

Ny struktur – tradisjonelle mønstre?

Om Kunnskapsløftets strukturendringer i det videregående opplæringssystemet, og utforming av tilbud og dimensjonering i fylkeskommunene

Håkon Høst og Miriam Evensen



© NIFU STEP Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning
Wergelandsveien 7, 0167 Oslo

Rapport 28/2009
ISBN 978-82-7218-636-3
ISSN 1504-1824

For en presentasjon av NIFU STEP's øvrige publikasjoner, se www.nifustep.no



Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning
Norwegian Institute for Studies in Innovation, Research and Education
Wergelandsveien 7, 0167 Oslo
Tlf. +47 22 59 51 00 • www.nifustep.no

RAPPORT 28/2009

Håkon Høst og Miriam Evensen

Ny struktur – tradisjonelle mønstre?

Om Kunnskapsløftets strukturendringer i det videregående opplæringssystemet, og utforming av tilbud og dimensjonering i fylkeskommunene

Forord

Utdanningsdirektoratet har gitt Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU STEP) i oppdrag å foreta en evaluering av utdanningsreformen Kunnskapsløftet der temaet skal være strukturendringer, søkning til og opptak i videregående opplæring, gjennomføring og kompetanseoppnåelse. Spesialrådgiver Nils Vibe er prosjektleder for prosjektet. Dette er andre delrapport. Den tar for seg tilbudsstruktur og dimensjonering, med hovedvekt på de yrkesfaglige programmene.

Rapporten er skrevet av Håkon Høst og Miriam Evensen. Sistnevnte har hovedansvaret for kapitlene 7 og 8, mens førstnevnte har hovedansvaret for de øvrige. Vi takker representanter for SRY, fylkeskommuner, Y-nemder og opplæringskontorer for deres store imøtekommenhet.

Oslo, juni 2009

Per Hetland
Direktør

Eifred Markussen
Forskningsleder

Innhold

Sammendrag	7
1 Innledning.....	11
2 Tidligere forskning på feltet	13
3 Hovedtendenser i søkning og inntak etter Kunnskapsløftet.....	16
4 Bakgrunn og perspektiver	17
4.1 Enhetsskole – også på det videregående nivået?	17
4.2 Utdanningsstrukturen og dimensjoneringen	19
4.3 Enhetliggjøring og rasjonaliseringer av et heterogent system.....	20
4.4 Kopling mellom videregående skole og lærlingordningen.....	20
4.5 Mismatch.....	20
4.6 ”En vei inn .. og ikke en mur”	21
4.7 Ny struktur skal løse problemene	22
4.8 Fagprinsippet og kursprinsippet.....	23
4.9 Arbeidslivets medvirkning	24
5 Forskningsspørsmål, metode og data	25
5.1 Hvordan settes strukturendringene i verk, og i hvilken grad når man målene?.....	25
5.2 Metode og data	26
6 Strukturendringer og dimensjonering i tre fylkeskommuner	27
6.1 Rogaland.....	27
6.2 Hordaland	31
6.3 Akershus	34
6.4 Likheter og ulikheter i tre fylkers vurderinger av Kunnskapsløftet.....	38
7 Hva synes fylkeskommunene og skolene om strukturendringene ved innføringen av Kunnskapsløftet?.....	40
7.1 Resultater fra fellessurvey på fylkesnivå:	40
7.2 Resultater fra fellessurvey på skolenivå	45
7.3 Oppsummering:.....	51
8. I hvilken grad blir elevenes kursvalg imøtekommet på Vg2 nivået?	52
8.1 Innfrielse av 1.valg.....	52
8.2 Oppsummering.....	55
9 Strukturendringenes konsekvenser.....	57

9.1 Ny vg2-struktur i fire fagområder.....	57
9.2 Oppsummering.....	67
10 Oppsummering og diskusjon.....	69
10.1 Fylkeskommunene og skolene	70
10.2 Elevene	70
10.3 Arbeidslivet/fagene	72
10.4 Avslutning	73
Referanser	75

Sammendrag

Bakgrunnen for strukturendringene på vg2 (kapittel 4)

Kunnskapsløftets strukturendringer på vg2 i yrkesutdanningene kan forstås på bakgrunn både av langsiktige utviklingstrekk og mer umiddelbare begrunnelser. De inngår i en langvarig standardiseringsprosess, ikke minst begrunnet i et enhetsskoleperspektiv. En sentral begrunnelse er at elevene, også innenfor yrkesutdanningen, skal ha de samme utdanningsvalg uansett hvor i landet de befinner seg. Samtidig skal strukturendringene gi rom for at elevene kan utsette endelig valg av fag, men også øke fleksibiliteten overfor bedriftene for bedre å kunne imøtekomme arbeidslivets etterspørsel etter arbeidskraft og tilbud av læreplasser. Sist men ikke minst skal rasjonaliseringen av kursstrukturen lette dimensjoneringen av utdanningstilbudene i fylkeskommunene. Dette angir sentrale begrunnelser for en endring bort fra fagprinsippet og over mot brede kurs i struktureringen av de yrkesfaglige vg2-tilbudene.

Prosjektets innretning og problemstillinger (kapittel 5)

Denne rapporten er en del av NIFU STEP sin evaluering av Kunnskapsløftet som strukturereform. Den tar for seg iverksettingen av den nye tilbudsstrukturen og dimensjoneringen av denne i fylkeskommunene. Hovedfokuset er på den nye vg2-strukturen i de yrkesfaglige retningene hvor de største endringene har funnet sted. Vi er interessert i å vite hvordan fylkeskommunene, skolene, og til en viss grad også arbeidslivets representanter vurderer strukturendringene. Vi vil undersøke i hvilken grad fylkeskommunenes tilbud på vg-2-nivået faktisk er endret, og i hvilken grad disse endringene kan sies å følge noe spesielt mønster. I tillegg undersøker vi hvorvidt reformen har ført til en økt innfrielse av elevenes førsteønsker på vg2-nivået, og dessuten om den nye strukturen bidrar til en mindre grad av mismatch mellom søkere og læreplasser.

Situasjonen i tre fylker: Heller russ enn lærlinger? (kapittel 6)

For å få en dypere forståelse av hvordan strukturen berører fylkeskommunene har vi undersøkt tre fylker; Akershus, Rogaland og Hordaland. Generelt kan vi si at både i Rogaland og Hordaland avspeiles næringsstrukturen med en betydelig industrisektor, til en viss grad i elevenes valg av yrkesfaglig utdanning. I begge fylkene står fag- og yrkesopplæring sterkt. Akershus derimot, er et fylke med en stor tjenestesektor, men hvor en ikke i samme grad kan se at dette avspeiles i elevenes utdanningsvalg. En forklaring på dette kan være at fagopplæringen har et svakere fotfeste i tjenestesektoren, slik at yrkesutdanning ikke anses som så relevant for arbeid i denne sektoren.

Alle tre fylkene er imidlertid preget av den samme bekymring for yrkesfagelevenenes overgang til påbygging til studiekompetanse framfor å søke læreplass. I hvert av de tre fylkene er det nå en stor andel av elevene på yrkesfag som søker dette alternativet. Årsaker som trekkes fram er en tiltakende tendens til at elevene foretrekker å være i skolen med jevnaldrende enn å gå ut i lære. Litt spissformulert sies det slik at elevene heller vil bli russ enn lærlinger.

Dette henger også sammen med arbeidet med å dimensjonere utdanningstilbudet i fylkene. Man vet i mindre grad enn tidligere hvorvidt elevene i yrkesfaglige utdanninger ønsker å bli lærlinger. Rogaland utmerker seg ved å være det fylket som i størst grad legger vekt på nettopp læreplassstilgang som grunnlag for å dimensjonere skoletilbudet. Her har man også innført en prøveordning med rett til påbygging til studiekompetanse etter fullført læretid.

Dette har imidlertid ikke vært nok til å snu den økende trenden mot påbygging. De to andre fylkene profilerer elevenes valg som viktigst. Disse prioriteringene har en politisk forankring i fylkeskommunene. I Hordaland betoner man særlig det å opprettholde selv små tilbud for at elevene skal få sine utdanningsvalg der de bor. I alle tre fylkene er Y-nemda med i prosessen med å fastlegge tilbudsstrukturen og dimensjonere denne. I Hordaland og Akershus uttrykkes det misnøye med at man i liten grad når fram med næringslivets behov når politikerne fatter sine vedtak om dimensjonering. I Rogaland har fagopplæringen og Y-nemda tradisjonelt en sterk posisjon. Her er man mer bekymret over at Y-nemda har mistet sin vedtaksmyndighet og i stedet får en policyrådgivende rolle. Det generelle inntrykket var ellers at Y-nemdene var i en prosess hvor de forsøkte å finne sin nye rolle.

Alle fylkeskommunene mener det er et framskritt med brede vg2-kurs, fordi det gir større fleksibilitet i tilbudsstrukturen og gjør det lettere å oppfylle elevenes første valg ved overgang til vg2. Ingen av fylkeskommunene oppsummerte imidlertid at bredere fagstruktur foreløpig hadde gitt noen særlige endringer i dimensjoneringsprosessen. Samtidig ble det oppsummert i alle fylkeskommunene at det var innvendinger fra arbeidslivet mot brede kurs. Stort sett kom innvendingene fra håndverkshold, men det var også generelle innvendinger mot å spre de faglige ressursene rundt fag og grupper av fag for mye framfor å konsentrere ressursene slik at man kunne bygge tunge fagmiljøer i ulike fag ved enkeltskoler.

I alle tre fylkene framkom det også kritikk av delingen av den tidligere studieretningen for formgivingsfag i studiespesialiserende med formgiving og design og håndverk. Studiespesialisering med formgiving har problemer med å opprettholde sine tilbud mange steder, mens design og håndverk blir sett på som for smalt. Taperne ble oppsummert å være den elevkategorien som var orientert mot formgiving, men uten å ha bestemt seg for om de ville velge studiespesialisering til slutt.

Fylkene har foreløpig ikke oppsummert noen endringer i formidlingen til læreplass som følge av strukturendringene, men det er også gått kort tid. Tallene for nye lærekontrakter i Rogaland og Hordaland viser stor stabilitet i både totalt antall kontrakter og fordelingen på fag.

Avventende holdning i fylkeskommuner og på skoler (kapittel 7)

Alle fylkeskommunene og 150 av de videregående skolene har svart på en survey om Kunnskapsløftet. Denne viser at Kunnskapsløftet som strukturereform ikke har ført til de store endringene i dimensjoneringen av utdanningstilbudet. Det å videreføre eksisterende tilbud vektlegges av både rektorer og fylkeskommunene, mens det å kunne gi nye tilbud som følge av strukturendringene i Kunnskapsløftet har hatt nokså liten eller ingen betydning. Ellers kan det synes som om både fylkeskommunen og skolene er avventende til hvilke effekter Kunnskapsløftet vil få. I forhold til denne rapportens fokus, så må svarene forstås som at bredere kurs i første rekke ses som et tiltak som letter arbeidet for fylkeskommunene med tilbud og dimensjonering, og ikke til forhåpninger om bedre kvalitet. Når det gjelder det siste er det i større grad knyttet til underveisvurdering, større vekt på basisferdigheter, og til dels prosjekt til fordypning. Det er ingen stor tro på at strukturendringene vil gi mindre frafall. I stedet finner vi en spredning i svarene fra fylkeskommunene som er større her enn på noen andre spørsmål.

Ingen økning i innfrielsen av elevenes ønsker (kapittel 8)

Med innføringen av bredere kurs ville man anta at førstevalgsinnfrielsen skulle øke for de ulike utdanningsprogrammene som er berørt av disse sammenslåingsprosessene. Det er imidlertid ingen entydig utvikling i den retningen. Basert på søkere fra grunnskolekullene for 2006 og 2007 som har takket ja til tilbudet de fikk, ser vi at andelen som har fått innfridd sine førstevalg er gått ned innenfor fem av ni yrkesfaglige utdanningsprogram sammenlignet med tilsvarende områder Kunnskapsløftet. Når førstevalgsinnfrielsen i mange utdanningsprogram har gått ned, finner vi at en forklaring er at tross sammenslåingene til bredere kurs, har man fortsatt en del vg2-kurs som er betydelig oversøkt i forhold til hvilken kapasitet fylkeskommunene av ulike grunner ønsker å holde.

Vi har også undersøkt andelen førstevalgsinnfrielse på fylkesnivå. Vi antok at med bredere kurs så ville flere fylker kunne oppfylle elevenes ønsker. I et flertall av fylkene har imidlertid førstevalgsinnfrielsen gått ned etter Kunnskapsløftet. Det er store variasjoner mellom fylkeskommunene, noe som blant annet kan skyldes at enkelte fylker ønsker å styre søkningen i større grad enn andre. Det gjenstår å se hvordan dette vil utvikle seg etter hvert som den nye strukturen befestes ytterligere.

Ny kursstruktur – tradisjonelle rekrutteringsmønstre (kapittel 9)

Vi har sett nærmere på hvordan strukturen har slått ut innenfor fire fagområder med relativt store endringer på vg2-nivået; matfag, bygg- og anleggsteknikk, klima-, energi-, og miljø, samt helsearbeiderfag. Strukturendringene i Kunnskapsløftet er størst innenfor yrkesfaglige kurs, og aller størst for tradisjonelle håndverksfag. Disse er også overrepresentert i de områdene vi har sett nærmere på.

Felles for alle områdene er at dette har gitt et bredere skoletilbud i de undersøkte fylkene. Dette har skjedd både gjennom at de skolene som tidligere tilbød minst ett av fagene som inngår i de nye og bredere kursene etter reformen, nå tilbyr det brede kurset, og at det har skjedd en liten utvidelse i form av nye skoler som tilbyr disse kursene.

Når det gjelder rekruttering til lærefagene, viser de foreløpige læreplasstallene for 2008 ingen vesentlige utslag som kan tilbakeføres til den nye kursstrukturen i Kunnskapsløftet. De relative forskjellene mellom fagene ser stort sett ut til å bestå ganske upåvirket av strukturendringene på skolesiden. De fagområdene som ikke tidligere har en sterk tradisjon for rekruttering av ungdom fra videregående skole, har fortsatt problemer med å rekruttere herfra selv om strukturen nå åpner for at de kan rekruttere fra flere skoler og klasser. De fortsetter i stedet å rekruttere ut fra et tradisjonelt mønster; helsearbeiderfaget hovedsakelig blant voksne ufaglærte, rørleggerne både i og utenfor skolen, og næringsmiddelindustrien i hovedsak voksne ufaglærte. De fleste av håndverksfagene har en viss rekruttering utenfor skolen. Totalt sett viser dette at rekrutteringsbegrunnelsen for strukturendringene i Kunnskapsløftet til nå i liten grad gjenspeiles i resultatet.

Konklusjoner (kapittel 10)

Kunnskapsløftet har bidratt til at det gis et bredere tilbud til elevene innen yrkesfag. Dette skjer stort sett gjennom at skoler som tidligere bare tilbød enkeltfag i det som gjennom reformen har blitt brede kurs, nå tilbyr disse kursene. I tillegg er det også noen skoler som tidligere ikke hadde tilbud på de aktuelle områdene som etter Kunnskapsløftet tilbyr de brede kursene.

Til tross for dette så har andelen elever som får sitt førstevalg innfridd på vg2 ikke økt gjennom reformen, men gått ned, både i et flertall programområder og fylkeskommuner. I de tilfeller tidligere oversøkte kurs er slått sammen med undersøkte, har mismatchen blitt eliminert på vg2-nivået. Tidligere oversøkte kurs som ikke har funnet noen mindre etterspurt ”partner” som grunnlag for et felles kurs, er fortsatt oversøkte. Dette ser ut til å være et hyppigere fenomen.

Fordelingen av elevene på lærefag i arbeidslivet ser ikke ut til å være vesentlig endret gjennom reformen. Selv om elevene kommer fra brede kurs, ser de ut til å følge et tradisjonelt mønster i søkning til lærefag. Reformens mål om at den nye strukturen skulle gi en bedre match mellom elever/læreplassøkere og tilgjengelige læreplasser ser dermed foreløpig ikke ut til å være nådd.

Informantene er tilbakeholdne med å si noe om kvalitetsendringer som følge av den nye strukturen. Det kan synes som om ulike skoler har valgt ytterst forskjellige måter å tilpasse seg og utforme de nye, brede vg2-kursene. Mens noen forsøker å lage kurs med en bred profil, kan det se ut til at andre fortsetter, innenfor bredere kurs, å undervise hovedsakelig i det eller de fagene de har tradisjon og lærerkompetanse i.

1 Innledning

Dette er andre rapport i NIFU STEP-prosjektet som evaluerer tilbudsstruktur, gjennomføring og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring etter Kunnskapsløftet. Prosjektets mål er å knytte analyser og beskrivelser av tilbudsstrukturen til gjennomføring og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring. Den første rapporten (NIFU STEP-rapport 40/2008) kom i november 2008. Denne tok for seg strukturendringene, søkning og inntak første og andre året av Kunnskapsløftet, samt gjennomføring fram til høsten andre år etter reformen. En del av funnene herfra er omtalt i kapittel 3. I denne evalueringsrapporten tar vi for oss utforming av tilbudsstruktur og dimensjonering av denne i videregående opplæring, med vekt på yrkesfagene på vg2-nivået. I neste underveisrapport er ambisjonen å følge elevene fra det andre til det tredje opplæringsåret høsten 2008. En sentral problemstilling vil her være hvordan de bredere vg2-kursene virker i forhold til overgangen fra opplæring i skole til bedrift. I sluttrapporten blir hovedspørsmålet om det har vært endringer i gjennomføring og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring etter innføringen av Kunnskapsløftet og om eventuelle endringer kan forklares med endringer i tilbudsstrukturen som har kommet med reformen.

Dimensjonering i denne sammenheng handler om hvordan man i fylkeskommunene avgjør den faglige og geografiske kapasiteten for antall elevplasser. Som vist i rapport 40/2008 fra NIFU STEP foretas de største strukturelle grepene gjennom Kunnskapsløftet i den yrkesfaglige utdanningen. Det skjer ved at det som nå kalles vg2-nivået, tidligere VKI, rasjonaliseres gjennom at antall kurs reduseres fra 86 til 56. Det er nettopp i den yrkesfaglige delen av videregående en har hatt de største utfordringene når det gjelder dimensjonering. Dette er begrunnelser for at vi har valgt endringene her som hovedtema i denne rapporten. Vi ønsker å se nærmere på den historiske bakgrunnen for strukturendringene, samt begrunnelsene og intensjonene bak dem. Dernest ønsker vi å se på hvordan fylkeskommunene etter Kunnskapsløftet har tilrettelagt tilbudsstrukturen og dimensjoneringen av tilbudene, og igjen hvilke konsekvenser dette ser ut til å ha for søkning og inntak til det enkelte kurs og til læreplass i det enkelte fag.

De endringene som foretas i tilbudsstrukturen i videregående opplæring gjennom Kunnskapsløftet må sees i sammenheng med de generelle begrunnelsene for reformen, som bekymring for læringsutbyttet, lav gjennomføring og kompetanseoppnåelse. Men graver vi litt dypere, ser vi at strukturendringene har en forhistorie som forteller at selv om de foretas som en del av Kunnskapsløftet, kan strukturendringene også betraktes som en del av utviklingen i en komplisert og motsetningsfylt rasjonaliseringsprosess, som ikke er knyttet spesielt til denne reformen. Vi ser det som viktig for å kunne analysere utviklingen også å sette strukturendringene inn i en slik sammenheng. Det spiller opp til fruktbare forskningsspørsmål rundt dimensjonering av utdanningssystemet, om enhetsskoleprinsippet, innfrielse av ungdoms utdanningsvalg, arbeidslivets behov og tilbud av og etterspørsel etter læreplasser, fagenes rolle, og rasjonaliserings- og generaliseringstendenser innenfor den yrkesfaglige utdanningen.

Denne publikasjonen har karakter av å være en underveisrapport. Mange av de spørsmål vi stiller vil bare kunne besvares delvis eller foreløpig. Det er så langt vi har kommet. Noen av begrensningene ligger i tilgang på data. Vi har for eksempel enda bare foreløpige og ganske grove data for overgangen fra den nye vg2-strukturen til læreplasser. På dette området er rapporten derfor veldig avgrenset og foreløpig.

En annen begrensning ligger i heterogeniteten i feltet. De yrkesfaglige utdanningene representerer svært forskjellige tradisjoner og står i mange tilfeller overfor helt ulike utfordringer. Vi kan ikke dekke alle disse, og har i stedet valgt å se nærmere på et knippe av vg2-kurs, og fagene de er innrettet mot, hvordan de rekrutterer og hva strukturendringene i Kunnskapsløftet har betydd for dem. Vg2-kursene er valgt ut med henblikk på at de skal representere områder hvor det har vært store strukturendringer gjennom Kunnskapsløftet.

En tredje begrensning ligger i at dette skal være en studie av struktur, og ikke innhold. Samtidig er det vanskelig å trekke klare grenser her. De strukturendringene som har vært foretatt innen yrkesfagene påvirker også innholdet i utdanningene, men på langt nær i samme grad alle steder. Fordi vi forsøker å avgrense oss til å se på strukturendringene vil vi på grunnlag av våre data bare kunne antyde endringer og endringstendenser på innholdssiden.

Sentrale forskningsspørsmål i dette prosjektet er utformet med sikte på å forstå, vurdere og sammenholde utviklingstendenser opp mot intensjoner bak strukturen i Kunnskapsløftet. Rapporten er lagt opp på følgende måte:

I kapittel 2 går vi gjennom tidligere forskning på feltet, mens vi i kapittel 3 oppsummerer noen hovedtendenser i søkning og inntak i videregående etter Kunnskapsløftet, som tidligere er behandlet i NIFU STEP-rapport 40/2008.

I kapittel 4 tar vi for oss bakgrunnen for strukturen, noe som inkluderer både noe om den historiske utviklingen av systemet og en gjennomgang av bakgrunnsdokumenter og politikk på området.

Kapittel 5 tar opp hvilke forskningsspørsmål vi stiller, hvilke metoder vi har benyttet for å besvare disse, samt hva slags data vi har basert oss på.

I kapittel 6 ser vi på hvordan tre ulike fylkeskommuner, Akershus, Rogaland og Hordaland, har reagert på strukturendringene, og hva slags vurderinger de har av disses betydning.

I kapittel 7 gjengis fylkeskommunenes og skolenes vurderinger av strukturendringene. Dette er basert på data fra fellessurveyen for evalueringen av Kunnskapsløftet.

I kapittel 8 undersøker vi i hvilken grad strukturendringene og dimensjoneringen av tilbudsstrukturen etter Kunnskapsløftet har påvirket innfrielsen av elevenes førstevalg av vg2-kurs. Dette gjøres både fylkesvis og i forhold til utdanningsområder.

I kapittel 9 undersøker vi hvordan strukturendringer og dimensjonering arter seg på fire ulike fagområder eller vg2-kurs; matfag, byggteknikk, klima-, energi- og miljøteknikk, og helsearbeiderfag.

I kapittel 10 foretas en oppsummerende diskusjon.

2 Tidligere forskning på feltet

Fram til 1994 handlet dimensjonering av videregående skole i stor grad om å sikre et politisk akseptabelt antall skoleplasser i forhold til søkningen. Med økende ungdomskull og stadig større andel av disse som ønsket videregående opplæring, og med voksende arbeidsledighet blant ungdom, og eldre ungdom som vendte tilbake til skolen, ble dimensjoneringen utover 1980-tallet en stor utfordring for fylkeskommunene. Presset på videregående opplæring resulterte i et spill mellom staten og fylkeskommunene om hvordan de stadig økende utgiftene skulle dekkes inn. Fylkeskommunene la strategisk ned klasser i forkant av skoleåret, og staten måtte inn med ekstramidler for å hindre at mange ungdommer ble stående uten skoleplass. Dette var et viktig argument for overgang til såkalt rammefinansiering hvor fylkeskommunene selv ble ansvarlige for å sikre utdanningstilbudet innenfor de fastsatte rammer. Noen av erfaringene fra denne perioden er behandlet i to rapporter som evaluerer iverksettingen av Reform 94 (Michelsen, Høst og Gitlesen 1998a og 1998b). Hovedvekten i rapportene ligger imidlertid på en analyse av erfaringene fra den første perioden etter 1994, og vi gjengir noen momenter fra disse evalueringene, samt også noen momenter om tilbud og dimensjonering fra NIFU STEPs rapporter om Reform 94.

