁵⁵ Respondentene peker på at kurstillbudene fra høyere utdanningsinstitusjoner i liten grad retter seg mot yrkesfagene. Videre mener flere av skolelederne som er intervjuet, at samarbeidet med aktører i arbeidslivet i for liten grad er støttet av skoleeier. Når det gjelder instruktører, peker forskerne på at tid er den største utfordringen.⁵⁶ Annen forskning viser at instruktører i liten grad deltar i formell opplæring og at de i liten grad mener de har behov for opplæring.⁵⁷ Fravær av formelle krav til instruktørene forklarer trolig noe av forskjellen. Mest trolig er hovedgrunnen til lav deltakelse blant instruktører at bedriftenes hovedoppgaver er produksjon og inntekt, ikke opplæring, og at formell opplæring av instruktører medfører utgifter for bedriftene.

Samarbeid mellom skole og lærebedrifter vil øke kompetansen til lærere og instruktører og bidra til å heve kvaliteten på opplæringen både i skole og lærebedrift. Utvikling⁵⁸ av gode læringskulturer må derfor bygge på nært samarbeid mellom de to lærestedene skole og lærebedrift.

Det blir viktig å skreddersy lokale tilbud, også tilbud der lærere, instruktører, prøvenemndsmedlemmer og andre aktører kan møtes, for å sikre både faglig og pedagogisk kompetanse. Samarbeid mellom lærerne i skolen og instruktørene i lærebedriftene kan bidra til at opplæringen i skole og virksomhet oppleves som et sammenhengende opplæringsløp for elevene og lærlingene. Tilbud om kompetanseutvikling bør være så praksisnære og fleksible som mulig. Fylkeskommuner og bransjer har prøvd ut og høstet erfaringer med ulike modeller for kompetanseutvikling. Slike erfaringer bør ivaretas og modellene utvikles videre innenfor nettverkssamarbeid på området. Det bør arbeides for å etablere varige hospiteringsordninger både for lærere og instruktører.

Det arbeides med å formalisere instruktørrollen i større grad. Dette kan gjøre det mulig å utvikle et bedre datagrunnlag enn vi har i dag, ikke bare når det gjelder antall instruktører og lærebedrifter, men også i forhold til instruktørens kvalifikasjoner, virksomhetenes og fylkeskommunenes kompetansearbeid overfor instruktørene og annet. Kunnskapsgrunnlaget bør utvikles i en slik retning, samtidig som det legges til rette for å følge kompetansebehov og kompetanseutvikling for både instruktører og lærere i fag- og yrkesopplæringen.

Satsingsområde 4: Elev- og lærlingvurdering⁵⁹

Elev- og lærlingvurdering har flere hensikter. Underveisvurdering skal fremme læring og utvikling hos elever og lærlinger og dokumentere kompetanse underveis i opplæringsløpet. Sluttvurdering skal dokumentere oppnådd kompetanse ved endt opplæring og gi informasjon til arbeidslivet og samfunnet for øvrig, for eksempel om eleven eller lærlingen er kompetent eller sertifisert til å utføre bestemte arbeidsoppgaver.

Arbeidslivets behov for fagarbeidere med høy fagkompetanse, forventningen om et godt læringsutbytte for elever og lærlinger og hensynet til elevens og lærlingens rett til likeverdig og rettferdig

⁵³ Se f.eks Nordenbo mfl. 2008

⁵⁴ Kunnskapsdepartementet 2008

⁵⁵ Hagen, Nyen og Nadim 2008

⁵⁶ Hagen, Nyen og Hertzberg 2007

⁵⁷ Hagen 2007

⁵⁸ De neste tre avsnittene er hentet fra *Nasjonale føringer*

⁵⁹ Teksten om lærling- og elevvurdering er hentet fra *Nasjonale føringer*

vurdering stiller høye krav til kvalitet i vurderingsarbeidet.

God kvalitet i elev- og lærlingvurdering innebærer en systematisk vurderingspraksis som fremmer læring og bidrar til at eleven og lærlingen utvikler sin kompetanse. Vurdering og dokumentasjon av oppnådd kompetanse i et fag må basere seg på en felles faglig standard, blant annet fordi en må kunne stole på at dokumenterte læringsresultater viser riktig faglig nivå. Dette gjelder både i undervisvurderingen og i sluttvurderingen i skole og lærebedrift.

En hovedutfordring er å finne fram til hvordan elev- og lærlingvurdering kan benyttes systematisk i arbeidet med kvalitet og videreutvikles for å sikre læringsutbytte, både i skole og lærebedrift. For å møte utfordringene på elev- og lærlingvurderingsfeltet må det satses på

- forsterket vurderingspraksis i skole og lærebedrift
- videre utvikling av kunnskap om vurderingspraksis som fremmer læring og bidrar til å utvikle kompetansen hos elever og lærlinger. Et sentralt element må være at eleven og lærlingen aktivt er med og vurderer eget arbeid
- videre utvikling av vurderings- og dokumentasjonspraksis som bidrar til å sikre sammenheng mellom opplæringen i skole og lærebedrift
- en gjennomgang av tilbudet om kompetanseheving i elev- og lærlingvurdering til lærere og instruktører med tanke på å øke omfanget av effektiv erfarings- og kompetansespredning, for eksempel koblet til det nasjonale kompetansenettverket for elev- og lærlingvurdering
- et utviklingsarbeid som tar sikte på å finne måter for å benytte kunnskapen til prøvenemndene systematisk for å øke kvaliteten på og innsynet i opplæringen
- å legge til rette for arenaer for prøvenemnder for å etablere sensurfellesskap og systematisk refleksjon rundt prøvenemndsarbeid, både innad i de enkelte fagområdene og på tvers av fagområder på generelt grunnlag
- å legge til rette for og etablere arenaer for systematisk refleksjon rundt faglige standarder, både innad i de enkelte fagområdene og på tvers av fagområder på generelt grunnlag

Det finnes i beskjedne grad dokumentert kunnskap om elev- og lærlingvurdering i fag- og yrkesopplæringen. Det er et særlig behov for forskningsbasert kunnskap om læringsfremmende sider ved vurderingspraksisen i skole og lærebedrift, om utvikling av vurderingskriterier, om kvaliteten på

prøvenemndenes arbeid og om hvordan faglige standarder etableres og vedlikeholdes, også på tvers av fag.

Satsingsområde 5: Læringsmiljø

Et godt læringsmiljø har betydning både for elevenes faglige utvikling og trivsel. Arbeidet med læringsmiljøet må ha en felles forankring hos ansatte i både skole og lærebedrift, elevene og lærlingene og i hjemmet. Sosial tilhørighet og et godt læringsfellesskap er av betydning for alle elevers og lærlingers læring og trivsel. Opplæringsloven kapittel 9a om elevenes skolemiljø gjelder også for lærlinger i lærebedrifter. I St.meld. nr. 31 (2007-2008) legges det opp til at det skal etableres et program for inkluderende lærings- oppvekstmiljø og en samarbeidsavtale om inkluderende læringsmiljø. Gjennom programmet vil departementet videreføre støtten til tiltak og programmer med dokumentert effekt på læringsmiljøet. Arbeidet med relasjoner, ledelse, normer og verdier vil være en sentral del av programmet. Det vil være viktig at dette arbeidet også tar til følge at arbeid med et godt og inkluderende læringsmiljø også må gjelde lærlinger. Gjennom Lærlingundersøkelsen og Instruktørundersøkelsen kan lærlinger og instruktører si sin mening om opplæringen og andre forhold som er viktige for trivselen og læringsutbyttet. Undersøkelsene er frivillige, og er viktige både for bedrift og skoleeier for å arbeide med læringsmiljøet, og kan være et godt redskap for arbeidet med læringsmiljø i fag- og yrkesopplæringen. Utvalget mener følgende områder er særlig aktuelle:

- psykososialt arbeidsmiljø og inkludering på skole og i lærebedrift
- fysisk arbeidsmiljø og HMS på skole og i lærebedrift
- ledelse, normer, regler og organisering i skole og lærebedrift
- medvirkning i planlegging, gjennomføring og vurdering av opplæring i skole og lærebedrift
- bruk av Lærling- og instruktørundersøkelsen
- tilbakemeldingskultur for oppfølging og veiledning

6.6.9 Kartlegging av gode eksempler og utarbeidelse av indikatorer, veiledninger og verktøy

En sentral oppgave blir å utvikle kunnskap som kan gi grunnlag for forbedringer. En særlig utfordring er å etablere gode indikatorer til bruk på alle nivåer innenfor satsingsområdene. Alle aktører i

fag- og yrkesopplæringen har ansvar for å medvirke til dette, men sentrale myndigheter skal ha et særlig ansvar for å ta initiativ til og koordinere arbeidet med forskning, nasjonal statistikk og utvikling av indikatorer og konkrete verktøy. Det er viktig at indikatorene som utvikles måler kvalitet på ulike måter. I *Nasjonale føringer for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen* benyttes den velkjente inndelingen av kvalitetsbegrepet i tre komponenter: resultater, prosesser og ressurser.⁶⁰ På samme måte kan det skilles mellom struktur-, prosess- og resultatindikatorer.