Arbeidet med å dimensjonere videregående opplæring ga helt nye utfordringer etter 1994. For det første var alle 16-19 åringer gitt rett til tre års skoleopplæring. Det var særlig i yrkesopplæringen at mulighetene for full opplæring hadde vært et problem. Som en hovedmodell for fag- og yrkesopplæringen lanserte man to års skoleopplæring etterfulgt av to års læretid i bedrift. Med denne rettighetsfestingen hadde fylkeskommunene fått innskrenket sitt rom for å utøve politikk på området, og var i stedet forpliktet til å stille skoleplasser ut fra søkningen fra grunnskolekullene som nærmet seg 100 prosent. Ikke minst viktig var det at de var forpliktet til å gi skoletilbud til de elevene som ikke fikk læreplass etter to år i skole. Det ble derfor påtrengende for fylkeskommunene, ikke bare å sikre ungdom med rett til en skoleplass, men også å få formidlet flest mulig ut i lære etter andre året i videregående. Å kople det offentlige skolesystemet og en lærlingordning styrt av forhold som lå utenfor rekkevidden av politisk styring, skulle vise seg å bli en stor utfordring. Selv om fylkeskommunene prioriterte formidlingen av såkalte rettighetsselever på bekostning av eldre ungdom og voksne, var det bedriftene som valgte lærlinger. Fylkeskommunen ble dermed sittende igjen med mange elever som ikke fikk læreplass og dermed hadde krav på et tredje år med skoleopplæring i faget. Samtidig var det en rekke fag som ikke fikk så mange lærlinger de hadde behov for gjennom formidlingen. Dette ga opphav til begrepet mismatch i forbindelse med dimensjoneringen. Antall elever på ulike kurs var ikke tilpasset arbeidslivets etterspørsel i de ulike fagene. Dette bidro til å sette tilbudsstrukturens utforming, og særlig graden av spesialisering på VKI-nivået som lærlingene ble rekruttert fra, på dagsorden.

Den nye koplingen mellom skoleutdanning og læretid førte også til at ulike bransjer og bedrifter ble opptatt av å sikre klasser i sine fag i videregående opplæring. Dimensjonering og formidling ble derfor et av de viktigste områdene for kontakt mellom arbeidslivet og fylkeskommunen innenfor fagopplæringsfeltet. Evalueringen av Reform 94 viste at fylkeskommunene valgte noe ulike tilnærminger til dimensjoneringen (ibid.). Tradisjonelt har ungdommens søkning stått sentralt for dimensjonering av videregående opplæring, ikke minst fordi dette er en veldig konkret størrelse, som raskt også kan utgjøre et politisk trykk mot fylkeskommunen (Støren, Skjersli og Aamodt 1998). Over tid etableres det også noen grunnleggende søkermønstre som på ekrementalistisk vis nedfeller seg i en tilbudsstruktur med tilhørende infrastruktur i form av skoler, utstyr og ikke minst lærerkrefter og fagmiljøer. Dette blir et grunnleggende premiss for arbeidet med dimensjoneringen av skoletilbudet, selv om det ikke alltid er like artikulert (Michelsen, Høst og Gitlesen 1998). Med Reform 94 og

koplingen av elevplasser og læreplasser, kom arbeidslivets behov inn i dimensjoneringsprosessen på en helt annen måte enn tidligere. Selv om innfrielse av elevenes første valg viste seg å bli et suksesskriterium (ibid.), ble vektleggingen av arbeidslivets behov, i de fleste tilfeller forstått som det til en hver tid gjeldende tilbud av læreplasser, mer sentral enn tidligere. Noen fylkeskommuner la mer vekt på elevenes valg enn andre, men felles for de fleste fylkeskommuner var en økende tendens i retning av å dimensjonere skoletilbudet også ut fra hensyn til anslagene over læreplasstilfanget i årene etter Reform 94 (ibid.). For å få dette til, ble det utviklet mer eller mindre formaliserte kontaktordninger i forhold til arbeidslivet.

Etableringen av et offentlig formidlingsapparat var en stor utfordring for fylkeskommunene. I utgangspunktet tenkte politikerne seg at fordeling av læreplasser skulle foregå etter samme prinsipper som fordeling av skoleplasser (Michelsen, Høst og Gitlesen 1998b). Dette oppfattet bedriftene som en klar innskrenkning av styringsretten, og truet med å trekke seg fra samarbeidet om Reform 94. Myndighetene måtte trekke seg på den opprinnelige forståelsen av den såkalte formidlingsforskriften, for ikke å sette innføringen av den nye fagopplæringsmodellen på spill (ibid.). Ikke minst fagopplæringskontorenes tettere integrering i de fylkeskommunale opplæringsavdelingene bidro likevel til en internalisering av velferdspolitiske normer for omfordeling. Det innebar blant annet en større sensitivitet overfor behovene for å skaffe elevene læreplass, også til de av dem som ikke var bedriftenes førstevalg (ibid.). Dette bidro i noen tilfeller til gnisninger i forhold til det økende antall opplæringskontor, som i stadig større grad ble et mellomledd mellom fylkeskommunene og bedriften, og som så det som sitt ansvar å forholde seg til arbeidslivets behov. Slik sett ble grenselinjene mellom skole og arbeidsliv, offentlig og privat, i noen grad forskjøvet gjennom prosessen. Det er, så vidt vi kjenner til, ikke gjort noen forskning på utviklingen av formidlingstjenesten etter evalueringen av Reform 94. En økende andel av elevene har blitt formidlet ut i lære de siste årene (Høst 2008). Dette sammenfaller imidlertid med en klar økning i sysselsettingen, og kan trolig i stor grad forklares av konjunkturelle forhold (ibid.).

Sandberg og Vibe (1995) viser i sin evaluering av dimensjoneringen at elevetterspørselen var det dominerende hensyn når det kom til stykket. Ett av de 13 grunnkursene, Kjemi og prosessfag, glimret med sitt fravær i 4 fylkeskommuner, men hadde ikke søkere i disse. Mens rettighetslovgivningen var effektiv når det gjaldt å få fylkeskommunene til å sikre ungdommens ønsker, virket den såkalte omfangsforskriften, som skulle sikre de voksne gjennom at fylkene skulle ha et utdanningsomfang på 375 prosent av et årskull, annerledes. I nesten alle fylker foregikk det en markant nedbygging av totalkapasitet, fra mange steder å ha ligget over 375 prosent til å havne under.

Econ Analyse gjennomførte i 2007 en nettbasert undersøkelse for Kunnskapsdepartementet der de forsøkte å kartlegge hvem som deltar i prosessen med å fastlegge utdanningstilbudet i fylkeskommunene for henholdsvis ungdom og voksne, hvordan de bidro og hva som ble vektlagt i dimensjoneringen. Undersøkelsen var nettbasert og rettet seg mot fylkeskommunene, hvorav 16 av 19 besvarte. Den rettet seg også mot ”aktører i arbeidslivet”, noe som her omfattet NAV, organisasjonene i arbeidslivet, noen opplæringskontorer og enkeltbedrifter. De fleste av de spurte oppgir å ha medvirket på ett eller annet nivå i prosessen fram mot fastleggingen av et skoletilbud. Det er imidlertid svært varierende hvor mye de har bidratt, mest aktive har LO og NHO vært, minst aktive har kommunesektoren vært. LO og NHO har bidratt mest gjennom å sitte i råd og utvalg. Fylkeskommunene mener grunnlaget for dimensjoneringen er godt. De deler seg omtrent på midten når de angir hvorvidt elevenes ønsker kontra arbeidslivets behov/tilbud av læreplasser har vært viktigst. Arbeidslivets representanter tenderer til å mene at det blir lagt for mye vekt på elevønsker og for lite på

arbeidslivets behov. Disse funnene bekrefter i og for seg det en vet fra tidligere studier. Ett nytt moment trekkes fram, og det er vesentlig; arbeidsinnvandringens økende betydning. Om lag halvparten av fylkeskommunene regner med å motta fagarbeidere fra utlandet, og mener at det derfor er vanskeligere, men også mindre viktig, å dimensjonere norsk fagopplæring ut fra arbeidslivets behov. Når det gjelder voksne utdanningssøkere foregår det ingen tilsvarende dimensjoneringsprosess i fylkeskommunene som for ungdomsutdanningene (Econ 2007).

3 Hovedtendenser i søkning og inntak etter Kunnskapsløftet

Rammen for vårt prosjekt er å evaluere implementeringen og effektene av Kunnskapsløftet som strukturreform innenfor videregående opplæring. Det betyr at vi ønsker å analysere og dokumentere den nye tilbudsstrukturen og å vurdere effektene av den på elevenes søkning til, opptak i og gjennomføring og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring. Første rapport om dette ble publisert i desember 2008 (Frøseth, Hovdhaugen, Høst og Vibe 2008).

De strukturelle grepene innebærer en forenkling av tilbudsstrukturen gjennom en reduksjon i antall utdanningsprogram og Vg2-kurs. Samtidig er det innført endringer i tilbudet som skal gi elevene bedre muligheter til å fordype seg. Reduksjonen i antall yrkesfaglige Vg2-kurs gjør at tilbudet blir noe mer helhetlig på nasjonalt nivå, ved at flere fylker kan tilby et flertall av kursene. Fylkene tilbyr nå mellom 26 og 50 av de til sammen 56 kursene. Det har imidlertid ikke blitt færre lærefag etter innføringen av reformen. Her er antallet fortsatt over 200. Styringsstrukturen for fagopplæringen er imidlertid endret ved at de tidligere 20 opplæringsrådene er erstattet av ni faglige råd som er strukturert ut fra utdanningsprogrammer i skolen, og ikke ut fra grupper av lærefag i arbeidslivet. Disse skal ha et særlig ansvar for tilbudsstrukturen. Det er imidlertid for tidlig å spore effekter av denne endringen, ettersom de første lærlingene som får sin opplæring etter innføringen av Kunnskapsløftet bare så vidt har kommet i lære.

Når det gjelder reduksjonen i antall Vg2-kurs, kan man så langt konkludere med at strukturendringene ser ut til å ha blitt implementert uten særlig store effekter for søkning og gjennomføring. Den reduksjonen som har vært i søkning og elevtall på Restaurant- og matfag og Helse- og sosialfag var tydelig også før innføringen av reformen og kan ikke ses på som en effekt av denne. For Design og håndverk er derimot reduksjonen i søker- og elevtall i forhold til den tidligere studieretningen Formgivingsfag en direkte konsekvens av reformen, som førte til at VKI og VKII-kursene Tegning, form og farge ble overført til utdanningsprogrammet Studiespesialisering under navnet formgivingsfag.

Den viktigste strukturelle endringen innenfor utdanningsprogrammene som leder mot studiekompetanse er nettopp at formgivingsfag nå er å finne som eget tilbud fra første år på Studiespesialisering. Det er også denne strukturendringen som så langt har gitt den eneste tydelige effekten av strukturreformen. Antallet elever på Vg2 formgivingsfag er nemlig bare halvparten av elevtallet på VKI Tegning, form, farge. Det ser her ut til at elever som satte pris på muligheten til å starte i et yrkesopplæringsløp, for så å kunne velge et fastlagt og velorganisert løp mot studiekompetanse nå er fratatt denne muligheten. At tilbudet har så liten søkning, gjør i seg selv at det kan bli vanskelig å opprettholde i noen særlig bredde. Denne endringen virker lite gjennomtenkt, og konsekvensene av den må ses på som uheldige ikke-intenderte konsekvenser. En annen lite vellykket strukturell endring innenfor Studiespesialisering var tredelingen i fordypning mellom realfag, språkfag og samfunnsfag og økonomi. Allerede etter et år ble språkfag og samfunnsfag og økonomi slått sammen fordi bare 5 prosent søkte seg til språkfag.

Vi kan observere noen mindre endringer i graden av gjennomføring av videregående opplæring. Det kan se ut som at antallet som går videre med normal progresjon har økt noe i det første grunnskolekullet som startet i videregående etter Kunnskapsløftet, mens andelen som er forsinket er noe redusert. Dette er imidlertid en tendens vi kan observere før innføringen av Kunnskapsløftet, og vi kan dermed ikke se på den som en konsekvens av reformen. Med høsten 2007 som siste måletidspunkt er det fortsatt for tidlig å si noe mer sikkert om effekter av reformen på gjennomføringsgraden.

4 Bakgrunn og perspektiver

Som vist i rapport 40/2008 fra NIFU STEP *Tilbudsstruktur og gjennomføring i videregående opplæring*, foretas de største strukturelle grepene gjennom Kunnskapsløftet i den yrkesfaglige utdanningen. Det skjer ved at det som nå kalles vg2-nivået, tidligere VK1, rasjonaliseres gjennom at antall kurs reduseres fra 86 til 56. Mange tidligere mer fagspesifikke kurs blir nå slått sammen i brede kurs rettet mot en bransje, del av en bransje, eller bare som en gruppe av fag. Det gjøres enkelte endringer i de studiespesialiserende utdanningene også, men disse er relativt beskjedne, og for øvrig behandlet i NIFU STEP-rapport 40/2008. I denne rapporten vil vi konsentrere oss om de nevnte endringene i den yrkesfaglige utdanningsstrukturen og i noen grad forholdet mellom denne og studiespesialisering, dvs. yrkesfagelevenes adgang til å oppnå generell studiekompetanse gjennom påbygning til generell studiekompetanse. På det siste området består endringen gjennom Kunnskapsløftet i at de faglige kravene skjerpes, gjennom en økning i antall timer matematikk, samtidig som ordningen videreføres i samme form som tidligere.

De endringene som foretas i tilbudsstrukturen i videregående opplæring gjennom Kunnskapsløftet må sees i sammenheng med de generelle begrunnelsene for reformen, som bekymring for læringsutbyttet, lav gjennomføring og kompetanseoppnåelse. Men graver vi litt dypere, ser vi at strukturendringene har en forhistorie som forteller at selv om de foretas som en del av Kunnskapsløftet, kan strukturendringene også betraktes som en del av utviklingen i en komplisert og motsetningsfylt rasjonaliseringsprosess, som ikke er knyttet spesielt til denne reformen.

4.1 Enhetsskole – også på det videregående nivået?

Tilbudsstrukturen og endringer i denne handler på en side om organisering av utdanningssystemet, det vil si om form. Men hvordan utdanning organiseres kan sjelden skilles helt fra innholdet. Så heller ikke her. Hvilke typer utdanninger som tilbys, til hvem og hvor handler både om form og innhold.

En rød tråd i utviklingen av det videregående opplæringssystemet har vært utvidelsen av enhetsskolen. Dette kan ses som et langt på vei omforent prinsipp om at alle så langt som råd skal ha det samme utdanningstilbudet uavhengig av sosial bakgrunn, geografi og kjønn. I Norge kan det politiske gjennombruddet for dette prinsippet tidfestes så langt tilbake som 1920 hvor Stortinget fattet vedtak som bandt kommunene til å tilby alle felles folkeskoleundervisning (Dokka 1988). På 1960-tallet ble enhetsskolen utvidet til å omfatte den niårige skolen. Deretter startet en prosess med den såkalte Steen-komiteen¹ som skulle ende opp i en lov om videregående opplæring, og en felles videregående skole.

Mens gymnaset etter hvert var ganske homogent i sin organisering, er det norske fag- og yrkesopplæringssystemet i utgangspunktet svært heterogent. Det er basert på helt ulike opplæringstradisjoner innen håndverk, industri, handel og kontor, sjøfart, husflid, husstell, helse osv.

Selv innenfor det som den gangen, med rette eller urette, ble ansett som selve kjernen i yrkesutdanningssystemet, de tradisjonelle håndverks- og industrifagene, var og er heterogeniteten stor. Dette skyldes mange forhold, men man kan anta at et lite land rent befolkningsmessig, uten særlig store byer, med befolkningen spredt utover store og til dels

¹ Den regjeringsoppnevnte Skolekomiteen av 1965, med Stortingsrepresentant Reulf Steen som leder, avla tre innstillinger; i 1967, 1969 og 1970

vanskelig tilgjengelige områder, med svak økonomi og et stort landbruk langt inn i forrige århundre, ikke vil ha lett for å utvikle et strømlinjeformet yrkesutdanningssystem. Lærlingordningen var da også forbeholdt bymessige områder helt fram til 1980. Fagopplæringsordningen er den dag i dag preget av at vi har noen ytterst få store fag, og desto flere små og veldig små fag. På samme måte er det med bedriftsstrukturen (Spilling 1997).

Yrkesopplæringen i Norge har historisk også hatt liten prestisje sammenlignet med allmennutdanningen, og da oppbyggingen av det videregående opplæringssystemet startet på 1960-tallet, var det en allmenn oppfatning at her trengtes opprydning (Telhaug 1975). For Steenkomiteen ble også utgangspunktet at man burde bygge den nye fellesskolen på allmennskolens grunn (Lindbekk 1992). Forslag om å nedlegge lærlingordningen ble imidlertid ikke tatt til følge. I stedet nedsatte man det såkalte Schönbergutvalget² som med sine to innstillinger forsøkte å etablere en ny orden i det komplekse yrkesutdanningssystemet. Til tross for at innstillingen var et forsvar for yrkesutdanningssystemets særegenheter, gikk man langt i retning av å foreslå rasjonalisering og standardisering. Det ble blant annet forslått å etablere brede grunnkurs basert på såkalte bransjefamilier. Dette fikk imidlertid ikke gjennomslag blant yrkesutdanningenes nøkkelaktører. Med unntak av "Mask og mek", som var yrkesskolenes "allmennutdanning", en bred ettårig utdanning for maskinarbeid og mekanisk arbeid, etablert allerede i 1958, skjedde det lite innenfor håndverks- og industrifagene. Derimot ble det etablert brede grunnkurs innenfor retninger som helse og sosial, og handel og kontor. Innenfor disse områdene hadde man ikke fag, men skolebaserte yrkesutdanninger av ulik varighet.

Innenfor industri og håndverk fortsatte man å bygge på det som har vært sett på som styrken i det norske fagopplæringsystemet, nemlig en tett forbindelse og symmetri mellom studiestruktur og fagstruktur, mellom skolekurs og fagkategorier i arbeidslivet. Det førte til at nær sagt hele fagstrukturen var dekket med både grunnkurs og videregående kurs. Med lov om videregående opplæring av 1974 fikk vi en felles videregående skole, men hvor de ulike utdanningene tok med seg sine tradisjoner. Man fikk fortsatt en spredning aldersmessig, en relativt heterogen struktur, med kurs av ulike lengder og med ulik oppbygning, ikke minst ulike utdanningsløp. Noen av kursene var basert på lærefag og hadde en tilknytning til lærlingordningen, mens andre var rene skoleløp.

Med Reform 94 fikk vi en langt fastere struktur, med rett til tre års videregående opplæring for alle 16-19-åringer, og en tett kopling mellom skolen og lærlingordningen. Samtidig ble alle fylker pålagt å tilby elevene alle de yrkesfaglige grunnkursene. Fortsatt var det imidlertid såpass mange og spesialiserte videregående kurs at disse ikke kunne tilbys i alle fylker, eller spredt utover på en slik måte at en kunne si at alle ungdommer hadde anledning til å nå disse uten å flytte hjemmefra. Årsaken til dette ligger i den opprinnelige tilknytningen til fag i arbeidslivet. Med rundt 200 fag i et land preget av spredt bosetting og små bedrifter, er det ikke mulig å finne elevgrunnlag, ofte heller ikke jobbgrunnlag, for fagspesifikke kurs i videregående skoler overalt. Det betyr at elevene, også i Reform 94-strukturen, enten måtte velge blant de skoletilbud som fantes i nærheten av hjemstedet, eller reise bort for å gå på skole. Slik sett kan man si systemet fremdeles hadde trekk av arbeidslivets struktur.

² Utvalget la fram to offentlige innstillinger om den framtidige yrkesutdanningen i 1976, NOU 1976: 10 og NOU 1976:31

4. 2 Utdanningsstrukturen og dimensjoneringen

Den stigende etterspørselen etter utdanning etter krigen fikk også etter hvert konsekvenser for utdanningsplanleggingen. Utbyggingen av de ulike skoleslagene tok i stadig sterkere grad utgangspunkt i ungdommens etterspørsel etter utdanning. Behovet for utbygging av grunnskolen i de ulike regionene ble beregnet ut fra data om de enkelte årskullenes størrelse. Videregående skole var ikke obligatorisk, og en betydelig andel av kullene forlot skolesystemet etter avsluttet grunnskole. Planlegging måtte derfor gjøres ut fra et skjønnsmessig anslag av behovet for utdanningsplasser. Utgangspunktet for estimeringen var likevel kohortenes størrelse, og deretter så man på variasjoner i utdanningstilbøyelighet på ulike steder og til ulike skoleslag. Beregninger og framskrivninger basert på det demografiske materialet hadde på 60-tallet og begynnelsen av 70-tallet generelt gode resultater. Det var som regel godt samsvar mellom beregningene og den registrerte utviklingen. Yrkesskolens dimensjonering var også løst fra lærlingordningen. Noen elever fikk læreplass, mens andre gikk ut i arbeidslivet som for eksempel spesialarbeidere (Olsen m.fl. 2008). Mange startet som lærlinger i bedrift, og bedriftenes lærlinginntak bestemte da dimensjoneringen av lærlingskolene.

Men beregningene av den nødvendige kapasitet ble etter hvert mer problematiske (se også kapittel 2). Til tross for betydelige kapasitetsøkninger ble ikke køene redusert. Situasjonen ble ytterligere forverret på begynnelsen av 80-tallet. Den sterke krisen på arbeidsmarkedet medførte at ungdom i 16-19 års alderen økte sin etterspørsel etter videregående opplæring. Denne økningen hadde riktignok planleggerne tatt høyde for.³ Men samtidig begynte eldre ungdom i økende grad å søke tilbake til den videregående skolen for rekvalifisering, ofte mange år etter at de normalt skulle ha forlatt utdanningssystemet. Dette truet med å sprengre kapasiteten i videregående skole.

Allerede på slutten av 70-tallet var det klare indikasjoner på horisontale bevegelser av betydelig omfang innen den videregående skolen, og da særlig innen yrkesfaglige studieretninger. I 1978 fortsatte ca. 20 % av elevene på grunnkurs på en ny utdanning på grunnkursnivå (Eeg-Henriksen et al. 1984). Utvidelsen av kriteriene for inntak til å omfatte også alder og yrkeserfaring hadde øket den sosiale verdsettingen av "ventesløyer". Ekstra år i skole eller arbeidsliv ga flere poeng ved opptak. Da arbeidsmarkedet ble verre, økte de tverrgående løpene, og køene i videregående ble enda lengre (Markussen 1990). Et hovedproblem for dimensjonering var at det ikke var noen fast struktur på utdanningenes lengde. Noen tok bare et grunnkurs, andre ønsket også et videregående kurs, men det fantes også de som ønsket full fagutdanning i skole. Dermed ble det svært vanskelig for fylkeskommunene å forutse søkningen på de ulike trinn som det påpekes i NOU 1991: 4 *Veien videre til studie- og yrkeskompetanse for alle*. Et hovedproblem sett fra søkersiden var at fylkeskommunen prioriterte å bygge ut grunnkurs, mens de videregående kursene hadde veldig begrenset kapasitet.

På 70-tallet ble ungdomsproblemet primært definert som et spørsmål om mangel på arbeid. Men utover 80-tallet ble ungdomsproblemet i sterkere grad fortolket som et spørsmål om dimensjonering og strukturering av videregående opplæring. Da alle 16-19 åringer ble gitt en individuell rett til 3 års videregående opplæring gjennom Reform 94 overflødiggjorde dette i stor grad den såkalte ungdomsgarantien som sikret alle ungdommer under 20 år rett til arbeid eller utdanning. Ungdom under 20 år var nå definert som utdanningssystemets oppgave.

³ Konferer f.eks. St.meld. nr 22 (1978-79) "Om den videregående skolen." side 12. Målsettinger er her at "den nye (videregående, forf. presisering) skolen skal kunne tilby utdanning til elever tilsvarende 3 hele årskull."

Fylkeskommunene fikk en motsvarende plikt til å innfri disse rettighetene på basis av rammebevilgningene fra staten.

4.3 Enhetliggjøring og rasjonaliseringer av et heterogent system

Det skjedde som ledd i Reform 94. I St. meld. nr. 33 (1991-92) anbefalte departementet at det ble opprettet ni grunnkurs til erstatning for den gamle strukturen med 109 kurs. Videre anbefalte man at de langt over 100 kursene på det daværende videregående kurs I-nivået i yrkesfagene ble redusert til anslagsvis 30-50 kurs for å oppnå det man anså som rimelig. Stortinget forutsatte at saneringen av kursstrukturen skulle foregå i samarbeid med partene i arbeidslivet. Stortinget besluttet å opprette 13 grunnkurs. Med noen mindre justeringer er det den samme grunnkursstrukturen, men nå med 12 kurs, vi har etter Kunnskapsløftet, men kursene er nå omdøpt til program.

Samarbeidet med partene om den *videregående kursstrukturen* endte imidlertid opp med at man fikk 80-90 VKI-kurs, eller om lag det dobbelte av hva departementet hadde ment var rimelig. I tillegg til at man opprettholdt en relativt fingreinet og spesialisert struktur på VKI-nivået, avskaffet man de fleste kryssløp, det vil si fastsatte mulighet for å gå fra et grunnkurs til et videregående kurs innenfor et annet grunnkursområde, eller for å kunne søke læreplass og få godkjent skoletid i et annet fag enn kurset man hadde gjennomført omfattet. Dette hang ikke minst sammen med at yrkesfagene ble underlagt et mer systematisk og omfattende læreplanregime og elevene fikk juridisk krav på utdanning knyttet til opplæring i disse. Til sammen bidro disse endringene til en relativt stiv struktur (Høst, Michelsen og Gitlesen 1998). Den stilte store krav til planlegging, ikke minst fordi det antall elever man slapp inn i den ene enden måtte passe med det man kunne få ut i den andre, det vil si i form av lærlinger.

4.4 Kopling mellom videregående skole og lærlingordningen

Mens fylkeskommunene og de videregående skolene før Reform 94 ikke hadde noe ansvar for yrkesfagelever etter at de hadde fullført et kurs, om de fikk læreplass eller ikke, innebar reformen her et helt nytt grep. Gjennom ulike virkemidler søkte man å knytte lærlingordningen til skolen på den måten at elevene etter to år i skole kunne fullføre sin opplæring med to år i lære. Dette lyktes man med i stor grad. Lærebedriftene, ikke minst innenfor de store fagene, tilpasset seg i stor grad det nye regimet. Mens under 20 prosent av de nye lærlingene i 1995 var under 20 år, var dette økt til 50 prosent i 1997. Dette illustrerer at mange og tunge fag innenfor håndverk og industri, som tømrer, elektriker, fag i metallindustrien, og frisørfag, for å nevne noe, nå i stor grad rekrutterte 18-åringer fra VKI i videregående. Dette var fag som hadde opparbeidet en viss tradisjon for å rekruttere i skolen allerede før Reform 94. Det var imidlertid langt fra alle fag som rekrutterte på denne måten. Innenfor nye fagområder i industrien og innenfor servicesektoren fantes det ingen tradisjon for å rekruttere ungdom fra skolen, og her skjedde det bare i unntakstilfeller at man klarte å etablere et slikt mønster (Olsen, Høst og Michelsen 2008). I stedet fortsatte mange bransjer å rekruttere slik de alltid hadde gjort.

4.5 Mismatch

Fylkene strakk seg langt for å imøtekomme elevens valg ved inntaket, ofte mye lengre enn de var forpliktet til gjennom plikten til å gi elevene ett av tre valg. Innfrielse av førstevalget til elevene ble, som tidligere omtalt, på mange måter det viktigste suksesskriteriet for fylkeskommunene etter reformen. Dermed økte man sine egne problemer i den andre enden,

ved at antall elever i ulike fag ofte ikke var tilpasset tilgjengelige læreplasser. Dette medførte i sin tur opprettelse av dyre og, skulle det vise seg, lite hensiktsmessige VKII-kurs i skole som alternativ til læreplass, for å sikre at elevene fikk sin rett til tre års videregående opplæring. Spesielt de første par årene etter introduksjonen av Reform 94 ble det opprettet mange VKII – kurs av denne typen⁴. Samtidig var det mange bedrifter som ikke fikk lærlinger, fordi det ikke var elever i deres fag. Begrepet mismatch ble lansert for å beskrive situasjonen. Myndighetene hadde tatt i bruk en rekke virkemidler for at bedriftene nå bare skulle rekruttere lærlinger som kom fra VKI i videregående skole. Dermed hadde bedriftene som ikke fikk lærlinger fra skolen en viss rett i sin kritikk av at strukturendringene hindret dem i å få lærlinger. Blant fagene som klaget over at de ikke fikk tilstrekkelig med lærlinger var imidlertid både håndverksfag som tidligere hadde rekruttert i ulike aldre og med ulik skolebakgrunn, og bedrifter som manglet eller hadde en svak tradisjon for lærlingordning og -rekruttering

I St meld nr 22 1996-97 *Om lærlingesituasjonen* behandles situasjonen etter den første lærlingeformidlingen etter Reform 94. Konteksten er den store oppmerksomheten på den tiden rundt de elever som ikke hadde fått læreplass. Dette ses av mange nærmest som et løftebrudd i forhold til den nye modellen med to år i skole og to i lære. I stortingsmeldingen er man derfor særlig opptatt av hvordan man skulle få formidlet flere elever ut i lære. Man oppsummerer det slik at det særlig er den nye tilbudsstrukturen som er et hinder for å få formidlet elever til læreplass. Fleksibiliteten er for liten. Det lå for store begrensninger på hvilke fag elevene fra bestemte kurs kunne søke læreplass i, og bedriftene fikk for få elever å velge blant når de skulle rekruttere lærlinger.

Flere bransjer etterspurte en gjeninnføring av de tidligere kryssløpsmulighetene fra VKI til læretid i bedrift. Dette ble generelt avvist i Stortingsmeldingen. Man viste til at problemet med fag som ikke hadde nok læreplasser i forhold til søkere var at det ikke fantes nærliggende fag og dermed ikke kryssløp som hadde faglig relevans. For de små fagene ville kryssløp bare føre til økt konkurranse bransjene i mellom om de samme lærlingene. Det ville ikke gi noen økning i antallet lærlinger – bare en faglig svakere opplæring ved at lærlingene ikke hadde den nødvendige opplæringen fra skolen. Man avviste dermed gjeninnføring av kryssløp som en generell løsning på problemene med den begrunnelse at dette ville være å gå på akkord med faglige krav for å løse kortsiktige problemer med å skaffe nok lærlinger i enkelte fag. Likevel ble det åpnet for gjeninnføring av kryssløp i 3-4 kurs ut fra en streng faglig vurdering i samråd med partene.

Det skulle bli flere. I St meld nr 32 1998-99 ble det oppsummert at det nå var åpnet for 15 kryssløpsmuligheter fra VKI til læreplass. Samtidig mente man at kravet om flere kryssløp egentlig skyldtes at VKI-kursstrukturen var for fingreinet. Kryssløp var i prinsippet faglig uforsvarlig. Dersom fag lå så nærme hverandre at kryssløp var forsvarlig, burde de slå sammen.

4.6 "En vei inn .. og ikke en mur"

I NOU 2003: 16 *I første rekke* er struktur og fagfordeling igjen tema. I mellomtiden har opplæringsrådene for de ulike fagområdene på oppdrag fra utdanningsdepartementet vurdert VKI-strukturen uten å komme til enighet om den rasjonaliseringen av kursstrukturen som departementet har uttrykt ønske om. I den offentlige utredningen oppsummeres dette som at

⁴ Hver fjerde læreplassøker ble i 1997/1997 tilbudt alternativ VKII i skole (Vibe, Edvardsen og Sandberg 1997)

”det har vært omtrent umulig å oppnå enighet om og rom for den forenklingen som er nødvendig for å gjøre fagopplæringen til en port inn i arbeids- og yrkeslivet og ikke en mur mot det”.

Det er svært sterke ord. Det som tidligere har vært omtalt som mismatch-problemer innen enkelte fag, er nå blitt generalisert til at fagstrukturen er en mur som stenger for inngang i arbeidslivet. Bakgrunnen for karakteristikken kan antas å ligge i en kombinasjon av myndighetenes utålmodighet med å få til det de mente var en nødvendig rasjonalisering i utdanningsstrukturen, og enkelte mindre fags frustrasjon over ikke å få lærlinger. Irritasjonen rettet seg mot fag som forsvarte sine eksklusive VKI-kurs.

Utvalget hadde ikke mandat til å foreslå en endret kursstruktur, fordi departementet har bedt opplæringsrådene om å komme fram til forslag. I stedet anbefaler utvalget et system med modulorganisering der man samler faglige felleselementer på tvers av kurs, ja gjerne også på tvers av grunnkursområder/programområder, som kan sikre en bredde i opplæringen. Ved siden av dette foreslår man også moduler som kan ivareta spesialisering.

4.7 Ny struktur skal løse problemene

I den påfølgende St.meld. nr. 30 *Kultur for læring* utvikles disse prinsippene videre og man lanserer den modellen som siden blir innført med Kunnskapsløftet. Nivåene i videregående opplæring blir gitt nye navn for å markere endring. I stedet for grunnkurs og videregående kurs (VK) I og II, innfører man videregående kurs (vg) 1,2 og 3. På det nye vg2-nivået anbefaler man innført langt bredere kurs enn de tidligere VKI-kurs. Man vil ha minst en halvering av antall kurs. Kursene skal deles inn i følgende blokker:

- En blokk fellesfag, som tilsvarende det som tidligere blitt kalt allmennfag
- En blokk felles programfag, som er felles for alle lærefagene innenfor programmet
- Prosjekt til fordypning, hvor man har muligheten til å fordype seg i det lærefaget man er interessert i

Departementets hovedbegrunnelser for forslagene til strukturendringer i St.meld. nr. 30 (s.67-68) er for det første at bredere innganger skal gi større muligheter til å få den ønskede opplæringen uavhengig av bosted, økonomi og alder, noe som kan sammenfattes i enhetsskolebegrunnelsen. Dernest at bredere innganger skal bidra til at de som ikke er sikre på sine utdanningsvalg, kan utsette valget lengst mulig. På den annen side må strukturen også gi de som har bestemt seg for et yrke muligheten til å praktisere faget fra første år i utdanningen.

I forhold til arbeidslivets behov argumenteres det med at tilbudsstrukturen med bredere kurs i større grad enn tidligere skal bidra til at det utdannes nok arbeidstakere innenfor ulike bransjer, fag og yrker. Man mener arbeidslivet skal få den kompetansen det trenger gjennom at de som har gjennomført utdanning i videregående skole både har nok fagspesialisering til at de vurderes som verdifull arbeidskraft, og tilstrekkelig breddekompetanse i faget og generelt til at de kan møte omstillinger i bedriften, yrket og samfunnet.

Til sist understrekes at strukturen skal legge til rette for en effektiv bruk av de samlede ressurser i videregående opplæring. Dette handler ikke minst om å lette dimensjoneringsarbeidet, sikre klasseoppfylling og unngå ekstraordinære Vg3 i skole som alternativ til læreplan.

Departementet anbefalte i Stortingsmelding 30 at antall vg2-kurs ble liggende på mellom 35 og 50. Som metode for å få til dette anbefalte man at det ble laget såkalte

kompetanseplattformer for de enkelte fag. Ved å sammenligne disse i et matriseoppsett, kunne man se hvilke som hadde felleselementer og som dermed kunne få felles vg2-kurs.

4.8 Fagprinsippet og kursprinsippet

I begynnelsen av 2005, i god tid før Kunnskapsløftet settes i verk, kommer utdanningsmyndighetene til enighet med arbeidslivets parter om en reduksjon av antall kurs på vg2-nivået fra 86 til 56. At motstanden mot å gi opp fagspesifikke kurs overvinnes såpass raskt kan trolig forklares ved etableringen av en ny fagrådstruktur. Innad i fagrådene tar partene selv ansvar for intern rasjonalisering i fagopplæringen. Dette skjedde gjennom at de nyoppnevnte rådene, som er etablert med basis, ikke i fagene, men i de ni yrkesfaglige vg1-kursene, fikk i oppdrag, i løpet av en måned julen 2004, å komme med forslag til en ny fagstruktur med utgangspunkt i *”de føringer på sammenslåing av fag”* som var gitt i Stortingsmelding 30⁵. Selv om LO i SRY uttrykte bekymring over tempoet i dette arbeidet, ble forslag til ny tilbudsstruktur anbefalt av Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen (SRY) overfor departementet allerede i første halvdel av januar 2005⁶. Motstanden mot den sterke rasjonaliseringen, som fantes lengre ned i fagsystemet, og da særlig i mange håndverksfag, nådde ikke fram i de nye faglige rådene eller i SRY.

Rasjonaliseringen handler i stor grad om at man erstatter det man kan kalle fagprinsippet med kursprinsippet som strukturerende for kursinndelingen. Når yrkesopplæring i skole historisk sett har vært strukturert ut fra fagene i arbeidslivet, betyr det at den utdanningen som ble gitt skulle ligge tettest mulig opp til faget slik det ble praktisert og slik det var avgrenset i arbeidslivet. Dette hadde en rekke implikasjoner. Når man skulle etterstrebe en mest mulig praksisnær undervisning, ble erfarne fagarbeidere foretrukket som lærere i fagene. Disse hadde gjerne også gode forbindelser til bedriftene i faget og kunne lettere skaffe praksisplasser og læreplasser, eller utstyr og praktiske arbeidsoppdrag for skolene og elevene.

Gjennom Reform 94 ble fagprinsippet erstattet med kursprinsippet på grunnkursnivået innenfor alle områder. Servicefagene og mange av industrifagene aksepterte dette. De hadde i stor grad gjennomført dette allerede. Håndverksfagene, som på mange måter hadde stått modell for fagprinsippet og for fagopplæringen generelt, var imidlertid negative, men avfant seg, med noen unntak⁷ med endringene. De fleste fagene beholdt tross alt egne kurs på VKI-nivået, selv om en del fag som lå tett opp til hverandre fikk felles kurs også på dette nivået. Det innebar for eksempel at man fortsatte tradisjonen med å rekruttere fagarbeidere til lærerjobbene. Det eneste akademiske kravet var at de gjennomførte kurs i yrkespedagogikk.

Gjennom Kunnskapsløftet slås de fleste av de gjenværende fagspesifikke kursene også på vg2-nivået sammen til felleskurs. Dette gjelder for eksempel håndverksfagene innenfor bygg og anlegg, hvor 10 håndverksfag mistet sine fagspesifikke VKI-kurs og ble plassert inn i bredere kurs. Innenfor restaurant- og næringsmiddelfagene ble fem håndverksfag, som tidligere hadde egne VKI-kurs, og et industrikurs erstattet med to brede kurs for henholdsvis restaurant- og matfag. Innenfor industrifagene hadde den brede fagstrukturen på VKI-nivået gjort sitt inntog allerede i forbindelse med Reform 94, så endringene her består i stor grad i omstruktureringer, selv om det også her er videre sammenslåinger.

Disse strukturendringene berører også innholdet i utdanningene. Det kan tenkes ulike måter å foreta slike sammenføyninger. En måte er å slå sammen fag i felles kurs på grunnlag av

⁵ Kilde: referat fra møte i Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY) 7.desember 2004.

⁶ Kilde: referat fra møte i SRY 13.januar 2005

⁷ Et unntak er rørleggerne som har fortsatt å arbeide med andre måter å utdanne på, blant annet egne skoler.

direkte overlappende elementer i fagutøvelsen. Det er begrenset hvor langt man kommer med dette, fordi de gamle fagskillene har sitt viktigste grunnlag i at fagene dekker ulike områder. I den grad det er fag som er overlappende i arbeidslivet, ville det dessuten være mer naturlig å begynne i den andre enden, dvs. med å slå sammen fag. En annen måte er å finne generelle elementer på et mer overordnet nivå. Det kan dreie seg om felles kunnskaper for flere fag om marked og kunder, om bransje, HMS, om prinsipper for produksjonsprosesser, om råvarer og lignende. Ved å trekke ut disse elementene og undervise dem i felles kurs, løsriver man dem imidlertid fra sin opprinnelige faglige sammenheng og plasserer dem inn i en annen kontekst ut fra for eksempel næring eller utdanningsområde.

Kunnskapsløftet innebærer imidlertid ingen total konfrontasjon med fagprinsippet. Selv om kursprinsippet nå dominerer, erkjenner man nødvendigheten av en viss fagspesialisering i skolen. Denne skal løses dels gjennom at felles programfag inneholder noe om hvert enkelt fag kurset retter seg mot, dels gjennom prosjekt til fordypning, som på vg2 omfatter 30 prosent av timene. Her skal elevene ideelt sett kunne få undervisning i det faget de selv velger, enten i egen eller en annen nærliggende skole, eller i en bedrift som har dette faget.

Når man i Stortingsmelding 30 avviste kryssløp som løsning på mismatch-problemet med den begrunnelse at det ville senke kvaliteten på opplæringen, så kan en si at samme argumentasjon kan ramme en løsning med brede kurs dersom ikke elevene får den nødvendige faglige fordypning i sitt fag. Det vil skje, både fordi det ikke alltid er mulig å legge til rette for slik fordypning, eller fordi elevene velger "feil" fordypning i forhold til faget de søker seg til. Begrunnelsen for de brede kursene hviler i så fall på at det gir elevene en ny breddekompetanse som oppveier denne mangelen.

4.9 Arbeidslivets medvirkning

Parallelt med strukturendringene har myndighetene vært opptatt av at man må få til en medvirkning fra arbeidslivet som i større grad kan bidra til at strukturen fortløpende blir tilpasset arbeidslivets behov, og at dimensjoneringen er tilpasset utsiktene i arbeidslivet. På toppen har det nye SRY fått en ny rolle sammenlignet med det gamle RFA, hvor forvaltningsoppgavene er erstattet med policyutvikling. Et prioritert område er tilpasning av struktur og dimensjonering til arbeidslivets behov. På det fylkeskommunale nivået er yrkesopplæringsnemdenes mandat blitt endret tilsvarende. De skal ikke lenger stelle med saker som kontroll av lærebedrifter, godkjenning eller heving av lærekontrakter. I stedet forutsettes de å ta aktiv del i utviklingen av tilbudsstrukturen og dimensjoneringen av fylkeskommunenes utdanningstilbud. De skal ikke lengre begrense seg til å se på det yrkesfaglige tilbudet, men også de studiespesialiserende tilbudene. De gamle opplæringsrådene, som hadde sitt utgangspunkt i fag eller grupper av fag, er på sin side omstrukturert til faglige råd med utgangspunkt i de 9 yrkesfaglige utdanningsprogrammene på vg1-nivået. Også disse forutsettes å følge opp utdanningsstrukturen spesielt slik at denne til en hver tid er tilpasset arbeidslivets behov for kompetanse.

5 Forskningsspørsmål, metode og data

Gjennomgangen over viser at strukturendringene er begrunnet og kan forstås på ulike måter.

- De kan både ses som en videreføring av enhetsskoleprinsippet, med lik tilgang til utdanning for stadig flere, i denne omgang tilgang til et bredere fagspekter innen yrkesutdanning uavhengig av bosted.
- De kan ses som nødvendige for å imøtekomme ungdoms behov for å utsette valg av fag og yrke
- De kan ses som et grunnlag for at fylkeskommunene kan etablere og dimensjonere en tilbudsstruktur på en enklere og mer økonomisk måte
- De kan ses som en tilbudsstruktur som bedrer tilrettelegging for dimensjonering ut fra arbeidslivets behov for arbeidskraft og lærlinger.
- De kan ses som et tiltak for ytterligere å rasjonalisere og standardisere fag- og yrkesopplæringsystemet.
- De kan ses som tiltak for økt fullføring og mindre frafall/bortvalg
- De kan ses som et tiltak for å gi yrkesfagelevne en bredere kompetanseprofil

Hver for seg og samlet har strukturendringene betydning for gjennomføring og kompetanseoppnåelse, men dette er ikke tema i denne rapporten. Det siste kulepunktet handler i stor grad om innholdsmessige sider ved reformen, som i mindre grad er tema for vår rapport.

Gjennom denne evalueringen ønsker vi å undersøke i hvilken grad de ulike intensjonene bak reformen og perspektivene å se endringene i er sammenfallende med det som har skjedd gjennom iverksettelsen. Vi har derfor utformet forskningsspørsmål med dette som utgangspunkt.

5. 1 Hvordan settes strukturendringene i verk, og i hvilken grad når man målene?

Vi er interessert i å vite hvordan fylkeskommunene, skolene, og til en viss grad også arbeidslivets representanter vurderer strukturendringene. Gjør den det enklere for fylkeskommunene å dimensjonere utdanningstilbudet? Hva legger man mest vekt på i denne prosessen? Er det endringer i hvem som deltar i dimensjoneringsprosessen? Har arbeidslivets eller partenes medvirkning i prosessen med å fastlegge tilbud og dimensjonere blitt større?

En helt sentral intensjon bak Kunnskapsløftet er at strukturen med bredere kurs skal gjøre at flere kurs og dermed lærefag omfattes av hver enkelt fylkeskommunes tilbudsstruktur på vg2-nivået. Vi vil derfor undersøke i hvilken grad fylkeskommunenes tilbud på vg-2-nivået faktisk er endret, og i hvilken grad disse endringene kan sies å følge noe spesielt mønster.

En annen intensjon med bredere vg2-kurs er at elevene i større grad skal kunne få den utdanningen de ønsker i sine nærområder. Vi undersøker derfor hvorvidt reformen har ført til en økt innfrielse av elevenes førsteønsker på vg2-nivået.

Om kursene blir bredere og flere fag dermed dekkes av tilbud i skolen, må en anta at forholdene ligger til rette for at elevene både kan utsette valg av fag, at de kan søke bredere mot arbeidslivet, og at flere fag dermed kan få de lærlingene de har behov for. Er det tegn til at den nye strukturen bidrar til en mindre grad av mismatch mellom søkere og læreplasser?

5.2 Metode og data

For å undersøke disse spørsmålene har vi benyttet ulike metoder, både kvantitative og kvalitative. Av kvantitative data baserer vi oss først og fremst på tall for søkning og tilbud til grunnskolekullene fra 2005 og 2006, ett før og ett etter innføringen av Kunnskapsløftet, som også er analysert i NIFU STEP-rapport 40/2008. Mens den nevnte rapporten følger grunnskolekullet som startet i videregående høsten 2006, benytter vi i denne rapporten også data over alle elever, basert på Utdanningsdirektoratets nettbaserte statistikk, grunnopplæringen i tall. Dette for å kunne undersøke utviklingen i søkning og tilbud totalt, altså ikke begrenset til grunnskolekullene. Videregående opplæring omfatter mange flere på hvert trinn enn bare det kullet som går gjennom systemet uten omveier. Vi benytter også i en viss utstrekning Utdanningsdirektoratets statistikk over nye lærekontrakter for 2006, 2007 og 2008 (foreløpige tall) for å se på utviklingen innenfor spesielle fagområder og fylker. Videre har vi benyttet oss av data fra fellessurveyen for den forskningsbaserte evalueringen av Kunnskapsløftet, nærmere bestemt den delen av den som retter seg mot fylkeskommunene og skoleledere. Dette for å få et helhetsbilde av hvordan disse aktørene vurderer strukturendringene i Kunnskapsløftet.

Vi har i tillegg undersøkt tre fylkeskommuner, Akershus, Rogaland og Hordaland, for å se på hvordan fastleggelse av tilbudsstruktur og dimensjonering av denne foregår, hvem som deltar, spesielle trekk ved søkning og inntak, og i hvilken grad det er endringer som følge av en antatt mer fleksibel struktur og tettere oppfølging fra partene i arbeidslivet gjennom yrkesopplæringsnemdene (Y-nemdene). Dette har vi gjort gjennom å intervjuer opplæringsdirektør, inntaksleder og fagopplæringsansvarlig i de tre fylkene. I tillegg har vi intervjuet LO- og NHO-representanter for Y-nemdene i to av fylkene om deres deltakelse i prosessen og deres vurderinger. Vi har også foretatt dokumentstudier både på fylkeskommunalt og sentralt nivå. Vi har dessuten stilt noen spørsmål om bakgrunnen for strukturendringene i Kunnskapsløftet til SRY-representanter fra NHO, LO og Kunnskapsdepartementet, alle personer som også har vært sentrale i sine respektive organisasjoner/institusjoner når det gjelder politikkspørsmål knyttet til Kunnskapsløftet.

Vi har ikke prioritert å undersøke arbeidslivets respons på strukturendringene. Dette fordi man enda har få erfaringer med Kunnskapsløftstrukturen i arbeidslivet. De har så vidt fått inn første kull av lærlinger. Dessuten har vi bare foreløpige tall for læreplasser og læreplassopptak for det første kullet i Kunnskapsløftet som kom ut høsten 2008. Vi har likevel intervjuet representanter for enkelte opplæringskontorer i Hordaland⁸ og Rogaland⁹ for å få noen tentative vurderinger av endringene innenfor bygg- og anleggsgfag, samt teknikk og industriell produksjon. På grunnlag av disse intervjuene, intervjuene i fylkeskommunene, med Y-nemdsrepresentantene, samt tilgjengelige kvantitative data har vi sett spesielt på utviklingen for fire vg2-kurs; byggteknikk, klima-, energi- og miljøteknikk, matfag, og helsefagarbeider; endringer i søkning og inntak, endringer i tilbudet, og endringer i lærekontrakter etter Kunnskapsløftet. Til tross for et begrenset datagrunnlag synes vi det er viktig å få fram noen tendenser når det gjelder resultater av den nye tilbudsstrukturen.

Intervjuene vi har gjennomført har vært såkalt semistrukturerte, dvs. at vi følger en tematisk katalog, men forøvrig lar samtalen utvikle seg relativt fritt innenfor disse tematiske områdene. Intervjuene i Akershus og Hordaland er foretatt ansikt til ansikt, mens intervjuene med informanter i Rogaland er gjort på telefon.

⁸ Opplæringskontoret for bygg- og anleggsteknikk (Byggopp), samt Industriens Opplæringssenter (IFOS) hvorunder også er lagt Opplæringskontoret for tre- og møbelfag.