I tråd med forslaget i *Nasjonale føringer for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen* ønsker utvalget at resultat kvalitet prioriteres i arbeidet med kvalitet i fag- og yrkesopplæringen, og at høyt læringsutbytte og gjennomføring blir hovedsatsingsområder. Det vil også være viktig å dokumentere sammenhenger mellom resultat kvalitet og aspekter ved prosess- og struktur kvalitet. Dette er innsikt som kan brukes i det daglige arbeidet med kvalitetsutvikling på alle nivåer. Særlig vil det være viktig at fylkeskommunen i samarbeid med yrkesopplæringsnemndene følger opp dette regionalt.

Sammen med økt læringsutbytte og gjennomføring dekker satsingsområdene et bredt felt av sentrale utfordringer for fag- og yrkesopplæringen. Alle satsingsområdene kan betraktes som konkretiseringer av punkter i Læringsplakaten. For eksempel kan satsing på bedre undervisning i fellesfag kobles til punktet i Læringsplakaten som sier at skolen og lærebedriften skal fremme tilpasset opplæring og varierte arbeidsmåter. På samme måte kan satsing på bedre samarbeid mellom skole og lærebedrift kobles til punktet i Læringsplakaten som sier at skolen og lærebedriften skal legge til rette for elevmedvirkning og for at elevene og læringene/lærekandidatene kan foreta bevisste valg og valg av utdanning og framtidig arbeid. Både bedre undervisning og bedre samarbeid mellom skole og bedrift vil kunne bidra til økt læringsutbytte og gjennomføring for elever og lærlinger.

En hovedutfordring i det videre arbeidet blir å arbeide fram ulike typer indikatorer som gjenspeiler disse koblingene. Det er også viktig at arbeidet med indikatorene forankres i praksisfeltet. Det er viktig er at de oppleves som relevante og meningsfulle for både skoler, lærebedrifter og regionale myndigheter. Nasjonale myndigheter, fylkeskommunene og partene gjennom Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen og yrkesopplæringsnemndene må i fellesskap finne fram til relevante indikatorer som kan beskrive kvaliteten i fag- og yrkesopp-

læringen. Skoleporten benyttes som system for publisering. På bakgrunn av hovedprioriteringen og satsingsområdene foreslår utvalget at sentrale myndigheter tar initiativ til utvikling av konkrete indikatorer og kvalitetsutviklingsverktøy på områdene. Utvikling av denne typen indikatorer er sentrale utdanningsmyndigheters oppgave og bør kunne gjennomføres innenfor rammen av eksisterende bevilgninger. Utvalget foreslår videre at Læringsplakaten brukes som rammeverk for en nasjonal kvalitetsutvikling i fag- og yrkesopplæringen, og at den kobles til læreplaner for fag i den konkrete utformingen av kvalitetsindikatorer. Forslaget har ingen økonomiske konsekvenser.

6.6.10 Tilsyn med og oppfølging av fylkeskommuner, skoler og virksomheter som ikke har tilfredsstillende utvikling

Utvalget mener det nasjonale tilsynet slik det gjennomføres og dokumenteres i dag, ikke er et tilfredsstillende utgangspunkt for systematisk kvalitetsutvikling i fag- og yrkesopplæringen, verken for nasjonale eller fylkeskommunale myndigheter. Utvalget ønsker ikke at det skal etableres et eget tilsynssystem for fag- og yrkesopplæringen, men at tilsynet på dette området integreres som en likeverdig komponent i det nasjonale tilsynet for hele grunnopplæringen. Dersom dette skal gjennomføres, må kompetansen på fag- og yrkesopplæringen hos fylkesmannsembetene heves. Utvalget foreslår derfor at fag- og yrkesopplæringskompetansen hos Fylkesmannen styrkes. En styrking av ressursen med et årsverk i snitt per embete vil medføre en årlig merutgift på i overkant av 10 millioner kroner.

Det er forskjell på *kvalitetssikring* og *kvalitetsutvikling*. Tilsyn handler om nasjonal kvalitetssikring opp imot den standarden som loven oppstiller for dette. Det skal påses at skoleeierne oppfyller lovkravene, herunder kravet til etablering av forsvarlige systemer for identifisering og oppfølging av den enkelte skole og lærebedrift. Som et generelt prinsipp skal det utvises varsomhet med å blande tilsyn med utviklingsarbeid. Utvalget mener likevel det er svært viktig at kvalitetssikringen kobles til kvalitetsutviklingen. Derfor bør tilsynet gjennomføres på en slik måte at det kan fungere som ett av flere utgangspunkter for å identifisere fylkeskommuner, skoler og lærebedrifter med ekstra store utfordringer. Utvalget mener at det nasjonale tilsynet i større grad bør bestå av en helhetlig og mer pedagogisk vurdering av skolene og virksomhetene, og at det i større grad bør redegjøres for disse vurderingene. Fylkeskommunene har i dag et

⁶⁰ Utdanningsdirektoratet 2006

generelt ansvar for veiledning og oppfølging av skoler og lærebedrifter. Den tette koblingen fylkeskommunene har med yrkesopplæringsnemndene og derfor til partene i arbeidslivet, kan bidra til å gi legitimitet i bedriftene. Det utelukker ikke at den enkelte fylkeskommune kan få ekstern støtte i arbeidet med veiledning av skoler og lærebedrifter. Utvalget foreslår at det nasjonale tilsynet utvides til en mer helhetlig kvalitetsvurdering av fag- og yrkesopplæringen. Utvalget ser dette forslaget i sammenheng med forslaget nedenfor om økt kompetanse i fag- og yrkesopplæringen hos Fylkesmannen. Utvalget foreslår at de nasjonale tilsynsrapportene brukes til å identifisere fylkeskommuner, skoler og lærebedrifter som må gjennomføre tiltak, og som trenger ekstra støtte. Forslaget har ingen økonomiske konsekvenser.

6.6.11 Forslag til tiltak

- Utvalget ønsker at arbeidet med læringsutbytte og gjennomføring skal prioriteres i arbeidet med kvalitet i fag- og yrkesopplæringen
- Utvalget foreslår at sentrale myndigheter tar initiativ til utvikling av konkrete indikatorer og kvalitetsutviklingsverktøy på følgende områder:
 1. Læringsutbytte og gjennomføring i fag- og yrkesopplæringen
 2. Samarbeid mellom skole og bedrift
 3. Undervisning i fellesfagene på yrkesfaglige utdanningsprogrammer
 4. Lærer- og instruktørkompetanse
 5. Elev- og lærlingvurdering
 6. Læringsmiljø
- Utvalget foreslår at Læringsplakaten brukes som rammeverk for en nasjonal kvalitetsutvikling i fag- og yrkesopplæringen og at den kobles til læreplaner for fag i den konkrete utformingen av kvalitetsindikatorer.
- Utvalget foreslår at sentrale myndigheter tar initiativ til å lage en kunnskapsoversikt som sammenfatter, vurderer og kategoriserer det utviklingsarbeidet som har vært gjort innenfor fag- og yrkesopplæringen i de siste årene med vekt på de store nasjonale utviklingsprosjektene. Arbeidet skal munne ut i veiledere og konkrete verktøy for skoleeier, skoler og lærebedrifter innenfor de seks satsingsområdene. Forskere og praktikere fra skoler og bedrifter bør delta i et slik arbeid.
- Utvalget foreslår at det nasjonale tilsynet utvides til en mer helhetlig kvalitetssikring av fag- og yrkesopplæringen. Kvalitetssikringen skal

inngå som del av et kvalitetsutviklingssystem i fylkeskommunene.