⁹ Opplæringskontoret for Rørleggerfag

6 Strukturendringer og dimensjonering i tre fylkeskommuner

I kapittel 4 viste vi hvordan rammene for dimensjonering av videregående opplæring har endret seg over tid. Fra å dekke mest mulig av etterspørselen etter utdanning for å hindre at ungdom innenfor et relativt bredt alderssegment ble gående ledig, ble det gjennom Reform 94 etablert et helt nytt regime:

Det var nå primært ungdom i alderen 16-19 som skulle sikres utdanning, og varigheten skulle være tre år. Videre ble disse gitt rett til inntak på ett av tre grunnkursønsker, og ett av de videregående kursene innen dette. Forutsetningen var videre at de som valgte et utdanningsløp innen fagopplæring skulle ut i lære det tredje og fjerde året. Om de ikke fikk læreplass, var fylkeskommunen pliktig til å etablere et 3.år i skole. De kunne også velge å søke seg til allmennfaglig påbygging det 3.året. Gradvis er retten til videregående blitt utvidet til å gjelde alle voksne uten slik utdanning.

Det er fylkeskommunene som er gitt oppgaven med å oppfylle disse rettighetene, innenfor de statlige rammebevillinger. Det ble i etterkant oppsummert at fylkeskommunene hadde liten frihet til å utforme politikk på området, men ble veldig styrt av ungdommens rettigheter og valg (Michelsen, Høst og Gitlesen 1998). Slik sett er det interessant å spørre om hvorvidt fylkeskommunene opplever at strukturendringene gjennom Kunnskapsløftet bidrar til endring, og i så fall om det ses som en forbedring.

6.1 Rogaland

6.1.1 Næringer og utdanningsvalg

Tabell 6.1 viser at Rogaland er et fylke med mye industri. I overkant av 14 prosent av innbyggerne jobber innen industrien sammenliknet med 12 prosent av landsgjennomsnittet. Mange av arbeidsplassene innenfor industrien er rettet mot hjemmemarkedet, men mange er også eksportrettet, og således sårbare i forhold til den internasjonale konkurransesituasjonen. Næringsstrukturen i Rogaland er ellers preget av olje og gass, men også primærnæringer som landbruk har mange sysselsatte. Hele 11 prosent av innbyggerne i Rogaland jobber innen sektorene primærnæringer, olje/gass og energi, sammenliknet med 6,5 på landsbasis. Rogaland har færre sysselsatte innen de fleste deler av tjenesteyting sammenliknet med landsgjennomsnittet som helhet.

Tabell 6.1: andeler av sysselsatte bosatte fordelt på næring i 2005. For Rogaland og hele landet.

	Rogaland	Hele landet
Industri	14,5	12
Bygg og anlegg	7	7
Primærnær., olje/gass, energi mm	11	6,5
Varehandel, hotell og restaurant	17	18
Transport og kommunikasjon	6	6
Finansiell tjenesteyting	1,5	2
Forretningsmessig tjenesteyting	9,5	11
Helse- og sosialtjenester	17,5	19
Offentlig forvaltning forøvrig	15,5	18,5

Kilde: Tallene er basert på SSB sysselsettingsstatistikk 2005

Av tabell 6.2 kommer det fram at om lag 53 prosent av alle søkerne til videregående i Rogaland, søker seg inn på et yrkesfaglig utdanningsprogram. Dette tilsvarer landsgjennomsnittet for søkningen til yrkesfag. Rogaland skiller seg derfor ikke nevneverdig ut fra dette til tross for at næringsstrukturen skulle tilsi dette. Tradisjonelt sett har imidlertid Rogaland vært et fylke med sterke yrkesfag tradisjoner og en høyere søkning til yrkesfag enn for landet som helhet.

Hvis man ser nærmere på søkningen til de ulike utdanningsprogrammene, kommer det fram at søkerandelen til de ulike utdanningsprogrammene ligger nært opp til gjennomsnittet av landet som helhet innenfor de fleste utdanningsprogram. Unntaket er først og fremst teknikk og industriell produksjon som har 12 prosent av søkerne, mens landsgjennomsnittet er 8,6 prosent. Teknikk og industriell produksjon er et utdanningsprogram som både rekrutterer til industrien og til olje og gassrelatert virksomhet. Således gjenspeiler næringsstrukturen seg til dels i ungdommenes utdanningsvalg innenfor dette området.

Tabell 6.2: søkere til Vg1 2008. Andeler av alle søkere

	Hele landet	Rogaland
Alternativ opplæring	2,8	3,4
Bygg- og anleggsteknikk	7,3	7,3
Design og håndverksfag	4,7	4,1
Elektrofag	7,3	7,5
Helse- og sosialfag	9,6	8,7
Idrettsfag	6,4	4,6
Musikk, dans og drama	4,1	3,8
Medier og kommunikasjon	7,1	7,1
Naturbruk	1,9	1,0
Restaurant- og matfag	3,2	2,9
Service og samferdsel	3,8	4,2
Studiespesialisering	32,4	32,6
Kombinert yrke og studiekompetanse	0,8	0,9
Teknikk og industriell produksjon	8,6	12,0

Kilde: Utdanningsdirektoratet

6.1.2 Generell vurdering av Kunnskapsløftet

De ulike representantene for Rogaland fylkeskommune er i hovedsak positive til strukturendringene som innføringen av Kunnskapsløftet har bidratt til og mener at den nye kursstrukturen har gjort det enklere for fylkeskommunen å dimensjonere tilbudet. De er også positive til at ungdom nå kan rekrutteres til et bredere omfang av fag, og mener dette gir større valgmuligheter for den enkelte. Brede fag øker også oppfyltingsgraden på mange skoler, hevdes det, men uten at det belegges med tall. Som sekretariat for yrkesopplæringsnemda er fagopplæringsseksjonen også blitt tillagt oppgaver som favner videre enn tidligere, som for eksempel lokalt læreplanarbeid. Dette var det tidligere kun skoleseksjonen som jobbet med, men nå tar altså fagopplæringsseksjonen også mer del i dette arbeidet. Dette mener man bidrar til at fagopplæringstanken er blitt mer implementert ute i skolene.

Rogaland fylkeskommune har tradisjonelt vært mindre opptatt av å dimensjonere etter elevenes førstevalg enn mange andre fylker (Michelsen, Høst og Gitlesen 1998). I stedet legger man stor vekt på arbeidslivets behov målt som det antatte tilbudet av lærekontrakter i ulike fag. Dette gjelder fortsatt.

6.1.3 Bredere kurs

Rogaland er tradisjonelt er sterkt fagopplæringsfylke med godt over 4000 løpende lærekontrakter. Fagopplæringen har en sterk posisjon innad i fylkeskommunen, og er opprettholdt som egen seksjon. I forhold til dimensjonering er det bred enighet om at denne må ha antatt tilgang på læreplasser som utgangspunkt. Det betyr for eksempel at når søkningen i 2009 har dreid fra byggfag mot industri, så føyer man seg ikke etter denne søkningen, men styrer elevene inn på byggfag ut fra planlagt kapasitet. Dette fordi man tror dette vil bli arbeidslivets behov om et par år. Man er samtidig spent på hvordan dette vil slå ut, fordi man har sett at slike forsøk på å styre elevene tidligere har ført til at de takker nei til skoleplass og heller søker på nytt neste år.

Generelt sett blir brede kurs sett på som noe positivt fra fylkesadministrasjonens ståsted. Selv om man også før reformen strakk seg langt for å tilby de fleste kurs, gir den nye strukturen en større mulighet til å etablere Vg2 kurs som fylkeskommunen tidligere ikke kunne tilby. Man hevder oppfyltingsgraden er økt i distriktene. Derimot viser man til en del uenighet på arbeidslivssiden om hvorvidt brede kurs er vellykket eller ikke. Fylkeskommunen oppsummerer at små og mellomstore bedrifter innen bygg og anlegg ønsker at det skal gis tilbud i bredden i hele fylket, og at de er dermed positive til de brede vg2 kursene. De aller største aktørene innen bygg derimot, er mer opptatt av at de faglige miljøene desimeres når de spres rundt på mange skoler. Man ønsker derfor i stedet at tilbudene skal konsentreres på noen sentrale skoler. Konflikten oppfattes altså i større grad å være mellom små og store aktører innad i bransjene enn de er mellom de ulike bransjene. Som vi tar opp i kapittel 9, har man imidlertid også i Rogaland den klassiske konflikten mellom håndverks- og industriinteresser. Håndverksfagene mener strukturendringene bidrar til å utvanne den faglige kompetansen, og at man med to år med ganske generelle kurs i videregående skole umulig kan nå samme faglige nivå som tidligere gjennom to år med fagspesifikke kurs eller to års læretid. Man bestrider derfor at dette er et kunnskapsløft.

En del fag tilbyr individuelle særløp hvor hele eller mesteparten av utdanningen foregår i bedrift. Rundt 250 lærlinger i Rogaland følger et slikt løp, i følge fylkeskommunen. Rekrutteringen av elever skjer da direkte fra ungdomsskolen eller fra Vg1. Mange bedrifter har vært velvillige til å ta imot såpass unge lærlinger, men det er noe ulike vurderinger av hvor godt dette fungerer for ungdommene.

Det blir også tydelig i et fylke som Rogaland at distrikter med et begrenset næringsliv ikke nødvendigvis vil løse problemene i utdanningsstrukturen ved å tilby elevene brede kurs. Et eksempel som blir trukket fram av fylkeskommunen er elever som går på vg2 Teknikk og industriell produksjon i Sauda. De som ikke ønsker å gå videre på prosessfag, som er det dominerende på grunn av stedets hjørnesteinsbedrift, må reise to timer ut fjorden til Haugesund for å prøve andre fag under dette vg2-kurset. Det samme gjelder på Ølen hvor elevene som ikke er interessert i plate/sveis eller maskinering må reise to timer med båt til Stord eller Haugesund for å fordype seg i andre fagområder på vg2-kurset. Det kommer fram i intervjuene i Rogaland at mens det har vært stor tro på prosjekt til fordypning på sentralt nivå, så mener man her at dette foreløpig ikke har gitt den gevinsten i form av spesialisering man hadde håpet på. Både LO og NHO forutsatte at prosjekt til fordypning skulle finne sted i bedrift, men mange bedrifter ønsker ikke å ha elever fra vg1 utplassert hos seg av sikkerhetshensyn, eller fordi mange unge er for umodne. Dermed må skolen ta mer ansvar for å tilby prosjekt til fordypning selv, noe som skaper store forventninger til at skolene har det utstyret og de midler som trengs for å undervise i de aktuelle fagene. Dette er imidlertid ikke alltid tilfelle.

6.1.4 Påbygging til generell studiekompetanse

En av de største utfordringene for rekrutteringen til yrkesfag i Rogaland er at mange yrkesfagelever velger påbygg til studiekompetanse framfor læreplass. Ett problem er at det antall ungdommer som faktisk søker læreplass ikke står i forhold til dimensjoneringen det legges opp til når ungdommene søker seg inn på Vg1 og Vg2. Dermed står bedriftene uten de lærlinger de trenger. Et annet problem er at mange elever som velger påbygging til generell studiekompetanse ikke får brukt den kompetanse de har ervervet seg gjennom de to første årene i skolen. I fylkeskommunen har det vært stor bekymring knyttet til påbygging til generell studiekompetanse, og det har derfor vært stor politisk vilje for å finne løsninger som kan bidra til å holde ungdommen på yrkesfag. I 2008 innførte man den såkalte Rogalandsretten. Dette er et treårig forsøk som gir de som fullfører fagutdanningen en rett til ett års påbygging til studiekompetanse, hvis de fortsatt ønsker det etter endt læretid. Tanken bak forsøket er å få flere elever til å søke læreplass, fordi de beholder denne retten. Man tenker videre at mange som da velger en fagopplæring vil få tilbud om jobb etter avlagt fagprøve, og at ikke alle ønsker å forlate yrket til fordel for studiekompetanse. I samtale med sentrale aktører i fylkeskommunen kommer det fram at Rogalandsretten ikke har klart å snu den økende trenden med søkningen til påbyggingsåret. Totalt sett søkte 929 påbygging til studiekompetanse i opplæringsåret 2008/2009. Til sammenligning var det 750 søkere i 2007.

Hvorvidt søkningen til påbygging til generell studiekompetanse skyldes dårlig markedsføring fra yrkesfagenes side eller andre forhold vites ikke, men det er bred enighet i fylkeskommunen om at dette er veldig uheldig. Søkningen til påbygg blir ikke kun et problem for rekrutteringen til yrket, men også for elevene selv fordi andelen som ikke fullfører påbygging til generell studiekompetanse er høy, og det samme er strykprosenten. Dermed ender ungdommene opp uten yrkeskompetanse og uten gode nok karakterer til å kunne konkurrere seg inn på høyere utdanning.

En forklaring som gis på den økende tendensen til å velge påbygging framfor læreplass, både i Rogaland og andre fylker, er at elevene ønsker å bli russ etter det tredje året. En litt utvidet forklaring går på at de synes det er tryggest, noen ganger mest bekvemt, å forbli på skolen sammen med de jevnaldrende framfor å gå ut i et arbeidsliv dominert av langt eldre arbeidstakere. Andre forklaringer er at lærerne som underviser på skoler med både studiespesialisering og yrkesfag kanskje indirekte eller direkte formidler at studiespesialiserende er å foretekke. Ett område hvor søkningen til påbygging til studiekompetanse er spesielt høy er innen helse- og sosialfag. Over halvparten av elevene fra barn og ungdom og helsearbeiderfag søker seg til påbygging til generell studiekompetanse. Også på service og samferdsel er det stor "lekkasje" til påbygging til generell studiekompetanse. Slik systemet fungerer får mange ungdommer dermed ikke utnyttet det de har lært de to første årene de gikk på videregående.

6.1.5 Formidling

I Rogaland har de ikke oppsummert noe på hvorvidt reformen har bidratt til å forenkle formidlingsarbeidet. Det har også fram til nå vært en prekær situasjon hvor bedriftene har ropt etter ledig hender. Man tror at formidlingen til neste år vil finne sted i det man oppfatter som en mer "normal" situasjon, og at elevene ikke lengre kan velge og vrake i læreplasstilbud. Hvilken skole og hva de har hatt i prosjekt til fordypning vil kunne bety mer for bedriftene seleksjon av lærlinger etter hvert.

Man tror ikke endringen med bredere kurs har ført til mer skepsis i bedriftene. Men noen bransjer har tatt affære selv og tilbyr særløp hvor hele eller mesteparten av utdanningen foregår i praksis. Dette mener man kan være et signal om at vg2-kursene har blitt for brede.

Det ble inngått 2595 nye lærekontrakter i 2008 mot 2673 i 2007. Det er altså stor grad av stabilitet. Det er det også innen de ulike fagområder. 110 fag har fått lærlinger, det er stor grad av stabilitet og det er ikke lett å se noe mønster i endringene fagene i mellom som kan tilbakeføres til Kunnskapsløftet.

6.2 Hordaland

6.2.1 Næringer og utdanningsvalg

Hordaland er det tredje største fylket i Norge målt etter antall innbyggere (SSB 2008) og fylket består av 34 kommuner. Tabellen under viser næringsfordelingen i fylkeskommunen.

Næringsmessig jobber 76 prosent av innbyggerne i Hordaland innen tjenestesektoren, mens 24 prosent jobber innen primær- og sekundærnæringene. Dette er omtrent som landsgjennomsnittet. Hordaland har en noe høyere andel enn landsgjennomsnittet ansatt i industrien.

Tabell 6.3: andeler av sysselsatte bosatte fordelt på næring i 2005. For Hordaland og hele landet.

	Hordaland	Hele landet
Industri	12,5	12
Bygg og anlegg	7	7
Primærnær., olje/gass, energi mm	4,5	6,5
Varehandel, hotell og restaurant	17	18
Transport og kommunikasjon	7	6
Finansiell tjenesteyting	2,5	2
Forretningsmessig tjenesteyting	10	11
Helse- og sosialtjenester	20	19
Offentlig forvaltning forøvrig	18,5	18,5

Kilde: Tallene er basert på SSB sysselsettingsstatistikk 2005

6.2.2 Søkningen

Hordaland er det nest største fylke i Norge målt i antall søkere til videregående opplæring, med over 7000 søkere på vg1¹⁰.

For yrkesfagene er det først og fremst søkningen til teknikk og industriell produksjon som er noe større enn landsgjennomsnittet (tabell 6.4). 10,2 prosent av søkerne til vg1 i 2008 søkte seg til teknikk og industriell produksjon, mens den tilsvarende andelen for landsgjennomsnittet var 8,6 prosent. Hordaland har også en noe høyere andel søker til elektrofag enn landsgjennomsnittet. Fylket har på den annen side en markant lavere søkning til helse og sosial, medier og kommunikasjon, og idrettsfag. Andelsmessig har Hordaland flere søkere til de såkalte TAF- fagene som gir kombinert yrkes og studiekompetanse enn landsgjennomsnittet.

¹⁰ Utdanningsdirektoratets nettside, *Grunnopplæringen i tall*

Tabell 6.4 : Søkere til vg1 2008 fordelt på utdanningsprogram

	Hele landet	Hordaland
Alternativ opplæring	2,8	7,6
Bygg- og anleggsteknikk	7,3	6,4
Design og håndverksfag	4,7	4,6
Elektrofag	7,3	8,2
Helse- og sosialfag	9,6	7,9
Idrettsfag	6,4	3,5
Musikk, dans og drama	4,1	3,6
Medier og kommunikasjon	7,1	5,7
Naturbruk	1,9	2
Restaurant- og matfag	3,2	2,7
Service og samferdsel	3,8	3
Studiespesialisering	32,4	32,1
TAF, Kombinert yrke og studiekompetanse	0,8	2,6
Teknikk og industriell produksjon	8,6	10,2

Kilde: Utdanningsdirektoratet

6.2.3 Generell vurdering av strukturendringene med Kunnskapsløftet

Generelt i fylkeskommunen gis det inntrykk av at Kunnskapsløftet ikke har ført til de store endringene, verken i dimensjonering eller i søkermønsteret på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Den største endringen i søkning finnes innen studiespesialisering med formgivningsfag hvor et tidligere populært tilbud, tegning form og farge, nå saneres. Søkningen har sunket betraktelig og flere skoler har lagt det ned som et tilbud. Man er ellers positive til prosjekt til fordypning og mener dette gir muligheter for elevene til å orientere seg i yrkessammenheng og pleie kontakt med næringslivet. For bedriftene er det også positivt at de får anledning til å prøve ut framtidige lærlinger. Selve organiseringen rundt prosjekt til fordypning fungerer imidlertid ikke optimalt ennå og det er en del logistiske utfordringer som må løses for at dette tilbudet skal fungere ordentlig på alle skoler, ikke minst små skoler i distriktene.

6.2.4 Dimensjoneringsprosessen

Dimensjoneringsprosessen starter i august. Da går det ut brev til samtlige skoler. På bakgrunn av den informasjonen får man et inntrykk av hvordan skoletilbudet vil se ut. Y-nemda har også mulighet til å komme med innspill til fylkeskommunenes administrasjon i forkant av fylkeskommunens møter. I desember legges det så fram en sak for fylkestinget til endelig politisk behandling. Antall klasser som skal opprettes behandles så politisk i desember. Siden blir det en ny politisk sak i april/mai på basis av søker tallene. Da tas det stilling til om man skal opprette flere eller færre klasser enn det tentativt var lagt opp til. På dette området mener Hordaland man skiller seg fra andre fylkeskommuner ved at man er mer lydhør for elevenes ønsker. Enkelte andre fylkeskommuner praktiserer et politisk vedtatt tak for antall klasser. I Hordaland fylkeskommune antyder man at smertegrensen for å kunne opprettholde tilbud i distriktene ligger på 6-7 elever i en klasse.

Hordaland har sett under ett et bredt skoletilbud. Hele 50 av totalt 56 vg2-kurs finnes i søkerkatalogen som tilbud man kan søke på, og det er mer enn i noe annet fylke. Man sier det legges stor vekt på elevenes valg, og det etterstrebes at eleven skal få kunne gå på skole i nærheten av sitt hjemsted. Hordalands egne beregninger går ut på at 96 prosent av søkerne får innfridd sitt førstevalg.

Hvorvidt det er ønskelig med en såpass søkerstyrt dimensjonering er imidlertid representanter både fra fylkeskommunens administrasjon og arbeidslivet representert ved opplæringskontorene skeptiske til. Man kunne ønsket seg en noe tøffere dimensjonering som i større grad tok hensyn til arbeidslivets behov. Både Y-nemda og fylkesadministrasjonen har for eksempel ønsket å legge ned tilbud på bakgrunn av svak søkning, men dette vises det til er blitt overprøvd av politikerne. Generelt i Hordaland har det vært stor politisk vilje til å etterstrebe et desentralisert skoletilbud hvor lokale politiske hensyn ofte har spilt en avgjørende rolle i dimensjoneringsarbeidet. Likevel hevdes det fra fylkeskommunen at dette ikke er et like framtrekkende trekk som før. Enkelte er bekymret for den rollen Y-nemda nå har fått, som kun rådgivende. De er frattatt all bevilgnings- og vedtaksmyndighet, og selv om de kan komme med politisk innspill, mener man veien fra Y-nemda til fylkeskommunens politiske organer er lang.

6.2.5 Bredere kurs

Oppfatningene om nytteverdien av bredere kurs kan synes noe splittet i samtale med representanter for fylkeskommunen og representanter fra opplæringskontorene. På fylkesnivå er man opptatt av at det er blitt lettere å dimensjonere med den nye strukturen. Før var det for eksempel stor oversøking til tømrer og undersøking til murer, men ved sammenslåingen viser man i fylkeskommunen til at dette problemet nå er borte. For fylkeskommunen blir det dermed lettere å oppfylle elevønsker fra vg1 til vg2.

Blant representanter for opplæringskontorene¹¹ er man i større grad opptatt av hvordan en bredere tilbudsstruktur vil påvirke den faglige kvaliteten, men også her er man noe splittet. I samtale med representanter for opplæringskontorer og arbeidslivssiden kommer det fram at spesielt innenfor håndverksfagene har man vanskelig for å se nytteverdien av den bredere plattform elevene nå skal erverve seg (se også kapittel 9). De gir uttrykk for at bedriftene nå må ta mye mer ansvar for den faglige spesialiseringen. Dette har ført til at enkelte bransjer i Hordaland velger å hente ut elever til å gå i lære allerede i Vg1 som et individuelt særløp. Dette blir praktisert særlig innenfor rørleggerfaget, men også innen andre byggfag. Mange bedrifter var skeptiske til at grunnkurset allerede under Reform 94 ble for generelt, men aksepterte det fordi man beholdt en spesialisering på Vg1-kurset. Med Kunnskapsløftet ble de fagspesifikke kursene på vg2 borte, og dette mener man fører til at bedriftene rett og slett må lære bort mer selv. Mindre håndverksfag som møbelsnekkerfaget er også bekymret for at fagidentiteten svekkes.

I tillegg til en bekymring for at den faglige spesialiseringen forringes, skaper også de brede kompetanseplattformer usikkerhet om hvordan læreplaner skal fortolkes. Lærerne har fått lite etterutdanning til å undervise i andre fag enn det de selv er utdannet i, opplyses det. Et eksempel som trekkes fram er byggteknikk. Med Kunnskapsløftet så skal elevene/lærlingene nå få undervisning i både tømrerfaget, murerfaget, betongfag og stillasfag på vg2, mens det tidligere var enkelte skoler som var gode på ett av fagene. Få skoler er så store at de vil ha et lærerkorps som er i stand til å tilby hele kompetanseplattformen, og dette kan føre til at elevene ikke får undervisning i hele bredden av faget. Det er også lite samarbeid mellom skolene, og lærerne oppfattes å 'kjempe for sine egne fag'. I tillegg har ikke alle skoler det utstyret som trengs for gi undervisning i hele bredden, og det er vanskelig å skape gode faglige miljøer. Fra arbeidslivssiden hevdes det derfor at det beste hadde vært om enkelte skoler fikk spesialisere seg.

¹¹ Opplæringskontoret for bygg- og anleggsteknikk (Byggopp), samt Industriens Opplæringscenter (IFOS) hvorunder også er lagt Opplæringskontoret for tre- og møbelfag.

Innenfor industrien har man generelt sett vært mer positive til etableringen av de brede fagene på vg2¹². Der har man sett at behovene i sektoren endrer seg raskt og breddekunnskap blir vektlagt som positivt for senere omstillingskompetanse. Innen industrien har det også vært et stort behov for å skaffe 'ledige hender'. Brede kurs anses derfor som et virkemiddel for å bedre rekrutteringen. Ellers er man litt avventende i forhold til hvordan brede kurs vil påvirke kvaliteten på lærlingene.

6.2.6 Formidlingen

Hordaland er sammen med Rogaland desidert størst på fagopplæring målt i antall lærlinger. De har over 4000 løpende lærekontrakter. Fylket har tradisjonelt mye industri både på Odda, Mongstad og Stord. Situasjonen for disse nå er at mens "Odda sliter er kysten fortsatt meget potent". Fagopplæringskontoret skal hente inn informasjon fra bedriftene om hva de tror blir læringsituasjonen om 1 år og 5 år, og på bakgrunn av den informasjonen etableres det intensjonsavtaler. Det har vært mangel på lærlinger de siste årene. Om lag 60 prosent av lærekontraktene går gjennom opplæringskontor, noe som er langt enklere for fagopplæringskontoret å forholde seg til enn enkeltbedrifter ifølge administrasjonen. De resterende 40 prosent koster mye arbeid. Nytt med innføringen av Kunnskapsløftet er det at hver eneste lærebedrift nå skal godkjennes av fylkeskommunen. Dette skjer gjennom fellesmøter. Man hadde ønsket seg større ressurser til å gå ut til hver enkelt lærebedrift, men det er ikke kapasitet til å reise ut på bedriftsbesøk.

Det ble inngått 2186 nye lærekontrakter i fylket i 2008 mot 2208 i 2007. Det er altså stor grad av stabilitet. Som i Rogaland er det heller ikke her mulig å se noe spesielt mønster i endringer fagene i mellom som kan knyttes til Kunnskapsløftet. Også i Hordaland er det tatt inn lærlinger i rundt 110 ulike fag.

6.2.7 Påbygging til generell studiekompetanse

Også i Hordaland er søkingen til påbygging til studiekompetanse omfangsrik, og oppfattes til dels som problematisk. I 2008 søkte 1331 om påbyggingskurs, mens 1504 søkte lære plass¹³. Det er ganske oppsiktsvekkende tall i et fylke med lange fagopplæringstradisjoner.

6.3 Akershus

6.3.1 Næringer og utdanningsvalg

Næringsmessig er Akershus et tjenestefylke. 84,5 prosent av de sysselsatte arbeider i tjenestesektoren, mens 15,5 prosent arbeider i primær- og sekundærnæringene. Sammenligner en med landet som helhet er det langt færre som arbeider både i industri, bygg og anlegg, energi og primærnæringer (se tabell 6.5). De store tjenestenæringene i Akershus er varehandel, hotell- og restaurantsektoren, forretningsmessig tjenesteyting og transport. Disse er i Akershus klart større enn landsgjennomsnittet. Siden mange fra fylket dagpendler til Oslo, vil arbeidsmarkedet her også til dels være Akershusinnbyggernes jobbmarked. Fylkene har imidlertid mange næringsmessige fellestrekk, slik at dette ikke vil endre bildet vi tegner av sysselsetting og utdanning noe vesentlig.

¹² Dette er en tradisjonell posisjon og den kommer til syne blant annet i høringsuttalelsene til de foreslåtte kurssammenslåingene.

¹³ Kilde: Utdanningsdirektoratet

Tabell 6.5: Sysselsatte bosatte i Akershus og på landsbasis 2005 fordelt på næring (prosent)

	Akershus	Hele landet
Industri	8	12
Bygg og anlegg	5,5	7
Primærnær., olje/gass, energi med mer	2	6,5
Varehandel, hotell og restaurant	24	18
Transport	10,5	6
Finansiell tjenesteyting	1,5	2
Forretningsmessig tjenesteyting	13,5	11
Helse- og sosialtjenester	19	19
Offentlig forvaltning for øvrig	16	18,5

Kilde: Tallene er basert på SSB sysselsettingsstatistikk 2005.

Er det noen sammenhenger mellom næringsfordeling og valg av utdanning på videregående nivå? Tabell 6.6 viser at innenfor programmet teknikk og industriell produksjon har Akershus under halvparten så stor søkerandel som landet som helhet, dvs. mye lavere enn også industrissysselsettingen skulle tilsi. Også innenfor bygg- og anleggsteknikk er søkerandelen lavere enn sysselsettingen skulle tilsi. Ser vi på de yrkesfaglige programmene som utdanner for de store næringene i Akershus, så er søkerandelen også her lavere enn på landsbasis. Ikke minst gjelder dette restaurant- og matfag, som er tyngst innen restaurantfagene, men også søkningen til service og samferdsel, ligger lavere som andel av søkermassen enn denne næringens utbredelse i fylket skulle tilsi.

Tabell 6.6: Søkning til de yrkesfaglige, videregående kurs 1 i 2008. Andeler av alle søkere

	Akershus	Landet
Bygg- og anleggsteknikk	4,9	7,3
Design og håndverk	3,8	4,7
Elektro	6,4	7,3
Helse og sosial	6,4	9,6
Medier og kommunikasjon	10	7,1
Naturbruk	1,1	1,9
Restaurant- og matfag	2	3,2
Service og samferdsel	3,5	3,8
Teknikk og industriell produksjon	3,9	8,6
Total andel yrkesfag	42	53,5

Kilde: Tallene er basert på *Grunnopplæringen i tall* på Utdanningsdirektoratets nettsider

Yrkesfaglig utdanning på videregående skoles nivå utdanner primært fagarbeidere og yrker på fagarbeidernivå. Den vertikale fordelingen av arbeidsstokken kan være annerledes innen enkelte områder og dermed tilsi en høyere andel sysselsatte med høyere utdanning enn i landet som helhet. Akershus har da også en befolkning med et noe høyere utdanningsnivå enn i befolkningen for øvrig. 31 prosent har høyere utdanning mot 26 på landsbasis¹⁴.

De, i hvert fall generelt vurdert, store avvikene mellom utdanningsvalg og næringer, antyder således at det også en generell mismatch mellom den lave andelen som velger yrkesfag i Akershus og behovet for arbeidskraft innenfor sektorer med store behov for disse yrkene.

6.3.2 Organisering

Akershus fylkeskommune er organisert etter en såkalt to-nivå-modell med Opplæring og tjenester som en av tre avdelinger under rådmannen. De videregående skolene og fagopplæringen er organisert som virksomheter fylkeskommunen kjøper tjenester av. På den måten har fagopplæringsavdelingen beholdt en form for autonomi, men er samtidig frikoplet fra Yrkesopplæringsnemda som den tidligere var knyttet opp mot. I stedet er det avdelingen for opplæring og tjenester som er sekretariat for Y-nemda. Fagopplæringsavdelingen var tidligere delt med en sentral administrasjon og tre regionskontorer i henholdsvis Asker og Bærum, Follo og på Romerike. Avdelingen er nå samlet i fylkesadministrasjonen i Oslo med 27 ansatte. Den direkte kontakten ut mot de enkelte lærebedriftene forestås i stor grad av opplæringskontorene, som også formelt sett er lærebedrifter.

Akershus har rundt 2500 løpende lærekontrakter fordelt på et bredt spekter av fag. Læreplassmarkedene i Oslo og Akershus overlapper hverandre i stor grad. Mens 400 Akershus-elever formidles til Oslo, formidles 200 Oslo-elever andre veien. Dessuten ansetter mange bedrifter voksne lærlinger utenom formidlingen. Antallet som formidles til læreplass, i hovedsak elever, har de siste årene ligget på 7-800. Elevårskullet, regnet som søkere til vg1, er til sammenligning på rundt 8000. Akershus er største fylke når det gjelder antall elever i videregående opplæring, og i motsetning til de to foran omtalte fylkeskommunene, et skolefylke og ikke et fagopplæringsfylke. Kunnskapsløftet har ikke snudd trenden mot studiespesialisering i fylket.

6.3.3 Generelle vurderinger av strukturendringer med Kunnskapsløftet

Det er en utbredt oppfatning i fylkeskommunens administrasjon at prosjekt til fordypning og programfag til valg er udiskutabelt positive tiltak. Ellers har man foreløpig ikke fått mye ut av Kunnskapsløftets mulighet til å legge opp 25 prosent av undervisningstiden etter individuelle læreplaner. Slik det er i dag så oppfatter man at det ikke gir muligheten til å sende teoritrøtte eller skoleleie elever ut i praksis i 25 prosent av tiden. Tiden må brukes på et annet fag, men bare så lenge den samlede kompetansen ikke blir dårligere. Man ønsker derfor en oppmykning av regelverket som gjør det mulig å tilpasse bruken til elevens beste.

Realfagsatsingen har virkelig slått inn ved at man har sett et økende antall som velger fordypning i realfag. Men lærere ved de enkelte skoler er bekymret fordi mange elever får dårlige karakterer og ikke har de ferdigheter som trengs når de starter i videregående, men har valgt denne veien for å få de ettertraktede ekstrapoengene. Dessuten mener de at det er en overdrivelse å fokusere så mye på realfag. For eksempel er mangelen på norsklærere framover mer prekær enn mangelen på realfagslærere.

¹⁴ SSB 2008: Personer 16 år og over, etter utdanningsnivå, kjønn og bostedsfylke 2007.

Generelt har man vært positivt innstilt til bredere kurs, men fylkeskommunen oppsummerer at disse har ikke blitt like godt mottatt over alt. Innvendingene går på at elevene lærer mindre fag, og det er særlig bedrifter som representerer håndverksfag som har uttrykt misnøye. Prosjekt til fordyping er i prinsippet ment å skulle gi elever overalt anledning til å fordype seg i det de ønsker, men kan i følge fylkeskommunen også forsterke forskjellene ved at elevene gjerne fordyper seg i det deres egen skole er best på.

6.3.4 Dimensjoneringsprosessen

Dimensjoneringsprosessen starter i september ved at man ser på søkningen fra forrige år, og på bakgrunn av dette forbereder en politisk sak om skoletilbudet i desember. Utgangspunktet er alltid at eksisterende tilbud, og skoler, utstyr og lærerkorps legger sterke føringer på neste års skoletilbud. Et foreløpig forslag vurderes og justeres i forkant ute i regionene, men det er sjelden store endringer. Et lederutvalg i hver region bestående av rektorene står for de regionale vurderingene. Her har særlig elevenes førstevalg prioritet. Også Y-nemda får komme med sine innspill.

Det tilbudet som vedtas av fylkeskommunens politiske organer i desember, legges ut med søknadsfrist 1.mars. Etter dette går det en ny runde for å se om søkningen matcher det tilbudet man har dimensjonert for. Etter dette forsøker man så langt det anses rimelig å justere tilbudet til elevenes ønsker. Fylkeskommunen oppgir i sin statistikk over inntak og formidling at 91 prosent får 1.valget sitt når det gjelder program. Dette er en økning på rundt 1 prosent etter Kunnskapsløftet. 93,5 prosent fikk sitt førsteønske av vg2-kurs i 2007/2008 mot 93,2 prosent i 2006/2007 som var siste år med VKI etter reform 94-strukturen. Det er i prinsippet fritt skolevalg og konkurranse på karakterer. På vg1 skal det holdes av 5 prosent av plassene til såkalt geografisk dimensjonering, dvs. at elevene får plass i nærheten av hjemstedet sitt til tross for at de kanskje ikke har karaktergrunnlag for å komme inn der. 88 prosent får i følge fylkeskommunen både programmet og skolen de ønsker. Noen enkeltskoler er særlig populære innenfor studiespesialisering.

Elevenes førstevalg ser ut til å være politikernes suksesskriterium i Akershus. Verken representanter for Y-nemda eller fagopplæringsavdelingen opplever at de møter særlig gehør når de forsøker å ta opp ønsker om å dimensjonere mer ut fra arbeidslivets behov. På den annen side ser de samme representantene det problematiske i å forutse arbeidsmarkedsutviklingen på en måte som treffer særlig bedre enn elevene ønsker. Y-nemdsrepresentantene gir inntrykk av å streve litt med å finne sin nye rolle. Man forventes å komme med innspill til dimensjoneringen, men mangler egen input for å komme med slike. I Akershus blir dette særlig tydelig fordi fagopplæringskontoret og y-nemda ikke lenger er knyttet opp mot hverandre.

De som arbeider med inntaket opplyser at de ikke har merket noen endring, verken til det bedre eller verre med Kunnskapsløftet. Dimensjoneringsprosessen er relativt uberørt.

6.3.5 Formidlingen

Fylkeskommunen selv kan foreløpig ikke si noe om utslag i formidlingen som følge av Kunnskapsløftets struktur med bredere fag. De faktiske tall viser at det pr. 1.oktober 2008 var formidlet 842 søkere til læreplass, mot 721 i 2007. Av alle søkere oppgir fylkeskommunen formidlingsprosenten til å være 71,5 mot 64,2 i 2007. Dette er et aggregert tall og sier således ikke noe om hvor den økte formidlingen har funnet sted. Da formidlingen fant sted i 2008 hadde konjunkturerendringene i kjølvannet av finanskrisen enda ikke gjort særlige utslag. Det vil uansett være vanskelig å korrigere for konjunkturer ned på det enkelte fag. Mange forhold

spiller inn, for eksempel om det i 2007 var en underdekning av læreplassøkere i forhold til etterspørsel. Her må en således utvise varsomhet når det gjelder slutninger.

6.3.6 Påbygging til generell studiekompetanse framfor alternativ vg3 i skole

Første året med lærlingformidling etter Reform 94 hadde Akershus Fylkeskommune hele 20 vk2 kurs i skole som følge av en mismatch mellom læreplassøkere og læreplasstilgang (Høst, Michelsen og Gitlesen 1997). Dette kostet fylkeskommunen dyrt. I løpet av de 12 årene som har gått siden den gangen har vk2-kurs i skole som alternativ til lære forsvunnet nesten helt. De siste årene har det variert mellom en klasse, gjerne i samarbeid med Oslo, eller ingen. I følge fylkeskommunen skyldes dette at ungdommen ikke vil ha disse kursene. Arbeidslivet er også skeptisk til at kursene kan oppveie for to år i lære, og i enkelte bransjer gis ikke full fagarbeiderlønn til de som kommer ut med et slikt kurs, fordi man regner med ekstra opplærings tid for å få de produktive på samme nivå som de som har fullført læretid. Man kan derfor si at verken fylkeskommunen, elevene eller bedriftene verdsetter denne ordningen. I NOU 2008: 18 *Fagopplæring for framtida* anbefales det at den avløses av et toårig praktisk opplagt utdanningsløp.

Erfaringen fra Akershus er at elevene heller velger påbygging til studiekompetanse enn opplæringsløp til fagprøve i skole når de ikke får læreplass. En utbredt oppfatning er at vg3 i skole verken fører fram til fagbrev (fordi de ikke står) eller til noen trygg jobb, og da velger man heller påbygging til generell studiekompetanse så man kan bli russ sammen med jevnaldrende. I fylkeskommunen er man svært bekymret for denne tendensen. De oppgir at om lag halvparten av de som etter normalordningen skulle søke læreplass, i stedet søker påbygging til studiekompetanse, og at svært mange av de som starter ikke klarer å fullføre et slikt løp. Det vises til at elever kan starte påbygging til generell studiekompetanse med stryk i matematikk. Med Kunnskapsløftets økte krav i matematikk, som også omfatter påbyggingsåret, er utgangspunktet blitt enda vanskeligere for elever som er svake i dette faget. Helse- og sosialfag er ett av de programmene som har en høy andel som søker seg til påbygging til generell studiekompetanse. I en av fylkets regioner er andelen som velger dette så høy at man vil innføre studiekompetanse som en del av et treårig opplæringsløp i helsearbeiderfag. Fordelen er at man får spredt fellesfagene utover tre i stedet for på ett år. Ulempen er at disse elevene ikke får noen yrkeskompetanse, og at mobiliteten innad i systemet blir mindre fordi elevene følger en særordning.

6.4 Likheter og ulikheter i tre fylkers vurderinger av Kunnskapsløftet

I både Rogaland og Hordaland avspeiles næringsstrukturen, med en betydelig industri sektor, til en viss grad i elevenes valg av yrkesfaglig utdanning. I begge fylkene står fag- og yrkesopplæring sterkt. Akershus derimot, er et fylke med en stor tjenestesektor, men hvor en ikke i samme grad kan se at dette avspeiles i elevenes utdanningsvalg. En forklaring på dette kan være at fagopplæringen har et svakere fotfeste i tjenestesektoren, slik at yrkesutdanning ikke anses som så relevant for arbeid i denne sektoren.

Alle tre fylkene er imidlertid preget av den samme bekymring for yrkesfagelevenenes overgang til påbygging til studiekompetanse framfor å søke læreplass. I hvert av de tre fylkene er det rundt 1000 ungdommer som søker dette alternativet. Årsaker som trekkes fram er en tendens til at elevene heller vil være i skolen med jevnaldrende enn å gå ut i lære. Litt spissformulert sies det slik at elevene heller vil bli russ enn lærlinger.

Dette henger også sammen med arbeidet med å dimensjonere utdanningstilbudet i fylkene. Man vet i mindre grad enn tidligere hvorvidt elevene i yrkesfaglige utdanninger ønsker å bli

lærlinger. Rogaland utmerker seg ved å være det fylket som i størst grad legger vekt på nettopp læreplasstilgang som grunnlag for å dimensjonere skoletilbudet. Her har man også innført en prøveordning med rett til påbygging til studiekompetanse etter fullført læretid. Dette har imidlertid ikke vært nok til å snu den økende trenden mot påbygging. De to andre fylkene profilerer elevenes valg som viktigst. Disse prioriteringene har en politisk forankring i fylkeskommunene. I Hordaland betoner man særlig det å opprettholde selv små tilbud for at elevene skal få sine utdanningsvalg der de bor. I alle tre fylkene er Y-nemda med i prosessen med å fastlegge tilbudsstrukturen og dimensjonere denne. I Hordaland og Akershus uttrykkes det misnøye med at man i liten grad når fram med næringslivets behov når politikerne fatter sine vedtak om dimensjonering. I Rogaland har fagopplæringen og Y-nemda tradisjonelt en sterk posisjon. Her er man mer bekymret over at Y-nemda har mistet sin vedtaksmyndighet og i stedet får en policyrådgivende rolle. Det generelle inntrykket var ellers at Y-nemdene var i en prosess hvor de forsøkte å finne sin nye rolle.

Alle fylkeskommunene mener det er et framskritt med brede vg2-kurs, fordi det gir større fleksibilitet i tilbudsstrukturen og gjør det lettere å oppfylle elevenes første valg ved overgang til vg2. Ingen av fylkeskommunene oppsummerte imidlertid at bredere fagstruktur foreløpig hadde gitt noen særlige endringer i dimensjoneringsprosessen. Samtidig ble det oppsummert i alle fylkeskommunene at det var innvendinger fra arbeidslivet mot brede kurs. Stort sett kom innvendingene fra håndverkshold, men det var også generelle innvendinger mot å spre de faglige ressursene rundt fag og grupper av fag for mye framfor å konsentrere ressursene slik at man kunne bygge tunge fagmiljøer i ulike fag ved enkeltskoler.

I alle tre fylkene framkom det også kritikk av delingen av den tidligere studieretningen for formgivingsfag i studiespesialiserende med formgiving og design og håndverk. Studiespesialisering med formgiving har problemer med å opprettholde sine tilbud mange steder, mens design og håndverk blir sett på som for smalt. Taperne ble oppsummert å være den elevkategorien som var orientert mot formgiving, men uten å ha bestemt seg for om de ville velge studiespesialisering til slutt.

Fylkene har foreløpig ikke oppsummert noen endringer i formidlingen til lære plass som følge av strukturendringene, men det er også gått kort tid. Tallene for nye lærekontrakter i Rogaland og Hordaland viser stor stabilitet i både totalt antall kontrakter og fordelingen på fag.

7 Hva synes fylkeskommunene og skolene om strukturendringene ved innføringen av Kunnskapsløftet?

Som nevnt tidligere ønsket vi å vite hvordan fylkeskommunene og skolene som helhet vurderte strukturendringene i Kunnskapsløftet. I dette kapittelet benytter vi data fra fellessurveyen som ble utviklet i forbindelse med evalueringen av Kunnskapsløftet. Vi har primært sett på den delen av surveyen som retter seg mot fylkeskommunene og skoleledere. Alle 19 fylker har besvart, men en liten svakhet er at vi ikke vet hvem i fylkeskommunene som har besvart spørsmålene. Vi må likevel anta at det er en person som sitter nær ledelsen i utdanningsavdelingen.

7.1 Resultater fra fellessurvey på fylkesnivå:

På spørsmål om hva som har hatt betydning for fasteleggingen av tilbudsstrukturen i fylkeskommunene ser vi at for alle fylkene har vært å gi elevene et tilbud i samsvar med deres ønsker og å tilpasse tilbudet ved de enkelte skolene til det samlede tilbudet i fylket. 10 av 19 fylker anser dette som av svært stor betydning, mens det blant de resterende er henholdsvis 9 og 8 som anser det som nokså viktig (tabell 7.1).

Tabell 7.1: Hvor stor betydning mener du at følgende forhold har hatt for fasteleggingen av tilbudsstrukturen i denne fylkeskommune?

	Ingen betydning	Nokså liten betydning	Nokså stor betydning	Svært stor betydning
Å videreføre tidligere tilbud på fylkesnivå	1	4	11	3
Å videreføre tidligere tilbud ved de enkelte skolene		2	15	2
Å gi elevene i de enkelte skolenes nærrområde et tilbud i samsvar med deres ønsker			9	10
Å tilpasse tilbudet ved de enkelte skolene til det samlede tilbudet i fylket		1	8	10
Å tilpasse tilbudet ved de enkelte skolene til det samlede tilbudet i landsdelen	1	13	4	1
Å tilpasse tilbudet ved de enkelte skolen til arbeidslivets behov for kompetanse	1	3	9	6
Å gi nye tilbud, som ikke kunne tilbys under den gamle strukturen		9	10	
Å begrense tilbudsomfanget og redusere antall utdanningsprogram og programområder	9	9	1	

Etter dette ser det ut til at fylkene vektlegger å videreføre tidligere tilbud ved de enkelte skolene, og dernest å videreføre tilbud på fylkesnivå. 6 fylkeskommuner synes det er av svært stor betydning å tilpasse tilbudet ved den enkelte skole til arbeidslivets behov, mens 9 synes dette er av nokså stor betydning.

Videre er det 10 fylker som mener at å gi nye tilbud som ikke kunne tilbys under den gamle strukturen har vært av 'nokså stor betydning', mens 9 fylker mener at dette hadde 'nokså liten betydning'. At dette ikke tillegges større betydning, må sies å være overraskende tatt i betraktning at en av intensjonene med innføringen av bredere kurs gjennom Kunnskapsløftet nettopp var at fylkeskommunene skulle kunne utvide tilbudsstrukturen i sitt fylke.

På spørsmål om hvem som har tatt del i planleggingen av fylkeskommunens tilbudsstruktur (tabell 7.2) er det først og fremst fylkesutdanningsjefen som er den primære aktøren.

Tabell 7.2: I hvilken grad vil du si at følgende grupper og personer har tatt del i planleggingen av fylkeskommunens tilbudsstruktur?

	Ikke i det hele tatt/ I svært liten grad	I nokså liten grad	I nokså stor grad	I svært stor grad
Fylkespolitikerne	1	2	11	5
Inntaksleder (eller person i tilsvarende funksjon)	1	3	6	9
Fylkesutdanningssjefen (eller person i tilsvarende funksjon)			3	16
Fylkesmannen / utdanningsdirektøren	10	4	3	2
Yrkesopplæringsnemndene (eller tilsvarende organ)/fagopplæringsetater	3	3	12	1
Ledere av lærebedrifter	1	13	5	
Rektorene / ledelsen ved de enkelte skolene		4	7	8
Lærerne	2	10	6	1
Foreldrene	9	9	1	
Elevene	6	8	3	2
Opplæringskontor		8	10	1
Representanter for prøvenemnder	7	9	3	

16 av 19 fylker mener at denne personen har deltatt i svært stor grad. 9 av 19 fylker mener også at inntaksleder har hatt en primær betydning i planleggingen av tilbudet, mens 6 fylker mener at inntaksleder har tatt del i 'nokså stor grad'. Derneft mener hovedvekten av fylkene/respondentene at fylkespolitikerne har bidratt 'i nokså stor grad', men de har altså ikke vært de primære aktørene i selve planleggingen.

Også rektorene og skoleledelsen har tatt del i planleggingen; 8 av 19 fylker mener at de har deltatt i 'svært stor grad', mens 7 av 19 mener at de har deltatt 'i nokså stor grad'.

De fleste fylkeskommuner oppgir også at arbeidslivets aktører, her representert ved yrkesopplæringsnemndene/ fagopplæringsetaten og opplæringskontorene har tatt del i planleggingen 'i nokså stor grad, henholdsvis 10 av 19 og 12 av 19 mener det. En fylkeskommune mener også disse har tatt del i svært stor grad. På den annen side mener relativt mange fylkeskommuner, 8 av 19, også at opplæringskontorene har tatt del i planleggingen 'i nokså liten grad'. Et problem er det her at spørsmålene ikke er tilpasset den utviklingen i forholdet mellom fylkeskommunene, fagopplæringskontorene og Y-nemdene.

Hvordan korresponderer så bildet av de som deltar i planleggingen med bildet av hvem som faktisk har innflytelse på fastleggingen av tilbudsstrukturen?