- Utvalget foreslår at de nasjonale tilsynsrapportene brukes til å identifisere fylkeskommuner, skoler og lærebedrifter som må gjennomføre tiltak, og som trenger ekstra støtte.
- Utvalget foreslår at fag- og yrkesopplæringskompetansen styrkes hos Fylkesmannen.
- Utvalget foreslår at det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet for fag- og yrkesopplæringen bygges ut på en måte som er relevant for fag- og yrkesopplæringen. Arbeidet bør skje i samarbeid mellom nasjonale myndigheter, skoleeiere og partene i arbeidslivet.
- Utvalget foreslår at det utvikles løpende statistikk som sier noe om gjennomføring etter hvert trinn i videregående opplæring.

6.7 Lærere og instruktører i fag- og yrkesopplæringen

6.7.1 Nye krav til yrkesfaglærerne

Som vist i punkt 3.1.9 stilles det nye krav til kompetanse hos yrkesfaglærerne blant annet gjennom ny struktur og nye læreplaner i videregående opplæring, gjennom økt internasjonalisering og generelt økte krav fra arbeidslivet. En yrkesfaglærer må ha et relevant fag- eller svennebrev som en del av sin lærerutdanning, og vedkommende må ha solid praksis fra yrket.

6.7.2 Rekruttering av yrkesfaglærere

Som tidligere påpekt utdannes det ikke nok yrkesfaglærere til å dekke morgendagens behov for lærere i yrkesfagene. Evalueringen av den treårige yrkesfaglærerutdanningen viser at en vil være avhengig av å rekruttere folk i ulike livssituasjoner⁶¹. Det finnes en del kunnskap om den gruppen som i dag starter på yrkesfaglærerutdanning, og om de som begynner på PPU. Mange er godt etablerte, de har - eller har hatt - en lang yrkeskarriere, og mange har jobb og familie. Dette gjør at disse studentene er mindre mobile enn mange andre studentgrupper. Det kan derfor være hensiktsmessig å legge bedre til rette for modulbasering av undervisningen, uten at dette går ut over helhet og sammenheng i studiet. Det er også nødvendig å organisere utdanningen med en tett oppfølging av den enkelte student gjennom hele studiet.

⁶¹ Skjærslø 2005

Man må også se på individuelle løsninger. Det er grunn til å tro at studentene har ulik fagbakgrunn og i forskjellig grad vil være avhengig av at det utvikles individuelle løsninger, tilpassede opplegg eller lignende. Det vil være naturlig at dette gjøres i samarbeid med høyskoler som tilbyr yrkesfaglærerutdanning.

Det er også viktig å videreutvikle ordninger som gjør det mulig å kombinere utdanningen med arbeid, og at den kan gjennomføres uten å flytte. En mulighet er for eksempel nettbasert undervisning og stipendordninger, for på ulike måter å gjøre det attraktivt å søke yrkeslærerutdanning. Videre utbygging av mastergradsstudier innenfor de ulike fagområdene er også viktig i et rekrutteringsperspektiv. Utvalget foreslår at høyskolene må utvikle ulike tilbud for yrkeslærerutdanninger. I tillegg til heltidsstudium må det bli mulig å få utdanningen som deltidsstudium, som modulbasert opplæring, som nettstudium og som individuelle løsninger. Utvalget foreslår videre at det opprettes bachelorstudier og mastergradsstudier for yrkeslærere i alle utdanningsprogrammer. Disse tilbudene må utvikles som en del av høyskolenes ordinære utdanningstilbud og finansieres innenfor de ordinære bevilgningene til høyere utdanning. Utvalget foreslår også at det opprettes særskilte stipendordninger for yrkesfaglærerstudenter. Kostnadene med en slik ordning vil avhenge av størrelsen på stipendet og vilkårene som fastsettes for å få det. Dersom man tar utgangspunkt et stipend på 80 000 kroner per år for 50 yrkesfaglærerstudenter vil det utgjøre 4 millioner kroner årlig.

Det er også behov for mer forskningsbasert kunnskap om både yrkesfaglærerens og instruktørens rolle.

6.7.3 Systematisk og forutsigbar kompetanseutvikling

Store og raske endringer i arbeidslivet medfører at yrkesfaglærere har stort behov for regelmessig faglig oppdatering og påfyll. Ikke minst vil god kontakt med lokalt arbeidsliv, bransjer og også internasjonale forbindelser være viktig.

Yrkesfaglærere, i likhet med øvrige lærere, hemmes av at det ikke er et system for kompetanseutvikling der veiledning av nytilsatte, regelmessig etter- og videreutdanning av lærere samt tiltak for seniorlærere ses under ett.

I rapporten *Pedagogisk og faglig kompetanse blant lærere i videregående skole*⁶² er lærere spurt

om behov for kompetanseheving. I rapporten går det fram at lærere på andre utdanningsprogrammer enn studiespesialiserende har større behov for kompetanseheving i rådgiving, for arbeid med elever med særskilte opplæringsbehov, elevdisiplin og adferdsproblemer samt i å undervise i et flerkulturelt miljø. Disse lærerne uttrykker også større behov for kompetanseheving i læreplananalyse og læreplanforståelse, elev- og læringsvurdering samt skoleledelse og administrasjon.

6.7.4 Instruktørens rolle og kompetansebehov

Instruktørene skal i og med godkjenningen av virksomheten som lærebedrift ha den faglige kompetansen som er nødvendig for opplæringen av lærlingen i det aktuelle lærefaget. Det er lite kunnskap om hvilken kompetanse instruktørene har, og det er lite systematisk kunnskap om hvilke behov for kompetanseheving de har. Fra og med 1990-årene, har instruktører og faglige ledere fått tilbud om korte kurs i regi av fylkeskommunene. Instruktørene har ingen plikt til skoling, og det har vist seg å være en utfordring å få oppslutning om kurs som går over flere dager, fordi bedriftene har vanskelig for å kunne avse medarbeidere som har som sin viktigste oppgave å delta i produksjonen.

Det er imidlertid naturlig å anta at instruktørene vil ha det samme behovet for kompetanseheving på de samme områdene som yrkesfaglærerne etterlyser etter- og videreutdanning på. Utvalget foreslår at fylkeskommunenes ansvar for å tilby etterutdanning for yrkeslærere og instruktører tydeliggjøres, og at det innføres rett og plikt for lærerne til å delta i slik etterutdanning. Utvalget forutsetter at retten ogplikten må begrenses innenfor rammen av eksisterende fylkeskommunale og statlige midler til videre- og etterutdanning, og at tiltak derfor ikke medfører økte kostnader. Utvalget foreslår samtidig at kravene til veilederkompetanse hos instruktørene styrkes, og at tilbudene om kompetanseheving på området utbygges. Instruktører må få kompensasjon for tapt arbeidsfortjeneste ved deltakelse på kurs. Utgifter til kursing av instruktører og faglige ledere dekkes i dag gjennom fylkeskommunale og statlige bevilgninger. Kompensasjon for tapt arbeidsfortjeneste vil etter forslaget komme i tillegg. Dersom det legges til grunn at 15 000⁶³

⁶² Turmo og Aamodt 2007

⁶³ Beregnet etter stikkprøve i Buskerud. Fylkeskommunen har 1000 deltakere på dagskurs. Dette er trolig flere enn gjennomsnittlig deltakertall per fylkeskommune på landsbasis. Derfor er anslaget satt til 15 000 deltakere på landsbasis.

instruktører og faglige ledere deltar på et dagskurs og at de får dekket en daglønn på 1500 kroner, vil årlige utgifter bli 22,5 millioner kroner.

6.7.5 Forslag til tiltak

- Utvalget foreslår at høyskolene må utvikle ulike tilbud for yrkesfaglærerutdanninger. I tillegg til heltidsstudium må det bli mulig å få utdanningen som deltidsstudium, som modulbasert opplæring, som nettstudium og som individuelle løsninger.
- Utvalget foreslår at det opprettes bachelorstudier for yrkesfaglærere i alle utdanningsprogrammer.
- Utvalget foreslår at det videreutvikles tilbud om mastergradsstudier for yrkesfaglærere.
- Utvalget foreslår at fylkeskommunenes ansvar for å tilby etterutdanning for yrkesfaglærere og instruktører tydeliggjøres, og at det innføres rett og plikt for lærerne, å delta i slik etterutdanning.
- Utvalget foreslår at kravene til veilederkompetanse hos instruktørene styrkes, og at tilbudene om kompetanseheving på området utbygges. Instruktører må få kompensasjon for tapt arbeidsfortjeneste ved deltakelse på kurs.
- Utvalget foreslår at det opprettes særskilte stipendordninger for yrkesfaglærerstudenter. Utvalget mener det er behov for mer forskningsbasert kunnskap om både yrkesfaglærerens og instruktørens rolle.
- Utvalget mener at det må settes inn ekstraordinære tiltak for å sikre rekruttering til lærere i fag- og yrkesopplæringen.
- Utvalget foreslår at det utvikles gode systemer for hospitering og utveksling av personale mellom skole og arbeidsliv.