Spesielt for innflytelsen til fylkespolitikerne endrer da bildet seg betraktelig (tabell 7.3). Mens bare fem av fylkene svarte at fylkespolitikerne deltok i planleggingen i svært stor grad, mener nå 13 av 19 fylker at de har svært stor innflytelse på beslutningene om fylkekommunens tilbudsstruktur.

12 av 19 fylker mener at fylkesutdanningssjefen fortsatt har svært stor innflytelse, men både for fylkesutdanningssjefen og for inntaksleder er det nå flere fylker som oppgir at de bare har nokså stor innflytelse, mens de ble rangert til å ta svært stor del i planleggingen.

Opplæringskontorene anses å ha en klart mindre innflytelse enn det de deltar i prosessen forut, mens fagopplæringsetat/Y-nemd anses å ha like stor innflytelse på beslutningen som de ble ansett å ha betydning i prosessen.

Tabell 7.3: Hvilken grad av innflytelse vil du si at følgende grupper og personer i dette fylket har hatt på beslutningene om fylkeskommunens tilbudsstruktur?

	Ingen innflytelse	Nokså lite innflytelse	Nokså stor innflytelse	Svært stor innflytelse
Fylkespolitikerne	2	2	2	13
Inntaksleder (eller person i tilsvarende funksjon)	1	4	9	5
Fylkesutdanningssjefen (eller person i tilsvarende funksjon)			7	12
Fylkesmannen / utdanningsdirektøren	12	3	3	1
Yrkesopplæringsnemndene (eller tilsvarende organ)/fagopplæringsetater	4	3	11	1
Ledere av lærebedrifter	4	10	4	
Rektorene / ledelsen ved de enkelte skolene	1	5	11	2
Lærerne	4	8	7	
Foreldrene	10	8	1	
Elevene	7	8	2	2
Opplæringskontor	1	11	6	1
Representanter for prøvenemnder	7	10	2	

På spørsmål om samarbeid mellom fylkeskommunene i beslutningen om tilbudsstruktur (tabell 7.4) oppgir de fleste at det er lite samarbeid (med unntak av 4 fylker).

Tabell 7.4: I hvilken grad samarbeidet denne fylkeskommunen med andre fylkeskommuner om beslutninger vedr. tilbudsstruktur?

Ikke i det hele tatt/I svært liten grad	I nokså liten grad	I nokså stor grad
5	10	4

På spørsmål om hvilken betydning beslutninger om tilbudsstruktur i andre fylkeskommuner har hatt for beslutningene om tilbudsstruktur ved innføringen av Kunnskapsløftet ser det heller ikke ut til at det er mye samarbeid mellom fylkeskommunene (tabell 7.5). 15 fylker oppgir at det har 'nokså liten betydning'. Kunnskapsløftet har dermed ikke ført til noe større samarbeid på dette punktet. Det kan jo også indikere at de fleste fylker er i stand til å dekke opp hele tilbudsstrukturen selv, uten å være avhengig av andre fylkeskommuner.

Tabell 7.5: Hvilken betydning har beslutninger om tilbudsstruktur i andre fylkeskommuner hatt for beslutningene om tilbudsstruktur ved innføringen av Kunnskapsløftet i denne fylkeskommunen?

Ingen betydning	Nokså liten betydning	Nokså stor betydning	Svært stor betydning
2	15	1	1

De aller fleste fylkeskommunene ser ut til å ha et nært samarbeid med opplæringskontorene både for å skaffe læreplasser og for rekruttering av lærlinger (tabell 7.6). Henholdsvis 18 av 19 og 17 av 19 fylker helt enig i en påstand om dette.

Tabell 7.6: Hvor enig er du i nedenstående påstander?

	Litt uenig	Litt enig	Helt enig
Det er stor etterspørsel etter arbeidskraft i fylket	2	6	11
Det er stor etterspørsel etter arbeidskraft i noen bransjer i fylket		2	17
Næringslivet jobber aktivt med rekruttering		9	10
Det er vanskelig å finne lærlingplasser i noen bransjer	2	4	13
Tilbudet av lærlingplasser er konjunkturavhengig		6	13
Kunnskapsløftet muliggjør bedre samarbeid mellom skole og lærebedrifter.		8	11
Fylket har et nært samarbeid med opplæringskontorene i arbeidet med lærlingene		2	17
Opplæringskontorene er viktige i arbeidet med å skaffe lærlingplasser		1	18
Opplæringskontorene er viktige i arbeidet med rekruttering av lærlinger		4	15
Opplæringskontorene kvalitetssikrer opplæringen i sine bedrifter	2	8	9

Fylkene er for det meste også enig i påstanden om at Kunnskapsløftet muliggjør bedre samarbeid mellom skole og lærebedrifter, 11 fylker er helt enig i påstanden mens 8 er litt enig i en slik påstand.

9 av 19 fylker er helt enig i påstanden om at Opplæringskontorene kvalitetssikrer opplæringen i sine bedrifter, mens 8 av 19 er litt enig i en slik påstand.

Utsagnene om arbeidskraft- og læreplassituasjonen ble avgitt høsten 2008, det vil si på et tidspunkt man kunne ane konturene av finanskrisen. Allikevel er hovedinntrykket at fylkeskommunene mener at det er stor etterspørsel etter arbeidskraft i noen bransjer. Samtidig oppgir de fleste fylkeskommunene også at de er helt enig eller delvis enig i en påstand om at det er vanskelig å skaffe læreplasser i andre bransjer. Fylkene deler seg i spørsmålet om næringslivets egen aktivitet når det gjelder å rekruttere lærlinger.

På spørsmål om hvilke elementer fra Kunnskapsløftet som vil bidra til å styrke kvaliteten i den videregående skolen ansees økt vekt på underveis-vurdering det som primært vil bidra til en kvalitetsheving (tabell 7.7).

Tabell 7.7: I hvilken grad forventer du at følgende elementer i Kunnskapsløftet vil bidra til å styrke kvaliteten i videregående skole?

	Ikke i det hele tatt/ I svært liten grad	I nokså liten grad	I nokså stor grad	I svært stor grad
Færre og bredere utdanningsprogrammer	2	8	9	
Nye læreplaner		3	13	3
Endret timefordeling	1	9	9	
Større vekt på lokalt læreplan arbeid		8	9	2
Nytt fag: Prosjekt til fordypning		2	14	3
Større vekt på grunnleggende ferdigheter (lese, skrive etc.)		3	7	9
Økt vekt på underveisvurdering		1	5	13

13 fylker vektlegger dette i 'svært stor grad'. Det er også forventninger til at større vekt på grunnleggende ferdigheter vil bidra til å øke kvaliteten, 9 av 19 fylkeskommuner vektlegger også dette 'i svært stor grad'. Nye læreplaner og prosjekt til fordypning antas sekundært å bidra til å øke kvaliteten blant de fleste fylkeskommuner. Av tiltak som anses mindre viktig, men hvor vurderingene også spriker mer er, færre og bredere utdanningsprogrammer, større vekt på lokalt læreplanarbeid og en endret timefordeling: her mener om lag halvparten av skolene at det 'i nokså stor grad' vil bidra til økt kvalitet, mens halvparten mener at det vil bidra 'i nokså liten grad'.

Tabell 7.8: I hvilken grad forventer du at Kunnskapsløftet vil innebære:

	Ikke i det hele tatt/I svært liten grad	I nokså liten grad	I nokså stor grad	I svært stor grad
Større metodefrihet i videregående skole		3	12	4
Bedre tilpasset opplæring i videregående skole	1	3	12	3
Bedre tilpasset opplæring i bedrifter		9	6	4
Nye krav til lærernes kompetanse	1	1	14	3
Nye krav til instruktørenes kompetanse		3	15	1
Endring av arbeidsmåter i undervisningen i videregående skole		4	11	4
Styrkede basisferdigheter hos elevene		3	11	5
Styrkede basisferdigheter hos lærlingene		4	12	3
Bedre ivaretagelse av minoritetsspråklige elevers behov	2	9	8	
Bedre ivaretagelse av minoritetsspråklige lærlingers behov	3	10	6	
Økt samarbeid mellom skole og lærebedrift	1	1	12	5
Redusert frafall ved videregående opplæring	1	7	7	4
Bedre muligheter for lærekandidater		5	11	3

Generelt kan det se ut til at fylkeskommune er litt avventende i forhold til hva de forventer at Kunnskapsløftet skal bidra til - få har gradert noen av påstandene under 'i svært stor grad' (tabell 7.8). De fleste fylkeskommunene forventer derimot at Kunnskapsløftet 'i nokså stor grad' vil innebære nye krav både til lærerne og til instruktørene. Det er relativt mange fylkeskommuner som har svart at de forventer at Kunnskapsløftet skal bidra til styrkede basisferdigheter hos lærlingene i 'nokså stor grad', 12 stykker. Den største spredningen ser vi blant fylkeskommunenes svar på hvorvidt de forventer at Kunnskapsløftet vil føre til redusert frafall ved videregående opplæring, 7 fylkeskommuner svarer 'i nokså stor grad, og 7 svarer i nokså liten grad, mens fire fylkeskommuner mener at dette vil bidra 'i svært stor grad'.

7.2 Resultater fra fellessurvey på skolenivå

Fellessurveyen med spørsmål til rektorer på videregående, ble opprinnelig sendt ut til 313 videregående skoler. Det ble mottatt svar fra 150 av disse, noe som gir en svarprosent på 48 prosent. En såpass lav svarprosent kan medføre skjevheter i utvalget. For vårt formål i denne rapporten var det viktig at skoler med yrkesfaglige utdanningsprogrammer ikke var underrepresentert. Vi undersøkte derfor svarfordelingen blant skolene og det viste seg at omlag 70 prosent av skolene som svarte, var skoler som tilbyr både studiespesialiserende og yrkesfag, mens 20 prosent var rene yrkesfagskoler og 10 prosent kun hadde studiekompetansegivende utdanningsprogram (beregning ikke vist). Dette tilsvarer omtrent fordelingen av studiespesialiserende og yrkesfagskoler i hele populasjonen av videregående skoler.

På spørsmål om hvilke forhold rektorene mener har hatt betydning for fastleggingen av tilbudsstrukturen på skolene (tabell 7.9) så svarer hele 96 prosent, at å videreføre tidligere tilbud ved denne skolen har 'svært stor' eller 'nokså stor betydning'.

Tabell 7.9: Hvor stor betydning mener du at følgende forhold har hatt for fastleggingen av den gjeldende tilbudsstruktur ved denne skolen?

	Ingen betydning	Nokså liten betydning	Nokså stor betydning	Svært stor betydning
	Andel	Andel	Andel	Andel
Å videreføre tidligere tilbud ved denne skolen	1	3	34	62
Å gi elevene i denne skolens nærområde et tilbud i samsvar med deres ønsker	3	10	37	50
Å tilpasse tilbudet ved denne skolen til tilbudet i denne delen av fylket	2	8	50	40
Å tilpasse tilbudet ved denne skolen til det samlede tilbudet i fylket	5	30	42	23
Å tilpasse tilbudet ved denne skolen til det samlede tilbudet i landsdelen	40	40	20	
Å tilpasse tilbudet ved denne skolen til arbeidslivets behov for kompetanse	2	26	51	21
Å gi nye tilbud ved denne skolen, som ikke kunne tilbys under den gamle strukturen	41	42	14	3
Å begrense tilbudsomfanget og redusere antall utdanningsprogram og programområder ved denne skolen	54	37	7	2

Det er ikke overraskende tatt i betraktning at rektorene må tilpasse tilbudet ut fra eksisterende lærerressurser og utstyrsituasjon på skolen. Dette antyder også at endringene som følge av Kunnskapsløftet er små. Det får vi bekreftet når rektorene mener at det å kunne gi nye tilbud som følge av den nye strukturen etter Kunnskapsløftet ikke har hatt særlig betydning for fastleggelsen av tilbudsstrukturen. Hele 83 prosent svarer at dette har hatt nokså liten eller ingen betydning. Dette er overraskende tatt i betraktning at innføringen av bredere kurs skulle bidra til at flere skoler kunne utvide tilbudet. En tilsvarende tendens fantes også på fylkesnivå, om enn ikke fullt så tydelig.

87 prosent svarer at det var av svært stor eller nokså stor betydning å gi elevene i skolens nærområde et tilbud i samsvar med deres ønsker. Det legges ellers stor vekt på at dette skal være tilpasset det samlede tilbudet i den del av fylket skolen ligger i, og noe mindre vekt på at det tilpasses fylkets totale tilbud. Mange mener også at arbeidslivets behov for kompetanse har hatt betydning, om enn mindre enn de forannevnte forhold, ved fastleggelsen av tilbudsstrukturen.

På spørsmål om skolens egen innflytelse over fastleggingen av tilbudsstrukturen (tabell 7.10) svarer om lag 70 prosent at de 'i nokså stor grad' eller 'i svært stor grad' har hatt innflytelse. I kapittel 6 kom det også fram av intervjuene at mye av dimensjoneringsarbeidet gjøres ved at fylkeskommunene innhenter informasjon om elevantall og tilbudsstruktur fra de enkelte

skolen og bruker dette i det videre dimensjoneringsarbeidet. Dimensjoneringen og tilbudsstrukturen starter dermed ikke på bar bakke men baseres i stor grad på det som fantes av tilbud fra før. Dette bidrar til å gi skolene en stor innflytelse over utformingen av tilbudsstrukturen.

Tabell 7.10: I hvor stor grad vil du si at denne skolen har hatt innflytelse over den endelige fastleggingen av den gjeldende tilbudsstrukturen ved skolen?. Andeler.

	Ikke i det hele tatt/i svært liten grad	i nokså liten grad	i nokså stor grad	i svært stor grad	Total
Andel	3	27	49	21	100

Tabell 7.11 viser at det hovedsakelig er skoleleder, og til en viss grad den øvrige ledelsen ved skolen som er med i planleggingen av tilbudsstrukturen. 58 prosent av rektorene mener at skolelederne (de selv) tok del i planleggingen mens 29 prosent mener at deltok i nokså stor grad.

Tabell 7.11: I hvor stor grad vil du si at følgende grupper og personer ved denne skolen tok del i planleggingen av skolens gjeldende tilbudsstruktur?

	Ikke i det hele tatt/i svært liten grad	I nokså liten grad	I nokså stor grad	I svært stor grad
	Andel	Andel	Andel	Andel
Rektor / skoleleder	1	12	29	58
Den øvrige ledelsen ved skolen	6	15	40	39
Skolens lærere	17	37	37	10
Det administrative/tekniske personalet ved skolen	46	48	4	3
Elevene	36	43	18	2
Foreldrene	69	28	3	
Skolens driftsstyre, skoleutvalget eller tilsvarende organ ved skolen	38	33	18	11

På spørsmål om tilbudsstrukturen har endret seg med innføringen av Kunnskapsløftet i forhold til slik det var før reformen (tabell 7.12) svarer to av tre at det ikke har vært noen endringer, eller små endringer uten særlig betydning. En av tre sier at det har vært en del endringer av betydning, mens 5 prosent beskriver endringene som store. Svarene på dette spørsmålet kan henge sammen med hva slags tilbud skolen har. Endringene i tilbudsstrukturen har vært store innenfor noen yrkesfaglige områder, mindre innenfor andre og innenfor de studiespesialiserende utdanningsprogrammene.

Tabell 7.12: Hvordan vil du beskrive tilbudsstrukturen på vg2 høsten 2008 i forhold til det tilbudet som ble gitt på VKI ved denne skolen før innføringen av Kunnskapsløftet?

	Andel
Helt eller så godt som identisk tilbud	32
Små endringer uten særlig betydning	31
En del endringer av betydning	32
Store endringer	5

Vi undersøkte derfor svarfordelingen etter hvorvidt skolene var rene yrkesfag skoler, rene studieforbereidende skoler og kombinerte skoler for det samme spørsmålet (tabell 7.13).

Tabell 7.13: Hvordan vil du beskrive tilbudsstrukturen på vg2 høsten 2008 i forhold til det tilbudet som ble gitt på VKI ved denne skolen før innføringen av Kunnskapsløftet?

	Studiekompetansegivende	Yrkesfag	Kombinerte
	Andel	Andel	Andel
Helt eller så godt som identisk tilbud	40	27	33
Små endringer uten særlig betydning	20	30	33
En del endringer av betydning	33	37	30
Store endringer	7	7	4

Det viser seg da at det er en noe høyere andel blant de skoler som tilbyr yrkesfag som mener at Kunnskapsløftet har medført enten en del eller små endringer. Denne inndelingen av skolene forteller imidlertid ikke noe om yrkesfagsskolene har de kursområdene som har hatt muligheter for størst endringer.

Med hensyn til kvaliteten i videregående skole er det først og fremst økt vekt på undervisningsvurdering de fleste anser som et element som kan virke i den retning (tabell 7.14). Dette stemmer bra med oppfatningen på fylkesnivå.

Tabell 7.14: I hvilken grad forventer du at følgende elementer i Kunnskapsløftet vil bidra til å styrke kvaliteten i videregående skole?

	Ikke i det hele tatt/ i svært liten grad	I nokså liten grad	I nokså stor grad	I svært stor grad
	Andel	Andel	Andel	Andel
Færre og bredere utdanningsprogrammer	15	54	28	3
Nye læreplaner	10	44	42	3
Endret timefordeling	14	65	22	
Større vekt på lokalt læreplanarbeid	14	41	39	5
Nytt fag: Prosjekt til fordypning	8	24	56	11
Større vekt på grunnleggende ferdigheter (lese, skrive etc.)	3	33	56	7
Økt vekt på undervisningsvurdering	1	7	62	31

Det er også nokså stor tiltro til at prosjekt til fordypning kan bidra til økt kvalitet og større vekt på grunnleggende ferdigheter. Skolene er mest delt med hensyn til hvorvidt større vekt på lokalt læreplanarbeid vil bidra til økende kvalitet: 41 prosent oppgir at dette vil ha betydning 'i nokså liten grad', mens 40 prosent oppgir at dette vil bidra i nokså stor grad.

Ellers mener om lag halvparten av respondentene at den nye strukturen med færre og bredere utdanningsprogram ikke vil bidra vesentlig til økende kvalitet i videregående. Om lag 30 prosent mener at dette er et element som vil bidra i nokså stor grad.

Rektorene er også blitt bedt om å ta stilling til en rekke påstander om forhold som Kunnskapsløftet kan tenkes å ha innvirkning på. Også her synes man å være noe avventende/eller man har ikke tiltro til at reformen skal føre til de helt store endringer; få av rektorene tror at noen av påstandene vil gjelde i 'svært stor grad' (tabell 7.15).

Tabell 7.15: I hvilken grad forventer du at Kunnskapsløftet vil innebære:

	Ikke i det hele tatt/ i svært liten grad	I nokså liten grad	I nokså stor grad	I svært stor grad
	Andel	Andel	Andel	Andel
Bedre tilpasset opplæring	4	32	60	4
Nye krav til instruktørens kompetanse	2	22	73	3
Endringer i organisering av opplæringen	2	28	62	7
Nye arbeidsmåter		37	57	7
En styrking av opplæringen for voksne lærlinger	10	48	39	2
Bedre ivaretagelse av minoritetsspråklige elevers behov	11	49	36	4
Økt samarbeid mellom skole og lærebedrift	7	27	51	15
Redusert frafall ved videregående opplæring	11	62	25	2
Økt tilgang på læreplasser	14	56	27	4
Bedre muligheter for lærekandidater	9	50	37	5
Mindre spesialundervisning etter enkeltvedtak	21	55	21	3
Styrkede basisferdigheter hos elever og lærlinger	4	38	55	3
En styrking av den yrkesfaglige kompetansen	9	50	36	5

15 prosent forventer at Kunnskapsløftet vil bidra til økt samarbeid mellom skole og lærebedrifter 'i svært stor grad', mens 51 prosent forventer at dette skal skje i "nokså stor grad". Det er nærliggende å tro at man da tenker på prosjekt til fordypning og utdanningsvalg som de to endringene. Noe av det de har minst tro på er at Kunnskapsløftet vil føre til redusert frafall.

Ellers mener over 70 prosent av rektorene at Kunnskapsløftet vil medføre nye krav til faglærernes kompetanse 'i nokså stor grad' mens en noe lavere andel 60 prosent mener det samme om instruktørene. Vårt inntrykk fra kontakten med fylkeskommunene er imidlertid at det har skjedd lite eller ingenting i praksis på dette området. De fleste rektorene, 70 prosent, mener at reformen i nokså liten grad eller ikke i det hele tatt vil medføre økt tilgang på læreplasser. Dette er også interessant, fordi ut fra intensjonene burde Kunnskapsløftet bidra til økt tilgang på læreplasser gjennom at bredere kurs som igjen vil gi et økt rekrutteringsgrunnlag.

Spørsmålene i tabell 7.16 til 7.18 omhandler yrkesfagene spesielt. Det er derfor kun skoler som tilbyr yrkesfaglige utdanningsprogram som har besvart disse.

Godt over halvparten av rektorene ved skolene mener at det er nokså vanlig at personer i yrkeslivet blir trukket inn i undervisningen på skolen (tabell 7.16). Noen særlig grad av hospiteringen av yrkesfaglærere hos lokale lærebedrifter ser det ikke ut til å være. Felles kompetanseutvikling er også nokså uvanlig.

Tabell 7.16: Hvor vanlig er det ved din skole at:

	Svært uvanlig	Nokså uvanlig	Nokså vanlig	Svært vanlig
	Andel	Andel	Andel	Andel
Personer i yrkeslivet blir trukket inn i undervisningen på skolen	2	29	55	14
Yrkesfaglærere på skolen hospiterer hos lokale lærebedrifter	20	61	14	5
Yrkesfaglærere på skolen og opplæringsansvarlige i lærebedrifter deltar i felles kompetanseutvikling	11	63	24	2

På spørsmål om hvor enig de er i at deres skole og lærebedrift samarbeider godt om arbeidet med lærlinger svarer 35 prosent at de er 'helt enig' mens 45 prosent er 'litt enig'.

Tabell 7.17: Hvor enig er du i at din skole og lærebedrift samarbeider godt om arbeidet med lærlinger?

	Helt uenig	Litt uenig	Litt enig	helt enig
Andel	6	14	45	35

På spørsmål om hvor mye samarbeid det er mellom skolen og det lokale yrkeslivet svarer flertallet, 58 prosent, av rektorene ved skolene i utvalget, 'nokså mye' og 20 prosent 'svært mye samarbeid'.

Tabell 7.18: Hvor meget samarbeid er det mellom skolen og det lokale yrkeslivet?

	Svært lite samarbeid/ ikke noe samarbeid	Nokså lite samarbeid	Nokså mye samarbeid	Svært mye samarbeid	Total
Prosent	2	17	59	22	100

7.3 Oppsummering:

I dette kapittelet har vi, på grunnlag fellessurveyen med de øvrige forskningsprosjektene i evalueringen, sett på hvordan fylkeskommunene og skolene selv vurderer strukturendringene som kom med innføringen av Kunnskapsløftet. Vi har også sett på hvem som deltar i fastleggelsen av tilbudsstrukturen og dimensjonering av denne. Spørsmålene fra denne surveyen ble stilt til fylkeskommunene og rektorer ved skolene høsten 2008. Da hadde Kunnskapsløftet blitt innført til og med vg3 i videregående.

Som strukturreform ser det ikke ut til at Kunnskapsløftet har ført til de store endringene for dimensjoneringsarbeidet i denne omgang. Få fylkeskommuner og skoler rapporterer om store endringer i fastleggelsen av dimensjoneringsarbeidet. Det å videreføre eksisterende tilbud vektlegges av både rektorer og fylkeskommunene. Fylkeskommunen gir ellers uttrykk for at det å innfri elevens kursønsker har særlig stor betydning ved fastleggelsen av tilbudsstrukturen. Dette er også noe rektorene ved de videregående skolene vektlegger, dog i noe mindre grad. For rektorene er det å videreføre tidligere tilbud ved skolen det som har størst betydning.

På spørsmål om planleggingen av fylkeskommunens tilbudsstruktur er det først og fremst fylkesutdanningssjefen som er sentral, men også inntaksleder og rektorene deltar i stor grad. Når det gjelder innflytelsen på beslutningene om tilbudsstrukturen endrer bildet seg noe. På fylkesnivå mener man at det er fylkespolitikerne som har størst innflytelse.

Ellers kan det synes som om både fylkeskommunen og skolene er avventende til hvilke effekter Kunnskapsløftet vil få. Men det at både skolene og rektorene vektlegger tidligere tilbud i sitt dimensjoneringsarbeid kan tyde på at Kunnskapsløftet ikke har medført store endringer. Når det gjelder hvilke forventninger fylkeskommunene og skolene har til at elementer fra Kunnskapsløftet skal bidra til å heve kvaliteten i videregående opplæring er det først og fremst forhåpninger til at prosjekt til fordypning lykkes, samt større vekt på basisferdigheter og underveisvurderinger. Bredere kurs anses i mindre grad som et kvalitetshevende tiltak, men fungerer heller som et tiltak som letter arbeidet for fylkeskommunene med struktur og dimensjonering. Det er ingen stor tro på at strukturendringene vil gi mindre frafall. I stedet sprer svarene fra fylkeskommunene seg her mer enn på noen andre spørsmål.