6.8 Forskning og dokumentasjon om fag- og yrkesopplæring

6.8.1 Dagens situasjon

Utdanningsforskning blir betraktet som et viktig forskningsfelt i Norge. Forskning om fag- og yrkesopplæring er en viktig del av utdanningsforskningen, men er beskjeden og har liten plass og prestisje. Den forskningen som foregår, gir imidlertid viktig innsikt i enkelte forhold innenfor fag- og yrkesopplæringen, slik det blant annet er vist eksempler på i kapittel 3.

Utvalget har i sitt arbeid hatt kontakt med flere norske forskningsmiljøer og dratt nytte av den

forskningen som er tilgjengelig om fag- og yrkesopplæringen i Norge. Til tross for en voksende mengde med relevante forskningsbidrag innenfor dette området er det utvalgets oppfatning at forskningsmiljøene er små og fragmenterte, og at det mangler forskningsbasert kunnskap om en rekke forhold knyttet til fag- og yrkesopplæringen. Utvalget har også registrert at mye av dagens forskning på feltet er knyttet opp til evaluering av store reformer som er gjennomført i norsk skole. Denne forskningen har vært nyttig, men er på en måte reaktiv. Siden evalueringen av Reform 94 har forskningen om fag- og yrkesopplæringen med et par unntak vært fragmentert, og studiene har båret mer preg av spredte undersøkelser enn av systematisk kunnskapsutvikling. Utvalget ser derfor et behov for en egen langsiktig forskningsstrategi om fag- og yrkesopplæring som er mer uavhengig av kortsiktige politiske krav og behov.

For å få oversikt over tilgjengelig forskning innenfor fag- og yrkesopplæringen arrangerte utvalget et seminar med sentrale forskningsmiljøer. Utvalget inviterte også til innspill om forskningsutfordringer på feltet og fikk mange bidrag fra forskningsmiljøene. Basert på disse innspillene og arbeidet i utvalget vil utvalget trekke fram noen sentrale områder der det er betydelige kunnskaps hull og behov for videre forskning.

Det er mangel på kunnskap om lærernes betydning for kvaliteten på opplæringen. Internasjonal forskning og forskning fra andre deler av utdanningssystemet i Norge har påvist at læreren har stor betydning for elevenes læringsutbytte. I St.meld. nr. 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen* understrekes det at lærerens kompetanse slik den kommer til uttrykk i samspillet mellom lærer og elev, er den viktigste enkeltfaktoren for elevenes læring. Det trengs mer kunnskap om betydningen av lærerens og instruktørens rolle også innenfor fag- og yrkesopplæringen. Det gjelder rekruttering av lærere, forskjeller etter hvor de rekrutteres fra, og læreres og instruktørers yrkesutøvelse og rolleopfatning. Videre er det behov for mer kunnskap om selve utdanningen av lærere til fag- og yrkesopplæringen.

Årsaker til og konsekvenser av at opplæringen avbrytes er et viktig forskningsfelt. Det foreligger en del forskningsbasert kunnskap fra studier som har analysert sammenhenger mellom ulike kjennetegn ved elever, familier, skoler og sannsynligheten for å avbryte opplæringen. De foreliggende studiene gir verdifull kunnskap, men sier lite om mekanismene og de kausale sammenhengene som fører til manglende gjennomføring. Studiene sier for eksempel lite om opplæringstilbudet i skolene

og bedriftene. Det er ønskelig at framtidige forskningssatsinger vender blikket mot skolene og bedriftene for å finne ut mer om hvilke forhold som har størst betydning for elevenes læringsutbytte. Videre er det for lite kunnskap om hvilke konsekvenser det har for den enkelte når opplæringen avbrytes. Hvor viktig er det å avbryte videregående opplæring som en prediktor for senere marginalisering i arbeidslivet, og hvor viktig er det som i dag registreres som avbrudd som et uttrykk for den enkeltes mulighet til å følge sine preferanser og ønsker om en annen progresjon enn den raskeste? Det er store regionale forskjeller i studieprogresjon og gjennomføring. Særlig Nord-Norge skiller seg negativt ut for yrkesfag. Det vil være av stor interesse å få mer kunnskap om årsakene til disse forskjellene.

Det er også behov for mer kunnskap om betydningen av organiseringen av ansvar innenfor fag- og yrkesopplæringen. Det gjelder både det formelle ansvaret, arbeidsdelingen mellom nasjonalt, regionalt og lokalt nivå og hvordan denne ansvarsfordelingen fungerer i praksis, gitt de økonomiske ressurser og den kompetanse de ulike nivåene har til disposisjon.

Videre trengs det mer kunnskap om innholdet i opplæringen. Det er behov for mer forskning om forholdet mellom breddekompetanse versus spesialisert fagkompetanse. Herunder trengs mer kunnskap om undervisningens innretning på teori og praksisteori. I Reform 94 og Kunnskapsløftet har utdanningsprogrammene blitt bredere. Hos mange står dannelseselementet i opplæringen sentralt. Men hvordan skal en forstå dannelsen? Bli fokus på allmenndannelse et hinder for yrkesfaglige elever? Er det en spenning mellom læringskulturene i allmennfagene og yrkesfagene som hittil ikke har blitt løst på en tilfredsstillende måte?

Det er viktig med kunnskap om hvordan fagkompetansen vurderes og brukes i arbeidslivet. Innholdet i opplæringen henger nær sammen med diskusjonen om *kvalitet* i opplæringen. Begrepet kvalitet kan forstås ulikt, og ulike måter å forstå det på kan vektlegges i forskjellig grad. En måte å se det på er i hvor stor grad læreplanenes mål er relevante for samfunnets og arbeidslivets behov. En annen om den opplæringen som faktisk gis, er i tråd med det som står i læreplanene og i tråd med den enkeltes behov. En tredje måte å vurdere kvaliteten på er å undersøke hvor mange som klarer å gjennomføre. Det er behov for mer kunnskap om sammensatte læringsomgivelser der både skole og bedrift spiller en rolle. Et interessant forskningstema kan for eksempel være å studere hva som kjennetegner et godt læringsmiljø i bedrift. I den

forbindelse må det være rom for feltforsøk og forskningsbasert utviklingsarbeid.

For å kunne framskaffe kunnskap på fagfeltet og yrkesopplæringsfeltet er det viktig å ha tilgang til pålitelig datamateriale. Norge har i en internasjonal målestokk gode registerdata. Likevel må det påpekes at datagrunnlaget er mangelfullt. Longitudinelle studier der man kan følge personer over tid fra grunnskole, videregående skole og videre ut i arbeidsmarkedet, vil være svært verdifulle i en slik sammenheng. Koblinger mellom surveydata, registerdata og mer kvalitative data vil kunne gi nyttig innsikt og kunnskap. Slike koblinger forutsetter et system med lagring av anonymiserte personopplysninger over tid.

Det er utvalgets syn at en intensivert forskningsinnsats på de ovennevnte feltene vil kunne bidra til å utvide kunnskapen om viktige problemstillinger innenfor fag- og yrkesopplæringen. Økt kunnskap på temaene ovenfor vil være nødvendig for å iverksette treffsikre tiltak som har betydning for fag- og yrkesopplæringen.

6.8.2 Behov for dokumentasjon

En del av problemstillingene ovenfor kan bare belyses gjennom en langsiktig forskningsinnsats. Samtidig er det behov for en løpende registrering av sentrale indikatorer knyttet til fag- og yrkesopplæringen. Dette bør knyttes opp mot den registreringen en i dag har for videregående opplæring som de yrkesfaglige utdanningsprogrammene utgjør en viktig del av.

Dagens registrering har en detaljeringsgrad der både elevtall og ressursbruk er koblet til hvert enkelt utdanningsprogram. En utvidelse av denne basen bør kunne gjennomføres ved at en utvikler tilsvarende registreringer for opplæring i bedrift. Det er videre behov for bedre og mer systematisk registrering av vokselever og annen voksenopplæringsaktivitet. Det er dessuten behov for mer detaljert innrapportering fra fagskolene. I tillegg er det behov for å innhente tilsvarende oppgaver fra private videregående skoler.