8. I hvilken grad blir elevenes kursvalg imøtekommet på Vg2 nivået?

De viktigste begrunnelsene for strukturendringene har fra sentralt hold vært at tilbudene på det tidligere VKI måtte strammes inn både for at fylkeskommunene skal kunne ha mulighet til å tilby en større bredde av kurs i ulike regioner, men også at ungdommene selv skulle ha mulighet til å utsette valget om hvilket lærefag de ønsket å gå videre i. I St.meld. 30 "Kultur for læring" (2003-2004), som var departementets oppfølging av Kvalitetsutvalget, NOU 2003: 16, ble det framhevet at ungdom måtte kunne utsette valget lengst mulig, samtidig som de som hadde bestemt seg måtte få mulighet til å praktisere i faget allerede fra det første året i videregående opplæring. Tilbudsstrukturen må også bidra til at arbeidslivet får den kompetansen det har behov for, og i St.meld. 30 står det bl.a. *"Utviklingen de siste årene har vist at visse sider ved tilbudsstrukturen motvirker rekrutteringen til visse yrker og kompetanseområder"*. VKI strukturen ble derfor ansett som et hinder for rekrutteringen til yrkeslivet, fordi den store oppsplittingen førte til at det ikke var tilstrekkelig elevgrunnlag for å opprette klasser i den enkelte fylkeskommune.

Intensjonen bak en tilbudsstruktur med bredere vg2 kurs var altså at den skulle bidra til å løse problemene knyttet til omvalg, lav progresjon og manglende rekruttering til enkelte yrker. Man tenkte seg også en enklere struktur ville bidra til at tilbudene kunne bli etablert flere steder slik at elevene kan få tilbud i det de ønsker nærmere der de bor. Man tenkte seg også at dette ville bedre rekrutteringen til fag med liten søkning fordi opplæringen da ble mer tilgjengelig (St.meld. nr. 30, s.69).

Hvilke effekter kan vi så se av innføringen av reformen? Ut fra intensjonen bak Kunnskapsløftet kan man forvente at fylkeskommunen vil kunne tilby flere kurs på vg2 nivå, samt at flere ungdommer skal få innfridd førstevalget sitt. Vi vil også forvente at formidlingen til læreplass vil bli lettet som følge av bredere kurs og dermed større valgmuligheter både for elever og bedrifter. Særlig de litt mindre fagene bør ut fra intensjonene bak strukturendringene, ha fått det enklere. Til sammen vil dette kunne gi en indikasjon på om reformen har hatt intenderte effekter. Når vi sier indikasjon, så er det klart at det er mange andre faktorer som virker inn på disse forholdene. Fylkeskommunene kan ha et ønske om å dimensjonere annerledes enn tidligere ut fra økonomi, arbeidslivets behov eller politiske prioriteringer. Læreplassstilgangen kan endre seg som følge av forhold som ligger utenfor utdanningssystemet. Det er tidligere vist at konjunktursvingninger kan forklare hele 87 prosent av variasjonene (Høst, Michelsen og Gitlesen 2008). Den ventede nedgangskonjunktoren vil derfor kunne gjøre det vanskeligere å si noe om Kunnskapsløftets effekter på overgang fra skole til læreplass.

8.1 Innfrielse av 1.valg

Med innføringen av Kunnskapsløftet og dertil bredere kurs på vg2, skulle man forvente at andelen av elever som får oppfylt førsteønsket sitt skulle øke. Vi har derfor sammenliknet andelen som har fått sitt førsteønske oppfylt for det siste kullet før Kunnskapsløftet ble innført og det første kullet etter reformen var innført for å se om det har skjedd noen endring. Vi begrenser oss altså her til kullet som har gått rett fra ungdomsskolen, via vg1 til å søke vg2. Undersøkelsen omfatter altså på langt nær alle søkere. Det bør allikevel tas noen forbehold. Innføringen av Kunnskapsløftet innebar at dimensjoneringen med antall plasser på hvert utdanningsprogram var en særlig utfordring for fylkeskommunene fordi man ikke nødvendigvis kunne basere dimensjoneringen på tidligere års søkning slik vanlig praksis har vært.

I tabell 8.1 og 8.2 viser vi antall som har fått sitt førsteønske oppfylt for det siste kullet før Kunnskapsløftet ble innført og det første kullet etter reformen var innført¹⁵.

Tabell 8.1: Andel elever med innfridd første kursønske blant 2005 kullet som søkte VKI våren 2006. Status etter skolestart.

	Andel
Allmen. økon., admin	86,8
Musikk, dans og drama	89,8
Idrettsfag	91,2
Helse- og sosialfag	73,8
Naturbruk	84,3
Formgivingsfag	79,9
Hotell- og næringsmiddelfag	79,9
Byggfag	79
Tekniske byggfag	79,3
Elektrofag	78,8
Mekaniske fag	67,4
Kjemi- og prosessfag	69
Trearbeidsfag	93,5
Media og kommunikasjon	92,7
Salg og service	91,6

Som en generell tendens er det blant de tre studiespesialiserende utdanningsprogrammene og de tre studiekompetansegivende studieretningene fra Reform 94 man finner høyest innfridd førsteønske med om lag 90 prosent.

Tabell 8.2: Andel elever med innfridd første kurs ønske blant 2006 kullet som søkte vg2 våren 2007. Status etter skolestart.

	Andel
Bygg- og anleggsteknikk	80,6
Design og håndverksfag	74,9
Elektrofag	80,8
Helse- og sosialfag	78,2
Idrettsfag	90,7
Musikk, dans og drama	90,6
Medier og kommunikasjon	91,5
Naturbruk	80,4
Restaurant- og matfag	82,9 ¹⁶
Service og samferdsel	73,4
Studiespesialisering	85,7
Teknikk og industriell produksjon	70,8

Den største endringen er mellom det tidligere salg og service og nåværende service og samferdsel, hvor andelen som får innfridd første ønske har gått ned fra 92 prosent i 2006 til 73

¹⁵ Datamaterialet for disse beregningene er for to kull som gikk ut av grunnskolen i henholdsvis 2005 og 2006. Disse tallene inkluderer derfor ikke voksne rettighetssøkere, eller søkere som gjør omvalg.

¹⁶ For beregningen av restaurant og matfag har vi holdt utenfor fire fylker da det var feilregistrering i disse

prosent i 2007. Innenfor dette utdanningsprogrammet har man utvidet tilbudsstrukturen på vg2- nivået og dette utdanningsprogrammet har også tatt over ansvaret for IKT service faget som tidligere lå under studieretning for allmenne, økonomiske og administrative fag. Dette førte til en betydelig økning i søkningen til utdanningsprogrammet samtidig som man tydeligvis ikke har villet følge opp med plasser til alle søkerne. Beregnet førstevalg for IKT driftsfaget viser at innfrielsen er 57 prosent (beregning ikke vist). Dette har bidratt til nedgangen i andelen som får førsteønske oppfylt fra Reform 94 til Kunnskapsløftet.

Design og håndverk er et annet program hvor andelen med innfridd førsteønske har gått ned. Mens andelen for innfridd førsteønske for Formgivningsfag var på ca 80 pst i 2006, er den gått ned nesten 5 prosentpoeng hvis vi sammenlikner med design og håndverk. Frisørfaget er stort innenfor dette området, og her har bare 72 prosent fått sitt førsteønske innfridd. Man har også mistet Tegning, form og farge, som hadde en høy førstevalgsinnfrielse.

Blant de fire utdanningsprogrammene vi har sett nærmere på i denne rapporten, henholdsvis helse og sosialfag, bygg og anleggsteknikk, restaurant og matfag, og teknikk og industriell produksjon, er andelen som får førsteønske oppfylt lavest blant elever på det sistnevnte. Andelen som her har fått innfridd første kursønske ligger på 70 prosent i 2006 kullet. Hvis vi ser på andelen innfridd førsteønske blant programområdene innenfor dette utdanningsprogrammet, og sammenligner med Reform 94-grunnkursene som inngår i dette, nemlig mekaniske fag og kjemi og prosessfag, så har ikke andelen endret seg nevneverdig. Det at TIP har forholdsvis lav innfrielse av førstevalg sammenliknet med gjennomsnittet (80,6) kan blant annet forklares med at et fag som for brønnteknikk har svært mange søkere og få plasser. Kun 22 prosent av søkerne til brønnteknikk har fått første kursønske oppfylt.

For det nåværende utdanningsprogram for bygg og anleggsteknikk ligger andelen innfridd førsteønske på om lag 80 prosent. Her har ikke andelen innfridd førsteønske endret seg stort fra de tidligere studieretningene programmet bygger på, nemlig byggfag, tekniske byggfag og delvis trearbeidsfag. Dette i seg selv er overraskende, fordi man her finner mange av kurssammenslåingene, noe som skulle borge for høyere førstevalgsinnfrielse.

Det er en noe høyere andel som har fått innfridd førsteønske på helse og sosialfag etter innføringen av Kunnskapsløftet på vg2; 78 prosent sammenliknet med 74 prosent i 2006. Både innfrielsen til barne - og ungdomsarbeiderfaget og til helsearbeiderfaget er forholdsvis høy (henholdsvis 86 pst og 87 pst), men helheten blir noe trukket ned av lav innfrielse både på ambulansefag og hudpleie (henholdsvis 53 og 59 pst). Selv om innfrielsen på både hudpleie og ambulansefag er lav, så har den økt 2006 til 2007, noe som altså resulterer i at andelen førsteønske går opp for helse og sosialfag sett under ett.

For restaurant og matfag har det vært en økning i førstevalgsinnfrielsen fra 2006 til 2007, selv om man kanskje skulle forventet en enda sterkere økning på bakgrunn av at man har erstattet seks vg2-kurs med to. Det totale bildet av innfridd første kursønske er at andel innfridd er relativt stabil fra siste året med Reform 94 til innføringen av Kunnskapsløftet på andre trinn i videregående. Strukturreformen ser dermed ikke ut til å føre til en bedre match mellom søkning og tilbud totalt sett. Andelen innfridd første kursønske trekkes særlig ned av enkelte fag som frisør, kjøretøy, IKT servicefaget, ambulanse, hudpleie, heste- og hovslagerfaget, og brønnteknikk. Problemet med at enkelte programfag er betydelig oversøkt i forhold til antall plasser det er dimensjonert for, ser ikke ut til å løses ved de foretatte strukturendringene. Hvorvidt det er ønskelig, er heller ikke sikkert. I så fall måtte disse kursene slås sammen med kurs som har lav søkning, man måtte redusere fagspesifikke elementer og seleksjonen av elever til ulike fag vil utsettes til overgangen til læreplan.

Hvordan har så andelen innfridd førsteønske på vg2 utviklet seg på fylkesnivå? En antakelse vil være at med en bredere kursstruktur så skulle man forvente at flere fylker kunne oppfylle elevenes ønsker, i hvert fall om over- og undersøkte fag inngikk i sammenslåingsprosessene øke.

I tabell 8.3 viser vi andel og antall søkere fra grunnskolekullene for 2005 og 2006 som har fått første kursønske oppfylt ved andre året i videregående.¹⁷

Tabell 8.3: andel og antall av rettighetssøkere fra grunnskolekullene for 2005 og 2006 som har fått første kursønske oppfylt ved andre året i videregående.

	2006		2007	
	Andel	Antall	Andel	Antall
Østfold	72,60 %	2 063	83,40 %	2 548
Akershus*	88,40 %	5 201	82,60 %	5 183
Oslo	89,00 %	3 511	85,40 %	3 400
Hedmark*	81,20 %	1 692	82,50 %	1 745
Oppland	85,40 %	1 649	84,70 %	1 789
Buskerud	76,70 %	2 191	84,20 %	2 333
Vestfold	83,70 %	2 123	85,00 %	2 230
Telemark	83,70 %	1 509	82,00 %	1 518
Aust-Agder*	77,50 %	966	70,60 %	895
Vest-Agder	84,80 %	1 712	81,60 %	1 732
Rogaland*	81,90 %	4 049	81,60 %	4 240
Hordaland	82,40 %	4 227	79,80 %	4 080
Sogn og Fjordane	83,90 %	1 106	86,00 %	1 158
Møre og Romsdal	88,00 %	2 600	86,40 %	2 595
Sør-Trøndelag	81,30 %	2 596	82,70 %	2 678
Nord-Trøndelag	86,30 %	1 474	84,50 %	1 468
Nordland	81,00 %	2 272	78,80 %	2 218
Troms	84,90 %	1 443	78,20 %	1 405
Finnmark	80,00 %	579	80,40 %	611
Total	83,20 %	42 963	82,40 %	43 826

For fylkene under ett er det en svak nedgang i førstevalgsinnfrielsen etter Kunnskapsløftet. Flertallet av fylkene har nedgang i førstevalgsinnfrielsen. Det er imidlertid store variasjoner fylkene i mellom, fra 70,6 prosent i Aust-Agder til 86,5 prosent i Møre og Romsdal. Variasjonene mellom fylkene kan skyldes ulik praksis. Enkelte fylker ønsker i større grad å styre elevenes ønsker enn andre, og dimensjonerer derfor ikke for økt søkning til enkelte programområder.

8.2 oppsummering

Med innføringen av bredere kurs ville man anta at førstevalgsinnfrielsen skulle øke for de ulike utdanningsprogrammene som er berørt av disse sammenslåingsprosessene. Det er

¹⁷ Andelen er beregnet ut fra alle rettighetssøkere som søkte et tilbud. Det er elever som søker et tilbud men som velger å ikke takke ja til tilbudet. Andelen som får innfridd førsteønske på bakgrunn av det faktiske elevantallet er derfor noe høyere enn for søkerne. Når vi allikevel velger å benytte andeler blant søkerne skyldes dette at vi fortrinnsvis er interessert i å undersøke den relative endringen fra 2006 til 2007.

imidlertid ingen entydig utvikling i den retningen. Basert på søkere fra grunnskolekullene for 2006 og 2007 som har takket ja til tilbudet de fikk, ser vi at andelen som har fått innfridd sine førstevalg er gått ned innenfor fem av ni yrkesfaglige utdanningsprogram sammenlignet med tilsvarende områder Kunnskapsløftet. Når førstevalgsinnfrielsen i mange utdanningsprogram har gått ned, finner vi at en forklaring er at tross sammenslåingene til bredere kurs, har man fortsatt en del vg2-kurs som er betydelig oversøkt i forhold til hvilken kapasitet fylkeskommunene av ulike grunner ønsker å holde.

Vi har også undersøkt andelen førstevalgsinnfrielse på fylkesnivå. Vi antok at med bredere kurs så ville flere fylker kunne oppfylle elevenes ønsker. I et flertall av fylkene har imidlertid førstevalgsinnfrielsen gått ned etter Kunnskapsløftet. Det er store variasjoner mellom fylkeskommunene, noe som blant annet kan skyldes at enkelte fylker ønsker å styre søkningen i større grad enn andre. Det gjenstår å se hvordan dette vil utvikle seg etter hvert som den nye strukturen befestes ytterligere.

9 Strukturendringenes konsekvenser

9.1 Ny vg2-struktur i fire fagområder

Det finnes mange ulike innganger til å studere og forstå hvordan strukturendringene i Kunnskapsløftet virker. Man kan se det ut fra et helhetsperspektiv, hvordan søkning og inntak fordeler seg, og hvordan gjennomstrømningen arter seg på landsbasis, og man kan gjøre det samme fylkesvis eller etter utdanningsprogrammer. Dette gjorde vi i forrige NIFU STEP-rapport i dette prosjektet (Frøseth, Hovdhaugen, Høst og Vibe 2008). I dette kapitlet vil vi se på noen utslag av strukturendringene i Kunnskapsløftet fra fagsiden. Vi har valgt ut fire vg2-kurs, som alle har en viss størrelse, og som eksemplifiserer litt ulike utfall av reformen. På vg2-nivået er ikke kursene lengre strukturert ut fra fag, men som hovedregel ut fra grupper av fag. Vi vil imidlertid også se på de enkeltfag vg2-kursene er bygget opp av. Et slikt grep vil kunne få fram heterogeniteten i dette systemet. Det som er framtreddende trekk innenfor ett område, behøver absolutt ikke være det i et annet. Vi skal ta for oss kursene matfag, byggingsteknikk, klima-, energi- og miljøteknikk, og helsearbeiderfag. Felles for de fire er at de er nye som kursområder, og resultatet av ganske betydelige omstruktureringer.

9.1.1 Matfaget

Innenfor utdanningsprogrammet restaurant- og matfag, som tilsvarende den tidligere studieretningen for hotell- og næringsmiddelfag, er det nå bare to vg2-alternativer igjen, restaurantfag og matfag. Utdanningsprogrammet er altså betydelig forenklet og kan framstå som en modell om en mener en enkel struktur med brede fag er veien å gå. Det tidligere grunnkurset for hotell og næringsmiddelfag har de siste årene slitt med rekrutteringen. Det var også innenfor denne studieretningen at Markussen m.fl. (2008) dokumenterte størst frafall og lavest kompetanseoppnåelse. I det nye matfaget er det tidligere kurset industriell næringsmiddelproduksjon slått sammen i et felles kurs med mer tradisjonsrike håndverksfag som baker, konditor, pølsemaker, slakter, kjøttskjærer, og noe nyere fag som sjømatfaget, butikkslakter og fiskehandler. Felles for disse fagene er at de bidrar i produksjon av mat og drikke, med unntak av fiskehandlerfaget som er et servicefag. Ut fra dette har man forsøkt å trekke ut felleselementer som skal danne basisen i det nye matfaget. Disse er blant annet bygget rundt bransje, behandling av råvarer til konsumerings, konserveringsteknikker, bruk av resepter, hygiene, automatiserte produksjonsprosesser, samt kunnskap om matkultur og -tradisjoner.

Ulike skoler har tradisjonelt vært spesialisert innenfor ett av de tidligere Vk1-kursene, til sammen fire stykker, som korresponderte med fag eller grupper av fag som lå tett på hverandre i arbeidslivet. Vi kan bruke situasjonen i Akershus som en illustrasjon på hvordan strukturendringen har artet seg i praksis¹⁸.

I den gamle VKI-strukturen var Nannestad en kjøttfagskole, mens Sørumsand og Vestby var baker- og konditorskoler. Lørenskog har i noen år hatt en klasse i industriell næringsmiddelproduksjon som har måtte samle elever fra både Oslo og Akershus for å kunne holde det gående. Den gamle strukturen hadde bidratt til at lærerkrefter, og produksjonsfasiliteter og -utstyr, i utgangspunktet var spesialisert mot det VKI-kurset den enkelte skole hadde. Når det etter Kunnskapsløftet ble etablert et bredt vg2-kurs i mat på alle disse skolene, kunne ikke verken utstyr eller lærere endres over natten. Tanken er da at de skolene som ikke har utstyr og lærekrefter til å dekke alle fag, skal samarbeide med andre

¹⁸ Vi baserer oss her på intervjuer i Akershus Fylkeskommune, men har i eksemplifiseringen også støttet oss på bladet Yrke 1/2009

skoler og med lokalt næringsliv for å dekke de fagområdene de mangler. Samtidig skal det nye kurset tilføre elevene felleselementer for alle fagene, som referert ovenfor. Skolene har imidlertid valgt ulike strategier for å løse dette. Mens noen skoler legger opp til at elevene skal få litt kjennskap til alle fagene innen mat, samt til felleselementene, fortsetter andre å rendyrke det faget de er gode på, og hevder dette også gir de beste resultatene for elevene. Søkere som ønsker å spesialisere seg mot et annet fag enn det skolen har utstyr og lærere til, henvises til å søke den skolen som har dette. Slik sett får man innenfor det nye vg2 matfag fortsatt en kjøttskole ved Nannestad og en baker- og konditorskole ved Sørumsand i Akershus, samtidig som Lørenskog og Vestby prøver ut "fellesfagkonseptet". I følge fylkeskommunen opprettholdes og næres dette systemet ved at bedriftene har en tendens til å velge lærlinger fra de skolene de vet er gode på deres fag, for eksempel bakerne og konditorene fra Sørumsand og kjøttbedriftene fra Nannestad.

Det å gjøre ni ulike fag under vg2 mat til et felles undervisningsfag, krever at faget til en viss grad generaliseres, og dette er ikke enkelt uten en viss teoretisering. De skolene som har satset på fellesprofilen, legger vekt på det generelle og overlater i stor grad til prosjekt til fordypning å gi elevene noe spesialisering i de fagene de ønsker. Dette kan skje i egen skole, om man har utstyr og lærere til det, eventuelt legges til andre skoler, men stort sett skjer dette ved at elevene sendes ut på praksis i bedrifter i Oslo- og Akershusområdet. I dette geografiske området er man privilegert ut fra at det er relativt mange næringsmiddelbedrifter. Bransjen er imidlertid svært vid, og omfatter så ulike ting som pølsemakere, sjokoladefabrikker og bryggerier.

Skolene som har valgt en spesialiseringsprofil, som for eksempel kjøttskolen, legger vekt på dette faget og hevder elevene gjennom å bli spesialister innenfor ett fagområde, på dette grunnlaget også vil være i stand til å forstå mye generelt om matfag. Slik sett reproduseres klassiske, ulike veier til kunnskap gjennom disse to modellene; fra det generelle til det spesielle og fra det spesielle til det generelle. Talspersoner for begge måter å praktisere den nye strukturen på, hevder at det er de som fører elevene fram til kompetansemålene på den mest hensiktsmessige måten.

Hva gjør den nye strukturen med skoletilbudet og elevgrunnlaget for lærefagene? I Akershus hadde man tidligere tre vk1-tilbud innenfor dette området, alle knyttet tett opp mot lærefag. Alle disse tilbyr nå det nye matfaget, om enn med ulik profil. I tillegg tilbys dette nå også ved Rosenvilde, som ikke hadde noe VKI-kurs på dette området tidligere.

Tabell 9.1: Elever i enkelte matfag ved skoler i Akershus før og etter Kunnskapsløftet

		2006	Antall elever	2007	Antall elever
		Reform 94-struktur	Kunnskapsløftet		
Sørumsand	Baker og konditor		13	Matfag	15
Vestby	Baker og konditor		11	Matfag	12
Nannestad	Kjøttfag		13	Matfag	5
Lørenskog	Industriell næringsmiddelproduksjon		14	Matfag	11
Rosenvilde	Ingen tilbud			Matfag	12
Totalt elever			52		55

Kilde: Utdanningsdirektoratets nettsider, *Gunnopplæringen i tall*

For de fire skolene som tidligere tilbød et VKI-kurs rettet mot ett av næringsmiddelfagene, er situasjonen etter Kunnskapsløftet at de totalt sett har omtrent like mange som elever som tidligere, eller litt i underkant, men nå altså på kurs, som i hvert fall i navnet, er bredere. I tillegg kommer det nye tilbudet, på Rosenvilde i Bærum, i en region hvor man tidligere ikke hadde noe tilbud i næringsmiddelfag. Opprettelsen av Rosenvildetilbudet er det mest konkrete utslaget av en utvidet tilbudsstruktur.

På den annen side har man ikke økt elevgrunnlaget totalt noe nevneverdig. Ett av spissargumentene bak de bredere kursene, om at det ville hindre klassenedleggelser i små fag, ser vi heller ikke i dette fylket. Neste ledd vil være å undersøke overgangen fra skole til lære; hva betyr den nye strukturen i forhold til at flere fag får lærlinger? Innenfor matfag er det særlig industriell næringsmiddelproduksjon som har slitt med å få lærlinger. Til tross for at faget har eksistert i nesten 25 år, har man ikke klart å få lærlingrekruttering til å bli hovedveien inn i det som er en av de store industribransjene i Norge (Olsen, Høst og Michelsen 2008). Man hadde en viss vekst rundt introduksjonen av Reform 94, men antall lærlinger har siden den gang vært i jevn tilbakegang. Heller ikke de andre fagene er store. Fiskeindustrifaget sliter, og rekrutterer bare i visse deler av landet. Over tid ser det ut til at det er håndverksfagene som klarer seg best. Unntaket er først og fremst slakterfaget, men til gjengjeld har butikkslakterfaget økt sin andel av lærekontraktene. Totalt sett har de ni matfagene fått redusert antall lærlinger fra rundt 500 til under 350 de siste ti årene. Mye av nedgangen tilskrives mangel på søkere. Det er altså i større grad ungdommen som ikke vil inn i fagene enn det er mangel på læreplasser som er problemet.

Søkertallene til læreplass for henholdsvis 2007 og 2008 viser at den nye strukturen etter Kunnskapsløftet i liten grad endrer på fagenes andel av søkerne. Med unntak av at bakerne øker med nesten 6 prosent og industriell næringsmiddelproduksjon får 5 prosent færre søkere, så er det stabilitet som preger bildet. Det er ingen tegn til at de små fagene bedrer sin posisjon etter at de nå har fått større rekrutteringsmuligheter fra skolen.