Den eksisterende statistikken for videregående skoler må utvikles til å gi mer pålitelige data for elevtall og lærerressurser. Statistikken må utvikles til å gi pålitelige tall for elevtimer og lærertimer på fylkes- og skolenivå. Det er dessuten behov for å sikre en bedre tidsseriestatistikk. Det er viktig at dagens hyppige endringer erstattes av et system som sikrer sammenlignende data over tid.

Utvalget foreslår at dagens faggruppe i Kostrasystemet får en bredere representasjon fra forsker-

og brukersiden, for å sikre en bedret kvalitet og samordning av dataproduksjonen. Det bør også arbeides med å lette tilgangen til livsløpsdata der en kan følge personer inn og ut av utdanningsløp og arbeidsliv.

6.8.3 Organisering av forskningen

Utvalget erfarer at det er relativt lite og systematisk forskningsbasert kunnskap om fag- og yrkesopplæringen, og at forskningsmiljøene som er opptatt av dette området av utdanningssystemet, er små og fragmenterte og derfor sårbare over tid. Det vil være ønskelig om det ble etablert ett eller flere bærekraftige forskningsmiljøer innenfor dette området. Disse bør i en oppbyggingsfase gis prioritet med hensyn til forskningsmidler og rekrutteringsstillinger, og få et særskilt ansvar for forskeropplæring på feltet. Forskningen bør være tverrfaglig, det vil si at i tillegg til pedagogikk bør også sosiologi, økonomi, statsvitenskap og teknologiske fag være med. Det bør videre åpnes for et bredt forskningsspekter, det vil si både grunnforskning og anvendt forskning med innslag av feltforsøk og forskningsbasert utviklingsarbeid.

Det er etter utvalgets oppfatning viktig at videregående opplæring generelt og fag- og yrkesopplæringen spesielt får en mer framtrædende plass i utdanningsforskningen. Kunnskapsdepartementet har det overordnede sektoransvaret for utdanningsforskningen. Forskningen innenfor fag- og yrkesopplæringen/videregående opplæring må sikres innretning og langsiktighet gjennom et eget program, eller gjennom egne moduler under bredere programmer, for eksempel Utdanningsprogrammet i regi av Norges forskningsråd. Forskning på feltet fag- og yrkesopplæring synes å ha relativt lav status blant utdanningsforskere. Det er derfor viktig at de som forsker på feltet, får en viss forutsigbarhet i forskningsfinansieringen, og at det gis rom for å rekruttere yngre forskere.

Når det gjelder den framtidige forskningen, er det viktig å få til et samarbeid mellom forskere på den ene siden og skoler, opplæringskontorer og lærebedrifter på den andre. Forskningen bør også støtte opp om den kunnskapen og den kompetansen som arbeidslivet trenger.

Forskningsmiljøene bør i størst mulig grad være flerfaglige med innslag av utdanningsforskere og arbeidslivsforskere. Det bør være rom for å etablere nettverk av yngre og mer etablerte forskere for å sikre forskeropplæring på feltet.

Som i all annen forskning er det viktig at det gis rom for brede internasjonale kontakter og at deler av forskningen får et internasjonalt komparativt preg. Det forutsettes at forskere som får midler, deltar i internasjonale nettverk og publiserer både nasjonalt og internasjonalt. Utvalget foreslår derfor at det etableres ett eller flere forskningssentre som får tildelt ekstraordinære midler til seniorforskere og stipendiatstillinger på feltet. Dersom utvalget forutsetter at det vil omfatte ti-tolv forskere og stipendiatstillinger, vil det medføre en årlig utgift på 10 millioner kroner.

6.8.4 Strategi for forskning på fag- og yrkesopplæringen

Utvalget tilrår at Kunnskapsdepartementet øremerker midler til en særskilt forskningssatsing på feltet fag- og yrkesopplæring, de nærmeste årene. Målene med satsingen skal være følgende:

- Forskningen skal i bred forstand gi ny kunnskap om fag- og yrkesopplæringen.
- Forskningen skal styrke de aktuelle vitenskapelige fagmiljøene, og utvikle robuste og langsiktige forskningssenheter.
- Det skal være rom for etablering og drift av forskernettverk på området og rom for nasjonalt og internasjonalt samarbeid.
- Forskningen skal tilrettelegges og formidles slik at aktører innenfor fag- og yrkesopplæringen kan ta resultatene i bruk.

Forskningen skal være flerfaglig med disipliner som økonomi, sosiologi, organisasjonsvitenskap og pedagogikk/didaktikk. I forbindelse med denne satsingen bør det initieres en årlig nasjonal forskningskonferanse innenfor fag- og yrkesopplæringen i regi av Kunnskapsdepartementet eller Norges forskningsråd. Utvalget legger til grunn at en slik konferanse må kunne avvikles innenfor en ramme på 200 000 kroner. Det bør også etableres forskernettverk innen feltet fag- og yrkesopplæring. Et forskernettverk vil kunne drives for 250 000 kroner per år, og nettverkene bør finansieres av Norges forskningsråd eller Utdanningsdirektoratet. Utvalget foreslår at Utdanningsdirektoratet lager en årlig statusrapport om fag- og yrkesopplæring med bistand fra dokumentasjons-senteret og forskere på feltet. Dette kan gjennomføres innenfor gjeldende bevilgninger.

Satsingen kan hensiktsmessig følge to hovedspor:

- 1) Det avsettes midler til ett eller flere forskningssentre på feltet. Et utvalg vitenskapelige institusjoner blir invitert til å konkurrere om

ekstra midler til seniorforskere og stipendiatstillinger på feltet fag- og yrkesopplæring. Sentrene vil bli tillagt et ansvar for forskeropplæring på feltet. Stillingene skal være tidsbegrensede, og vertsinstitusjon for stillingene må forplikte seg til at satsing på forskning om fag- og yrkesopplæring inngår i institusjonens langsiktige strategiske satsinger. Ansvar for etablering av slike sentre kan tillegges Norges forskningsråd.

2) En satsing på forskning om fag- og yrkesopplæring legges til det nye programmet for utdanningsforskning som nå er under planlegging i Norges forskningsråd. Satsingen må være synlig som en separat satsing, enten gjennom øremerking i bevilgningen til Forskningsrådet eller som et tydelig signal i tildelingsbrevet til Forskningsrådet. Dette forslaget vil kunne finansieres innenfor de økonomiske rammene for det nye programmet for utdanningsforskning. Forskning om fag- og yrkesopplæring må nevnes eksplisitt som et satsingsområde i programnotatet for programmet og i senere utlysningstekst.

Utvalget anbefaler at Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen trekkes aktivt med i arbeidet med å forbedre forskning og dokumentasjon innenfor fag- og yrkesopplæring.

6.8.5 Forslag til tiltak

- Utvalget foreslår at det etableres ett eller flere forskningssentre som får tildelt ekstraordinære midler til seniorforskere og stipendiatstillinger på feltet. Stasingen skal være tidsbegrenset.
- Utvalget foreslår at statistikkgrunnlaget for hele den videregående opplæringen bør videreutvikles. Basen skal også sikre pålitelig statistikk om opplæringen i lærebedrifter, om voksne og om studenter i fagskoleutdanningene.
- Utvalget foreslår at forsker- og brukersiden i større grad involveres for å sikre bedre kvalitet og samordning av dataproduksjonen. Det bør også arbeides med å bedre tilgangen til livsløpsanalyser der en kan følge personer inn og ut av utdanningsløp og arbeidsliv. Dette krever bedre tilgang på individdata.
- Det initieres en årlig nasjonal forskningskonferanse innenfor fag- og yrkesopplæringen. Denne konferansen bør være statlig finansiert.
- Utvalget foreslår at forskning om fag- og yrkesopplæring legges til det nye programmet for utdanningsforskning som er under planlegging i Norges forskningsråd. Kunnskapsdepartementet må imidlertid ha det overordnede ansvaret.

- Det etableres forskernettverk på feltet fag- og yrkesopplæring finansiert av Norges forskningsråd eller Utdanningsdirektoratet.
- Utdanningsdirektoratet lager en årlig statusrapport om fag- og yrkesopplæring med bistand fra dokumentasjonssenteret og forskere på feltet.

6.9 Internasjonalisering

6.9.1 Internasjonalisering i fag- og yrkesopplæringen

I en situasjon med en stadig sterkere avhengighet av verden omkring oss er det viktig at vi som en liten nasjon klargjør våre politiske mål, strategier og prioriteringer og videreutvikler våre sterke sider som kunnskapsnasjon. Utvalget mener det er særlig på tre områder Norge må tilpasse seg til en internasjonalisert fag- og yrkesopplæring:

- styrke kvaliteten i alle ledd
- øke den internasjonale mobiliteten
- videreutvikle trepartssamarbeidet om utdannings- og kompetansepolitikken

Kravene til å forbedre kvaliteten på fag- og yrkesopplæringen er først og fremst et nasjonalt anliggende. I avsnitt 6.6 har utvalget drøftet og vurdert kvalitetsvurdering og kvalitetsarbeidet i norsk fag- og yrkesopplæring. Internasjonale forhold spiller imidlertid også en viktig rolle i å styrke kvaliteten i fag- og yrkesopplæringen.

Det er viktig å øke den internasjonale mobiliteten gjennom både å utnytte eksisterende ordninger eller tiltak på en bedre måte og ved å etablere helt nye.

Gjennom de traktatfestede rettighetene for partsdeltakelse og den beskrevne metoden for politisk samarbeid med medlems- og EØS-landene skapes det til dels helt nye arenaer for partssamarbeid i Europa. Disse endringene berører alle parter og stiller store krav til samarbeid om å finne gode løsninger. Dette vil også måtte få konsekvenser for hvordan arbeidet organiseres i Norge.

Utvalget mener at internasjonalisering og den økte globaliseringen av utdanning gjør det viktigere enn før å styrke og videreutvikle bevisstheten om hvilke verdier, kulturer og tradisjoner vårt eget system for fag- og yrkesopplæring er fundert på. Denne bevisstheten er grunnleggende for å ivareta vår nasjonale identitet, samtidig som det skal være en åpen, fordomsfri og konstruktiv innstilling til at andre land har andre systemer. Norges fag- og yrkesopplæring må også bidra til mobilitet, gjen-

nomsiktighet og kvalitetsutvikling på tvers av landegrensar.

Økt internasjonalisering fordrer også bedre kunnskap og dokumentasjon om sentrale sider ved norsk fag- og yrkesopplæring. Utvalget har i avsnitt 6.8 gått inn for å styrke norsk forskning om fag- og yrkesopplæring. En slik styrking vil også være en viktig forutsetning for kvaliteten i det internasjonale arbeidet. Utvalget legger også vekt på at internasjonalisering gir nye muligheter i arbeidet med kvalitetsutvikling gjennom å måle oss mot andre og til å lære av andre. Norsk deltakelse i konkurranser som for eksempel World Skills og om entreprenørskap kan også bidra til å vise kvaliteten i norsk fagopplæring og til å gjøre opplæringen kjent.

Det økte internasjonale samarbeidet om utdanningsspørsmål i EU og OECD påvirker også politikktutviklingen i Norge. Gjennom utvikling av felles indikatorer, produksjon av statistikk, landundersøkelser og undersøkelser på tvers av landegrensar etableres det kunnskap og dokumentasjon som gir grunnlag for sammenligninger mellom land. Utvalget mener deltakelse i det arbeid som pågår både i EU og i OECD med å bedre kunnskapen om fag- og yrkesopplæringen, er viktig. Det er viktig å ha det sammenligningsgrunnlaget i forhold til andre land som dette arbeidet gir. Like viktig er det å delta i utviklingsfasen slik at indikatorer, statistikk og målemetoder på best mulig måte får fram viktige forhold om norsk utdanning.

Som følge av at nasjonal utdanningspolitikk i større grad formes av internasjonale prosesser og avtaler, øker behovet for nasjonal samordning i forhold til disse prosessene. Det er viktig at det tradisjonelt gode samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og utdanningsmyndighetene i Norge ivaretas når norske standpunkter om internasjonale prosesser skal utvikles. Etablerte møteplasser som Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen og de faglige rådene må brukes til nasjonale diskusjoner forut for og under de internasjonale prosessene og til informasjon og oppsummeringer i etterkant. På denne måten kan både de norske standpunktene og de internasjonale beslutnin-

gene forankres bedre i arbeidslivet og utdanningssystemet.

Utvalget mener det er viktig for norsk arbeidslivs omstillingsevne og den internasjonale tilpassing at fagarbeidere i større grad enn tidligere har erfaring fra arbeid i andre land og kjenner til andre lands kultur, organisering og arbeidsformer. Kunnskap om og innsikt i internasjonalt arbeid, kulturelle dimensjoner, bransjevise forhold, internasjonale faglige standarder og overenskomster samt beslutningsmekanismer må være et viktig element i opplæringen. Derfor bør det legges til rette for at elever, lærlinger, lærere og instruktører i utstrakt grad får delta i internasjonale mobilitetstiltak, og det må gjøres systematiske tiltak for at lærere og instruktører skal kunne arbeide med internasjonalisering av fag- og yrkesopplæring.

Mobilitetsprosjekter i regi av Leonardo da Vinci-delen av det livslange læringsprogrammet kan bidra til dette. Den norske søknaden til disse prosjektene overstiger imidlertid de økonomiske rammene i programmet. Utvalget foreslår derfor at det etableres egne mobilitetsprosjekter for norsk fagopplæring som også åpner for mobilitet til land utenfor EU, innen en ramme på 5 millioner kroner per år.

6.9.2 Forslag til tiltak:

- Utvalget foreslår at Norge fortsetter å delta i internasjonale undersøkelser og i arbeid med utvikling av internasjonale indikatorer, standarder og målemetoder.
- Utvalget foreslår at myndighetene videreutvikler samarbeidet med partene i arbeidslivet og andre berørte organisasjoner med sikte på å få best mulig gjennomslag internasjonalt for norske synspunkter i spørsmål som gjelder fag- og yrkesopplæringen.
- Utvalget foreslår at det etableres tilskuddsordninger for hospitering for elever, lærlinger, lærere og instruktører slik at flere får delta, og at hospiteringen kan skje også i land utenfor EU. Ordningene bør omfatte lærlinger som vil hospitere i en utenlandsk enhet i den lærebedriften de har kontrakt med.

Referanser

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2006: St.meld. nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2008: St.meld. nr 18 (2007-2008) Arbeidsinnvandring
- Bakken, Anders, Elin Borg, Kristin Hegna og Elisabeth Backe-Hansen 2008: Er det skolens skyld? En kunnskapsoversikt om skolens bidrag til kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner . NOVA Rapport 4/08.
- Barth, Erling og Pål Schøne 2006: *Undersøkelser av lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i 2000-2005 i NOU 2006:11 Om grunnlaget for inntekstoppgjørene 2006.*
- Birkelund, Gunn Elisabeth og Trond Petersen 2005: *Det norske likestillingsparadokset. Kjønn og arbeid i velferdssamfunnet* i Ivar Frønes og Lise Kjølørød (red.) Det norske samfunn. Gyldendal Norsk Forlag AS 2005
- Brunborg og Lappegård 2004: *Ungdom og demografi. Om endringer i demografisk atferd i overgangen fra ung til voksen.* Tidsskrift for ungdomsforskning 1/ 2004.
- Brunborg, H. & I. Texmon 2003: *Fortsatt sentralisering. Regionale befolkningsframskrivninger 2002-2020*, Økonomiske analyser 4/2003: 54-64. <http://www.ssb.no/emner/08/05/10/oa/200304/brunborg.pdf>
- Brunborg, H. & I. Texmon 2005a: *Forutsetninger for befolkningsframskrivningen 2005-2060.* Økonomiske analyser 6/2005 (34-38). <http://www.ssb.no/emner/08/05/10/oa/200506/folkfram03.pdf>
- Brunborg, H. & I. Texmon 2005b: *Hovedresultater fra befolkningsframskrivningen 2005-2060.* Økonomiske analyser 6/2005 (30-33). <http://www.ssb.no/emner/08/05/10/oa/200506/folkfram02.pdf>
- Brunborg, H. 2004: *Befolkningen blir eldre.* Økonomiske analyser 5/2004: 9-20. <http://www.ssb.no/emner/08/05/10/oa/200405/brunborg.pdf>
- Brunborg, H. K. Sørli & I. Texmon 2005: *Innenlandske flyttinger*, Økonomiske analyser 6/2005 (39-42). <http://www.ssb.no/emner/08/05/10/oa/200506/folkfram04.pdf>
- Buland, Trond og Vidar Havn 2007: *Intet menneske er en øy – Rapport fra evalueringen av tiltak i Stasing mot frafall.* SINTEF Teknologi og samfunn, gruppe for skole og utdanningsforskning, Trondheim.
- Byrhagen, Karen N., Torberg Falch og Bjarne Strøm 2006: *Frafall i videregående opplæring. Betydning av grunnskolekarakterer, studieretning og fylke.* SØF-rapport nr. 8/06 2007.
- Bø, Tor-Petter, Kitterød, Ragni Hege mfl. 2008: *Arbeidstiden – mønstre og utviklingstrekk.* Rapport 2008/12, Statistisk sentralbyrå .
- Cedefop 2008, *Future SKILL NEEDS in Europe. Medium term forecast*, synthesis report.
- Dale, Erling Lars og Wærness, Jarl Inge 2003: *Differensiering og tilpasning i grunnsopplæringen. Rom for alle – blick for den enkelte.*
- DBH Database for høyere utdanning: <http://dbh.nsd.uib.no/dbhvev/>
- Deichmann- Sørensen, Trine Deichmann 2007, *Mot en ny infrastruktur for læring og kontroll - Kvalitetsvurdering i fag- og yrkesopplæringen. Rapport fra evaluering av Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem i grunnsopplæringen.* AFI 2007:3.
- Den danske regjeringens strategi for Danmark i den globale økonomi, april 2006.
- Easterlin 1976: *The conflict between aspirations and resources.* Population and Development Review 2(3): 417:26.
- Econ Analyse 2007: *Dimensjonering av fagopplæringen.* Rapport 2007-044.
- Engeland, Øystein, Gjert Langfeldt og Knut Roald 2008: *Kommunalt handlingsrom: Hvordan forholder norske kommuner seg til ansvarsstyring i skolen?* i Langfeldt, Gjert, Eyvind Elstad og Stefan T. Hopmann (red.) 2008: ansvarlighet i skolen – Resultater fra forskningsprosjektet «Achieving School Accountability in Practice.»
- Engelsen, Brit Ulstrup 2008: *Kunnskapsløftet. Sentrale styringssignaler og lokale strategidokumenter.* Rapport 1, Pedagogisk forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo.
- Eskeland, Gunnar S. 2008: *Professional education and climate change: is there a link?* Upublisert notat.

- European Commision 2005: *Fundamentals of a Common Quality Assurance Framework (CQAF)*.
- European Commision 2008: *Proposal for a Recommendation of the European Parliament and of the Council on the establishment of a European Quality Assurance Reference Framework for Vocational Education and Training*. Commission of the European Communities
- Fekjær, Silje og Brekke, Idunn 2007: «Ethnic differences in dropout and outcomes. An analysis of students in upper secondary schools in Norway» i Brekke (2007): *Like muligheter? Betydning av etnisk bakgrunn for sysselsetting og inntekt*. Universitet i Oslo 2008.
- Fredriksen, D., K. Stensnes og N. M. Stølen 2007: *Pensjonsreformen: Virkninger på arbeidstilbud, finansieringsbyrde og fordeling*. Økonomiske analyser 6/2007.
- Frønes, Ivar 1994: *De likeverdige. Om sosialisering og de jevnaldrendes betydning*. Universitetsforlaget.
- Frønes, Ivar 2008: *Utdanningssamfunn, ekskludering og integrasjon. En analyse av utviklingen blant ungdom i et multi-etnisk Oslo*. Upublisert notat.
- Giddens, Anthony 1991: *Modernity and self-identity. Self and society in the late modern age*. CambridgePolity Press.
- GSI Grunnskolen informasjonssystem: <http://www.wis.no/gsi/>
- Hagen, Anna 2007: *Kompetanseutvikling i fagopplæringen* i Utdanning 2007. Muligheter, mål og mestring. Statistiske analyser 90. Statistisk sentralbyrå
- Hagen, Anna og Nyen, Torgeir 2006: *Læreplasser i kommunesektoren – omfang og utfordringer*. Fafo-rapport 540, Oslo 2006.
- Hagen, Anna og Skule, Sveinung 2008: *Kompetansereformen og livslang læring*. Fafo
- Hagen, Anna, Torgeir Nyen og Dagfinn Hertzberg 2007: *Evaluering av Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling*. Delrapport 2. Fafo.
- Hagen, Anna, Torgeir Nyen og Marjan Nadim 2008: *Evaluering av Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnpplæring 2005*.
- Hagen, Nadim og Nyen. 2008: *Bruk av fagkompetanse i arbeidslivet*. Fafo-rapport 2008:29.
- Hardoy, Røed, Torp, Zhang 2006: *Ungdomsgarantien for 20-24-åringer: Har den satt spor?* ISF rapport 2006:004.
- Heggen, K. og T. Øia 2005: *Ungdom i endring. Mestring eller marginalisering?* Abstrakt Forlag.
- Helgesen, M. K. og Feiring, M. 2007: *Partnerskap for karriereveiledning. Kartlegging i tre fylker*. NIBR-rapport 2007:18.
- Helland, Håvard 2006a: *Reproduksjon av sosial ulikhet. Er sosial bakgrunn av betydning for valg av utdanningsretning?* I Sosiologisk tidsskrift 1/2006.
- Helland, Håvard 2006b: *Realkompetansestudenters bortvalg og studiepoengproduksjon* NIFU STEP rapport 6/2005.
- Helse- og omsorgsdepartementet 2006: *St.meld. nr.25 (2005-2006) Mestring, muligheter og mening. Framtidas omsorgsutfordringer*.
- Høst, Håkon 2008: *Fag- og yrkesopplæringen i Norge - noen sentrale utviklingstrekk* NIFU STEP Rapport, 20
- ILO-konvensjonen nr 142 av 1975.
- Jim Oeppen og James W. Vaupel 2002: *Broken limits to life expectancy*. Science 296 (5570): 1029-1031.
- Kjeldstad og Nymoen 2004, Kvinner og menn i deltidarbeid. Fordeling og forklaringer. Rapport 2004/29, Statistisk sentralbyrå.
- Kunnskapsdepartementet 2004: *Se mulighetene og gjøre noe med dem! - strategi for entreprenørskap i utdanningen 2004-2008*.
- Kunnskapsdepartementet 2006: *St. meld nr 16 (2006-2007) og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*.
- Kunnskapsdepartementet 2008: *St.meld. nr. 31 (2007-2008) Kvalitet i skolen*.
- Kunnskapsdepartementet 2008: *St.prp. nr. 1 (2007 - 2008)*.
- Langset, Bjørg 2006a: *Arbeidskraftbehov i det kommunale tjenestetilbudet mot 2060*. Statistisk sentralbyrå.
- Langset, Bjørg 2006b: *Arbeidskraftbehov i pleieomsorgssektoren mot 2050* Økonomiske analyser 4/2006, Statistisk sentralbyrå.
- Lier-Hansen, Stein. 2007: *Utviklingen i norsk industri og fremtidig fagopplæring*. Innlegg på Karlens utvalgets møte 6. desember 2007.
- Mari Teigen 2006: *Det kjønnsdelte arbeidsliv - en kunnskapsoversikt*. Rapport 2206:2, Institutt for samfunnsforskning.
- Eifred Markussen, Mari Wigum Frøseth, Berit Lødding og Nina 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. NIFU STEP-rapport 13/2008
- Markussen, Frøseth, Lødding og Sandberg 2006: *Forskjell på folk- hva gjør skolen* NIFU STEP-rapport 3/2006.
- McWorther, John 2003: *Authentically Black: Essays for the Black Silent Majority*. Gotham Books.
- Misje, Kjersti og Schøne, Pål 2007: *Den norske forhandlingsmodellen i et likelønnsperspektiv*. Rapport 2007:5, Institutt for samfunnsforskning.
- Norsk industri 2007: Norsk Industris FoU- og innovasjonsrapport 2007.
- NOU 2000: 21, Holdenutvalget. *En strategi for sysselsetting og verdiskaping*.
- NOU 2007: 11: Læring for livet
- NOU: 2008: 6 *Kjønn og lønn. Fakta, analyser og virkemidler for likelønn*.
- OECD 2008 Recognition on Informal and Non-formal Learning (landrapport for Norge)
- Oeppen, J. & J. W. Vaupel 2002: Limits to life expectancy. *Science* 296 (5570): 1029-1031.
- Proposal for a Recommendation of the European parliament and of the council on the establishment of a European Quality Assurance Reference Framework for Vocational Education and Training Brussels Com 2008/179
- Respons 2008: <http://www.responsanalyse.no/>
- Ricardo Hausmann, Laura D. Tyson, Saadia Zahidi 2007. *The Global Gender Gap Report 2007*: World Economic Forum. 2007.
- Sandberg, Sveinung 2005: *Stereotypiens dilemma*. Tidsskrift for ungdomsforskning nr. 2/2005.
- Schreiner Camilla og Sjøberg, Svein. 2005: *Et meningsfullt naturfag for dagens ungdom?* Universitetsforlaget.
- Schreiner Camilla og Sjøberg, Svein. 2006: Jeg velger meg naturfag! (Hvem gjør egentlig det?) En studie av ungdoms prioriteringer ved valg av utdanning og yrke. Finnes på <http://folk.uio.no/sveinsj/utdanningsvalg-schreiner-sjoberg-nfr.pdf>
- Schreiner, Camilla 2008: Noen realist som passer for meg? Ungdoms valg av utdanning og yrke. KIMEN 1/2008, Naturfagsenteret, Universitetet i Oslo.
- Skrede, Kari 2005: *Hovedtrekk ved inntektsutviklingen for kvinner og menn i perioden 1982-2003*. Økonomiske analyser 2/2006.
- Sletten, Mira Aaboen 2001: *Det skal ikke stå på viljen: utdanningsplaner og yrkesønsker blant oslounddom med innvandrerbakgrunn*. Oslo, NOVA. Rapport 8/2001.
- Statistisk sentralbyrå 2004: *Framskrivning av folke- mengden 2002-2050. Nasjonale og regionale tall*. NOS D 319.
- Statistisk sentralbyrå 2005a: *Befolkningsframskrivninger: Nasjonale og regionale tall, 2005-2060*. Fortsatt sterk befolkningsvekst. <http://www.ssb.no/folkfram/>
- Statistisk sentralbyrå 2005b: Framskrivning av innvandrerbefolkningen, 2005-2060: Venter sterk vekst i innvandrerbefolkningen. <http://www.ssb.no/innvfram/>
- Statistisk sentralbyrå 2006: Nøkkeltall.
- Statistisk sentralbyrå 2007: *Konjunkturtrendene*. Økonomiske analyser nr. 6/2007.
- Statistisk sentralbyrå 2008a: <http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/>
- Statistisk sentralbyrå 2008b: Tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft etter utdanning, 1986-2025. rapport 2008/29.
- Stern, Nicholas 2006: *What is the economics of climate change?* I World Economics, Vol.7, No.2.
- Strandbu og Øia red. 2007: *Ung i Norge. Skole, fritid og ungdomskultur*. Cappelen akademisk forlag.
- Stølen, N.M. og Texmon, I. 2005: *Arbeidsmarkedet for helsepersonell fram mot år 2025*. Rapporter 2005/38, Statistisk sentralbyrå.
- Støren, Helland og Grøgaard 2007: *Og hvem stod igjen?* NIFU STEP-rapport 14/2007.
- Støren, Liv Anne og Arnesen, Clara Åse 2003: *Et kjønnsdelt utdanningssystem*. NIFU STEP.
- Tronstad, K.R., Aalandslid, V., Østby, L. og Mathisen, B.: Familieinnvandring, sysselsetting og gjenutvandring. Planlagt utgitt i Rapportserien, Statistisk sentralbyrå.
- Tronstad, Kristian Rose (red.) 2007: *Fordelingen av økonomiske ressurser mellom kvinner og menn. Inntekt, sysselsetting og tidsbruk*. Rapporter 2007/1. Statistisk sentralbyrå.
- Turmo og Aamodt 2007: *Pedagogisk og faglig kompetanse blant lærere i videregående skole*. NIFU STEP rapport 29.
- UFD Utdanningsdepartementet 2004: St. meld nr 30 *Kultur for læring*
- UNDP 2001: Human Development Report 2001. New York: Oxford University Press.
- Utdanningsdirektoratet 2006: *Nasjonale føringer for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen 2007. Utdanningsdirektoratets forslag september 2006*.
- Utdanningsdirektoratet 2007a: *Utdanningsspeilet 2006 - analyse av grunnopplæringen*.
- Utdanningsdirektoratet 2007b: *Rapport fra felles nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet 2007*.
- Utdanningsdirektoratet 2008a: *Utdanningsspeilet 2007- en analyse av grunnopplæringen*
- Utdanningsdirektoratet 2008b: Felles nasjonalt tilsyn og tilsyn med årstimetallet

Utdanningsdirektoratet og KS 2007: *Veileder om kravet til skoleeiers «forsvarlige system» i henhold til opplæringsloven § 13-10.*

Utdanningsforbundet 2008: *Fra København til Bordeaux. Om samarbeid innen fag- og yrkesopplæringen i Europa.* Temanotat 2/2008.

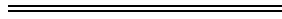
Vox 2006: *Karriereveiledning og voksne.*

Vox 2007: *Rett og rimelig. Felles forståelse og praktisering av voksnes rett til videregående opplæring.*

Vox-speilet 2007. Voksnes deltakelse i opplæring.

Vox <http://www.vox.no/templates/Article-Overview.aspx?id=2989>

Øia, Tormod 2007: *Ung i Oslo Levekår og sosiale forskjeller.* NOVA rapport 06/07.



Norges offentlige utredninger

2007 og 2008

Statsministeren:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2007.
NOU 2007: 3.
Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre.
NOU 2007: 4.
Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2008.
NOU 2008: 10.
Yrkessykdommer. NOU 2008: 11.
Skift og turnus – gradvis kompensasjon for
ubekvem arbeidstid. NOU 2008: 17.

Barne- og likestillingsdepartementet:

Kvinner og homofile i trossamfunn. NOU 2008: 1.
Kjønn og lønn. NOU 2008: 6.
Med barnet i fokus. NOU 2008: 9.

Finansdepartementet:

Meglerprovisjon i forsikring. NOU 2007: 1.
En vurdering av særavgiftene. NOU 2007: 8.
Om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering.
NOU 2007: 10.
Individuell pensjonsordning. NOU 2007: 17.
Kultur momsutvalget. NOU 2008: 7.
Revisjonsplikten for små foretak. NOU 2008: 12.
Eierkontroll i finansinstitusjoner. NOU 2008: 13.
Om foretaksstyring og tiltak mot manipulering
av finansiell informasjon. NOU 2008: 16.

Fiskeri- og kystdepartementet:

Retten til fiske i havet utenfor Finnmark.
NOU 2008: 5.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet:

Offentlig innkreving. NOU 2007: 12.

Forsvarsdepartementet:

Et styrket forsvar. NOU 2007: 15.

Helse- og omsorgsdepartementet:

Fordeling av inntekter mellom regionale helseforetak.
NOU 2008: 2.

Justis- og politidepartementet:

Lovtiltak mot datakriminalitet. NOU 2007: 2.
Frarådningsplikt i kredittkjøp. NOU 2007: 5.
Fritz Moen og norsk strafferettspleie. NOU 2007: 7.
Rosenborgsaken. NOU 2007: 9.
Den nye sameretten. NOU 2007: 13.
Samisk naturbruk og rettsituasjon fra Hedmark til
Troms. NOU 2007: 14.
Ny skiftelovgivning. NOU 2007: 16.
Fra ord til handling. NOU 2008: 4.
Bourbon Dolphins forlis den 12. april 2007.
NOU 2008: 8.
Barn og straff. NOU 2008: 15.

Kommunal- og regionaldepartementet:

Kultur- og kirkedepartementet:

Kunnskapsdepartementet:

Formål for framtida. NOU 2007: 6.
Studieforbund – læring for livet. NOU 2007: 11.
Sett under ett. NOU 2008: 3.
Fagopplæring for framtida. NOU 2008: 18.

Landbruks- og matdepartementet:

Miljøverndepartementet:

Nærings- og handelsdepartementet:

Olje- og energidepartementet:

Samferdselsdepartementet:

Utenriksdepartementet:

Samstemt for utvikling? NOU 2008: 14.

Offentlige publikasjoner

Opplysninger om abonnement,
løssalg og pris får man hos:
Akademika AS
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 84 Blindern, 0314 Oslo
E-post: offpubl@akademika.no
Telefon: 22 18 81 00
Faks: 22 18 81 01
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no