Tabell 9.2: Søkning til næringsmiddelfag som andel av alle før og etter Kunnskapsløftet

	2007	2008	Endring
Bakerfaget	16,2	22	5,8
Konditorfaget	29,4	32	2,6
Fiskehandlerfaget	1,6	1,5	-0,1
Sjømatfaget	1		-1
Industriell Matproduksjon	19	13,9	-5,1
Butikkslakterfaget	18	16,6	-1,4
Kjøttskjærerfaget	7,3	9	1,7
Pøsemakerfaget	3,1	3,6	0,5
Slakterfaget	4,2	1,2	-3

Kilde: Utdanningsdirektoratet, foreløpige søkertall

2008-tallene for nye lærekontrakter (Tabell 9.3) er foreløpige på den måten at kontrakter inngått i 2008 fortsatt (pr.1.mars) fortsetter å komme inn. Det anslås at antall kontrakter fortsatt kan øke med så mye som 10 prosent. Dette vil imidlertid ikke endre hovedbildet som er at Kunnskapsløftets strukturendringer foreløpig ikke har bidratt til noen endring i rekrutteringsmønsteret for fagene.

Tabell 9.3: utviklingen i antall nye lærekontrakter i næringsmiddelfag 1998-2008*

	1998	2000	2002	2004	2006	2008
Bakerfaget	73	71	46	54	63	36
Konditorfaget	97	87	90	86	86	75
Sjømat-/Fiskehandlerfaget	43	10	7	8	12	5
Sjømat-/Fiskeindustriefaget	25	55	27	17	9	20
Ind. næringsmiddelprod.	115	92	67	70	48	44
Butikkslakterfaget	58	76	54	55	50	61
Kjøttskjærerfaget	29	31	23	21	16	17
Pøsemakerfaget	43	37	20	23	21	15
Slakterfaget	21	9	2	16	10	6
Total:	504	468	336	350	315	279

Kilde: Linda fag, Utdanningsdirektoratet. * 2008-tallene er foreløpige

9.1.2 Vg2 Byggteknikk

Gjennom Kunnskapsløftet ble det etablert et nytt bredt utdanningsprogram for hele bygg og anlegg. Det omfatter de tidligere grunnkursene for byggfag, tekniske byggfag og trearbeidsfag. På vg2-nivået blir 12 tidligere VKI-kurs rasjonalisert til fem vg2-kurs. Det største vg2-kurset er byggteknikk. Det omfatter fire tidligere VKI-kurs: tømmer, murer, betong og stillasarbeider.

Mens tømmer og murer er tradisjonsrike håndverksfag, representerer betong og stillas nyere fag. Størrelsesmessig er det stor asymmetri mellom de fire fagene. Tømmerfaget har om lag 2400 nye lærekontrakter i 2007, og er det største faget totalt sett innen fagopplæringen på landsbasis. Det er således omtrent ti ganger større enn både murerfaget og betongfaget. Stillasfaget er et veldig lite fag, med bare 23 lærlinger på landsbasis i 2007. Den store ulikheten i størrelse ble også avspeilet i at det tidligere VKI-kurset i tømmerfag hadde klasser

ved en rekke skoler i de fleste fylker, mens betong og murer ikke en gang hadde klasser i hvert eneste fylke og egne klasser i stillasfaget var en sjeldenhet. Dette er et eksempel på forhold endringene i tilbudsstrukturen har som mål å endre på. Nå skal elever over hele landet, i alle fylker, kunne velge å utdanne seg til stillasarbeidere, eller betongarbeidere, gjennom at det brede vg2-kurset i byggteknikk utdanner til både tømrer, murer, betongarbeider og stillasarbeider. Ved de aller fleste av disse kursene er det tømrere som underviser i skolen, fordi det tidligere bare var tømrerkurs her.

For å undersøke hvilke endringer som har skjedd på skolenivå som resultat av strukturendringene, har vi valgt å se nærmere på Vg2 faget Byggteknikk med Rogaland som eksempel (se tabell 9.3). Det er 11 skoler som har tilbud innen Byggteknikk på Vg2 i 2007. Til sammenlikning var det 9 skoler som hadde tilbud innen tømrerfaget, stillasbyggerfaget, murerfaget og betongfaget i 2006.

Tabell 9.4: Elever i enkelte byggfag ved skoler i Rogaland før og etter Kunnskapsløftet

2006 reform 94 struktur		Elever 2007 Kunnskapsløftet		Elever
Dalane	Tømrerfaget og betongfaget	15	Byggteknikk	27
Gand	Tømrerfaget og betongfaget	105	Byggteknikk	75
Godalen	Tømrerfaget og murerfaget	75	Byggteknikk	54
Haugaland	Tømrerfaget, murerfaget og betongfaget	57	Byggteknikk	54
Sauda	Tømrerfaget	15	Byggteknikk	13
Time	Tømrerfaget, murerfaget og betongfaget	58	Byggteknikk	49
Ølen	Tømrerfaget	23	Byggteknikk	13
Tryggheim	Tømrerfaget	6	Byggteknikk	17
Bergeland	Stillasbyggerfaget	4	Byggteknikk	15
Åkrehamn	Ikke tilbud i byggteknikk		Byggteknikk	14
Jåttå	Ikke tilbud i byggteknikk		Byggteknikk	18
Totalt elever		358		349

Elevtallet er imidlertid ganske stabilt fra 2006 til 2007. Mønsteret er at de skolene som hadde ett av de fire tidligere VKI-kursene i 2006, tilbyr det nye brede kurset i 2007. Endringen ellers består i at to skoler som ikke hadde noen av de tidligere VKI-kursene i byggteknikk, tilbyr dette fra 2008. Det gjelder Åkrehamn i Haugesundsområdet og Jåttå i Stavanger, dvs. begge områder hvor det også før Kunnskapsløftet var tilbud i alle eller i hvert fall tre av de fire fagene.

I samtale med representanter fra opplæringskontorer sies det at inntrykket er at undervisningen lett blir konsentrert rundt tømrerfaget og ikke de 3 andre fagene som det også skal undervises i. Dette skyldes ikke bare lærekreftene, men også elevenes interesser. På noen skoler har betong- eller murerfaget hatt kurs tidligere, så her vil det være større muligheter for vektlegging også av disse fagene.

Fører så den nye strukturen til at de mindre fagene får en bedre posisjon rekrutteringsmessig? Foreløpige vurderinger lokalt, også fra de mindre fagene, går ut på at tømrerfaget dominerer som før. De fleste elevene på byggteknikk vil bli tømrere, og de fleste har bestemt seg tidlig. Selv med oversøkning til læreplass i tømrerfaget, og undersøkning i betongfaget i Hordaland, fikk man ikke elvene til å ombestemme seg. De som ikke fikk læreplass i tømrerfaget valgte heller å søke seg til påbygg til studiekompetanse framfor å bli lærlinger i betongfaget. Man

fikk noe flere lærlinger i betongfaget, men er redd svakere fagkompetanse nøytraliserer denne gevinsten¹⁹.

Dersom vi ser på søkertallene på landsbasis, så har det minste faget, stillasarbeider, fått en forbedret posisjon gjennom at det har 60 prosent flere søkere enn i fjor. Faget er imidlertid veldig lite, og dette utgjør en helt marginal endring i søkningen på dette feltet. Men om tallene stemmer, så har man likevel for dette faget oppnådd hensikten med strukturendringene.

Tabell 9.5: Læreplassøkere fordelt på fag før og etter Kunnskapsløftet

	2007	2008	Endring
Betongfaget	8,9	9,3	0,4
Murerfaget	10,5	11	0,5
Stillasbyggerfaget	0,5	0,8	0,3
Tømrerfaget	80	79	-1

Kilde: Utdanningsdirektoratet, foreløpige tall

Dersom man ser på utviklingen i nye lærekontrakter i disse fagene før og etter Kunnskapsløftet, får vi et litt annet bilde. Det lille stillasfaget har ikke økt antall lærekontrakter til tross for flere søkere fra skolen. Dette tyder på at de rekrutterer en stor andel av lærlingene sine utenfra. Det samme gjelder betongfaget som har langt flere lærlinger enn de har søkere fra skolen. Faget har også økt sin andel av lærekontrakter om vi ser vg2-kurset under ett. Dette har trolig skjedd ved at de rekrutterer lærlinger utenfra, eventuelt ungdom fra vg1 eller vg2 som ikke er ordinære søkere. Murerfaget har derimot færre nye lærekontrakter, til tross for at de har flere søkere enn før. Det samme gjelder tømrerfaget. Selv om tallene for 2008 er foreløpige, er det mye som peker i retning av en viss nedgang for byggtteknikk-fagene samlet. Dette kan være et utslag av konjunkturedningene, som man må anta rammer byggfagene først. Dette ser i første omgang bare ut til å ramme to av fagene, tømrer og murer.

Tabell 9.6: Inngåtte lærekontrakter før og etter Kunnskapsløftet i fagene som er omfattet av byggtteknikk

År	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Betongfaget*	198	233	248	305	268	286
Murerfaget	216	214	240	258	232	182
Stillasbyggerfaget	21	19	14	22	23	19
Tømrerfaget	1532	1842	1968	2210	2377	1904
Total	1967	2308	2470	2795	2900	2391

Kilde: Utdanningsdirektoratet. Tallene for 2008 er foreløpige

*Betongfaget omfatter det tidligere betong og grunnarbeidsfaget, betongindustriefaget og forskalingsfaget

9.1.3 Vg2 Klima-, energi- og miljø (KLEM)

Innenfor det nye vg2-kurset klima-, energi-, og miljø, finner man det faget som kanskje har artikulert den sterkeste motstanden mot strukturen, nemlig rørleggerfaget. Gjennom Reform 94, som de også var svært negative til (Michelsen, Høst og Gitlesen 1998), mistet de sitt grunnkurs, men beholdt sitt VKI-kurs. Denne gangen blir grunnkurset de var en del av, tekniske byggfag, lagt inn under et utdanningsprogram som omfatter hele 21 byggfag. På vg2 får rørleggerfaget felles kurs med ventilasjons- og blikkenslagere og taktekkere. Ventilasjons-

¹⁹ Refererer til Byggopp, Hordaland

og blikkenslagerfaget er et mindre håndverksfag enn rørleggerfaget. I den grad de har et felles arbeidsområde med rørleggerfaget, er det rørleggerne som beveger seg noe over mot ventilasjon, mens blikkenslagerne ikke arbeider med rør. Taktekkerfaget, er et veldig lite fag, som fram til Kunnskapsløftet var et såkalt særløpsfag, med ett år i skole og tre år i lære.

Rogaland kan brukes som eksempel på hvordan denne strukturendringen kan slå ut. Tidligere hadde man en VKI-klasse for blikkenslagere ved Bergeland i Stavanger, mens taktekkerfaget som særløpsfag ikke hadde noe skolekurs. Man hadde tre klasser i VKI rørlegger, ved Åkrehamn på Karmøy, ved Jåttå og Bergeland i Stavanger. Nå er det i stedet tre klasser vg2 klima-, energi-, og miljø ved akkurat de samme skolene. Man har altså utvidet disse klassene til å omfatte to fag til, som nok har vanskeligere med å rekruttere enn rørleggerfaget. Struktureformen har dermed ikke resultert i noen flere klasser i disse fagene, faktisk færre. Elevtallet er også gått noe ned, noe som kan skyldes at en økning i antall elever som velger å gå ut i lære framfor å følge vg2 i skole. Endringen ellers består i at de som ønsker seg til blikkenslager eller taktekkerfag nå kan søke alle de tre skolene.

Tabell 9.7: Elever i KLEM-fagene ved Rogalandsskolene før og etter Kunnskapsløftet

2007		2008	
Reform 94-struktur		Kunnskapsløftstruktur	
Åkrehamn	VKI Rørlegger	15	Vg2 KLEM 15
Jåttå	VKI Rørlegger	14	Vg2 KLEM 25
Bergeland	VKI Rørlegger og VKI kopper og blikkenslager	27	Vg2 KLEM 9
Totalt		56	49

Kilde: Utdanningsdirektoratet, Grunnopplæringen i tall

Opplæringskontoret i rørleggerfag som drives tett sammen med lokalavdelingen av Norske Rørleggerbedrifters Landsforening, uttrykker på vegne av faget sterk misnøye med reformen. Rørleggerne har imidlertid ikke nådd fram med sine synspunkter, verken i Faglig råd for bygg- og anleggsteknikk, hos SRY eller hos myndighetene. De mener strukturendringen fører til at nær sagt all utdanning i rørleggerfaget forsvinner; nå skal de først dele vg1-kurs med 21 andre fag, deretter skal dele vg2-kurs med to andre fag. Som andre steder i landet tilbyr Rørleggerens Opplæringskontor ungdom læreplass direkte fra ungdomsskolen eller vg1.

Av 187 løpende kontrakter for rørleggerlæringer gjennom opplæringskontoret omfatter bare et mindretall læringer rekruttert fra vg2 etter Kunnskapsløftet. Fordelingen av lærlingene er slik:

67 voksne læringer

40 Reform 94-læringer

20 Kunnskapsløft-læringer

60 læringer med avvikende kontrakter, dvs. 0+4 eller 1+3 i stedet for hovedmodellen med 2+2

Dersom man, med utgangspunkt i disse tallene, trekker en sammenligning med hvordan rørleggerfaget rekrutterte før Reform 94 får man fram at det som har skjedd i Rogaland, langt på vei representerer en reproduksjon av et tradisjonelt rekrutteringsmønster i faget. I perioden 1984-1991 rekrutterte rørleggerfaget 20 prosent av lærlingene sine blant ungdom uten noen skolebakgrunn i faget, 55 prosent kom fra grunnkurs, mens bare 25 prosent hadde VKI i rørleggerfag (Michelsen, Høst og Gitlesen 1998). Kritikken faget kom med under Reform 94

gikk særlig på at strukturreformens forsøk på å tvinge bedriftene til bare å rekruttere fra VKI i skolen, gjorde at faget ikke fikk lærlinger nok. I tillegg hevdet man at mange ungdommer falt ut av skolen før de kunne komme i lære. Rørleggerfaget i Rogaland representerer således et fag som nærmest har brutt med det offentlig organiserte, og standardiserte opplæringsløpet i fagopplæringen etter Kunnskapsløftet. De har en såpass god rekruttering at de kan tillate seg dette. Faget er aktivt på mange fronter. Opplæringskontoret i Rogaland sto sammen med Lokalforeningen av Rørleggerbedriftenes forening for arrangementet av NM i yrkesfag, og også for landskonferansen for opplæringskontor i rørleggerfag.

Selv om opplæringskontoret aktivt markedsfører mulighetene for ungdom til å komme rett i lære etter ungdomskolen eller vg1, presiserer man at det er ungdommen selv som må velge dette. Man har ingenting i mot lærlinger som foretrekker ordinært 2+2-løp. De som ønsker å gå rett ut i lære må selv skaffe seg læreplass, og deretter kan Opplæringskontoret ordne med kontrakt og et opplegg for å gjennomføre teorien. Dette gjøres ved at opplæringskontoret selv underviser i programfagene, mens fylkeskommunen samler de med opplæring i bedrift til undervisning i fellesfag ved lokale skoler. Opplæringskontoret mener det beste er at lærlingene er ute i bedrift i 1-1,5 år før de starter opp med teoriundervisning.

Frafallet blant lærlingene har vært økende, siste år på 20 prosent. Uten at man har tall på det, har ikke kontoret inntrykk av at ungdommene som kommer rett ut i bedrift er overrepresentert. Tvert om så framhever man eksempler på lærlinger fra skolen som hopper av etter en måned eller to med beskjed om at dette ikke var noe for dem. De mener dette viser at skoleutdanningen ikke forbereder lærlingene på den virkeligheten som møter dem ute. I fylkeskommunen mener man imidlertid mange av disse lærlingene faller fra sammenlignet med gjennomsnittet for lærlinger, men heller ikke her kunne dette belegges med tall. De mente de veldig unge lærlingene savner kontakt med andre ungdommer og ungdomssosialiseringen som de kan få i skolen.

Søkertallene til de ulike KLEM-fagene viser stor grad av stabilitet tross strukturendringen. Det eneste som har skjedd er at taktekkerfaget, som tidligere var et særløpsfag, har gått fra 0 til 1,8 prosent av søkerne, som de har tatt fra rørleggerfaget. Dette utgjør på landsbasis 8 søkere, så endringen må sies å være helt marginal.

Tabell 9.8: Søkning til KLEM-fag som andel av alle før og etter Kunnskapsløftet

	2007	2008	Endring
Rørleggerfaget	88	86,2	-1,8
Taktekkerfaget	0	1,8	1,8
Ventilasjon/Blikkenslager	12	12	0

Kilde: Utdanningsdirektoratet, foreløpige tall

Dersom vi ser på utviklingen i antall nye lærekontrakter på landsbasis har rørleggerfaget og blikkenslagerfaget gått noe tilbake, vurdert ut fra de foreløpige tallene for 2008, og også når vi tar høyde for at det endelige antall kontrakter kan komme til å ligge rundt 10 prosent høyere enn nåværende tall. Veksten har imidlertid vært sterk de siste par årene før Kunnskapsløftet, og det som nå skjer kan være tegn på en viss nedgang igjen. Det ser, ut fra de foreløpige landstallene, imidlertid ikke ut til at reformen har ført til noen relative endringer fagene i mellom. De endelige læreplasstallene for Rogaland peker imidlertid i retning av at sammenslåingen på skolesiden i hvert fall i dette i dette fylket har styrket rekrutteringen til det største faget, nemlig rørleggerfaget. Taktekkerfaget er svært lite, og det er ikke mulig å si om faget har tjent på reformen i et rekrutteringsperspektiv. I Rogaland har de ingen

lærekontrakter. Selv om de hadde gått fra 0 til 8 søkere fra skolen, så har de en tilbakegang i antall inngått lærekontrakter. Tallene tyder på at de i stor grad rekrutterer lærlinger også andre steder enn fra skolen.

Tabell 9.9: Nye lærekontrakter for utvalgte KLEM fag

År	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Kobber- og blikkslagerfaget/Ventilasjon og blikkenslager	78	82	108	146	141	118
Rørleggerfaget	385	472	498	597	680	572
Taktekkerfaget	10	19	32	8	16	12
Total	473	573	638	751	837	668

Kilde: Utdanningsdirektoratet. Tallene for 2008 er foreløpige

9.1.4 Vg2 helsearbeiderfag

Utdanning i pleie og omsorgsfag har vært gjennom en lang og smertefull prosess siden området ble forsøkt tilpasset den nye utdanningsmodellen introdusert gjennom Reform 94 (Se bl.a. Høst 2006). Før dette var det hjelpepleierutdanningen som dominerte innenfor dette feltet, en utdanning som riktignok var skolebasert, men som også hadde integrert lange praksisperioder i utdanningen. Den var sterkt dominert av voksne. Samtidig med Reform 94 introduserte man et nytt fag, omsorgsarbeiderfaget, som fulgte hovedmodellen med 2+2. Hjelpepleierutdanningen ble imidlertid opprettholdt som en parallell, skolebasert utdanning. Problemet for begge utdanningene var imidlertid at de skulle tilpasses en for dette området, helt ny målgruppe, 16-19-åringene. Det viste seg kort tid etter reformen at det var svært tungt å rekruttere denne aldersgruppen til pleie og omsorgsutdanning (Høst 2001). Etter 10 år med to parallelle utdanninger i videregående opplæring rettet mot pleie- og omsorg, ble det besluttet at den skolebaserte hjelpepleierutdanningen og den lærebaserte omsorgsarbeiderutdanningen fra 2006 skulle slås sammen til det nye helsearbeiderfaget, samtidig med introduksjonen av Kunnskapsløftet. Utdanningen skal ha en bredde som gjør at den omfatter begge de to tidligere utdanningene, men leder altså bare til ett fag, og en sluttkompetanse. For utdanningsmyndighetene har det vært helt avgjørende at denne utdanningen ble lagt under fagopplæringen og hovedmodellen. Pleie- og omsorgsutdanningene har til nå, sammen med andre helse- og sosialutdanninger, representert det største yrkesfaglige området innen videregående opplæring som har unndratt seg denne standardiseringen.

Med et nytt, omforent fag som basis har sentrale aktører gjennom Aksjon helsefagarbeider satset stort på å markedsføre faget blant ungdom. Det ble etablert en styringsgruppe med representasjon fra arbeidsgiverorganisasjonene Kommunenes Sentralforbund, Handelens og Servicenæringens Hovedorganisasjon og Spekter - i tillegg til Sosial- og helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet. De to sistnevnte har bidratt med flere millioner kroner til en rekrutteringskampanje. Det har blitt satset mye på å få både kommunene, men også helseforetakene, til å ta inn lærlinger i faget. Med sammenslåing av to nye fag, håpet man både på flere skoletilbud og flere elever, noe som kunne legge grunnlaget for flere lærlinger.

Vi har sett på hvordan dette har slått ut, med Hordaland som eksempel. Utover de skolene som allerede hadde enten hjelpepleie eller omsorgsfag, er det blitt opprettet to nye tilbud i fylket etter sammenslåingen til helsearbeiderfaget (tabell 9.7). Tilbudene er kommet til ved Norheimsund og Arna. Ellers viser tabellen at på Årstad så har elevantallet økt fra 15 til 30 med innføringen av den nye reformen, noe som indikerer at man har klart å opprette to fulle

klasser i stedet for ett tilbud etter innføringen av Kunnskapsløftet. Totalt sett økte antall søkere til det nye vg2 helsearbeiderfaget med om lag 40 søkere sammenlignet med tidligere VKI Hjelpepleie og VKI Omsorgsarbeider.

Tabell 9.10: Elever i helse og omsorgsfag ved Hordalandsskolen før og etter Kunnskapsløftet

Skole	Reform 94	2006	Kunnskapsløftet	2007
Fitjar	Omsorgsfag/hjelpepleier	27	Helsearbeiderfaget	25
Kvinnherad	Hjelpepleier	12	Helsearbeiderfaget	12
Odda	Hjelpepleier	9	Helsearbeiderfaget	8
Nordheimsund			Helsearbeiderfaget	10
Rogne	Hjelpepleier	11	Helsearbeiderfaget	15
Fusa	Hjelpepleier	9	Helsearbeiderfaget	11
Os	Hjelpepleier	12	Helsearbeiderfaget	15
Arna			Helsearbeiderfaget	15
Askøy	Omsorgsfag	15	Helsearbeiderfaget	12
Fyllingsdalen	Omsorgsfag	24	Helsearbeiderfaget	30
Lønborg	Hjelpepleier	30	Helsearbeiderfaget	33
Olsvikåsen	Omsorgsfag	13	Helsearbeiderfaget	15
Slåtthaug	Omsorgsfag	15	Helsearbeiderfaget	15
Sotra	Omsorgsfag/hjelpepleier	21	Helsearbeiderfaget	15
Årstad	Omsorgsfag	15	Helsearbeiderfaget	30
Knarvik	Hjelpepleier	24	Helsearbeiderfaget	18
Total		237		279

Den gode økningen i Hordaland kan imidlertid se ut til å ha vært en introduksjonseffekt. For 2008 og 2009 (foreløpige tall) er søkningen til vg2 helsearbeiderfaget nede på rundt 200, dvs. godt under det samlede søkertallet for de to tidligere VKI-kursene til sammen.

Tabell 9.11: Inngåtte lærekontrakter i helsearbeiderfag og omsorgsfag 2007-2008, samt VKII- elever i hjelpepleie 2007

År	2007	2008
Omsorgsarbeiderfaget	494	57
Helsearbeiderfaget		968
hjelpepleie i VKII skole	1141	
Total	1635	1025

Selv om helsearbeiderfaget også på landsbasis, til nå har hatt noe flere elever enn tidligere hjelpepleie og omsorg til sammen, er det ikke sikkert dette resulterer i like mange utdannede. Vi vet for eksempel at gjennomstrømningen i den skolebaserte hjelpepleierutdanningen var bedre enn i det lærebaserte omsorgsfaget²⁰. De foreløpige tallene for inngåtte lærekontrakter i 2008, som er første året med vg3 etter Kunnskapsløftet, antyder et stort frafall i overgangen fra skole til læreplass i helsearbeiderfaget. Ut fra rapporter fra de fylkene vi har undersøkt, må vi anta at dette i stor grad skyldes overgang til påbygging til studiekompetanse. Det kan derfor slås fast allerede nå at det nye helsearbeiderfaget, til tross for et høyere elevtall, vil føre klart færre fram til yrkeskompetanse enn det hjelpepleierutdanningen og omsorgsarbeiderfaget gjorde til sammen.

I flere av fylkene vi har undersøkt reises det tvil om den tradisjonelle fagopplæringsmodellen er i stand til å rekruttere tilstrekkelig ungdom til dette feltet. Det eksperimenteres således med nye modeller hvor man kombinerer yrkesfaglig utdanning med studiekompetanse innenfor dette feltet. I tillegg til dette diskuterer Faglig råd for Helse og sosialfag nye modeller for å utdanne voksne til feltet. Voksne ufaglærte har til nå vært den viktigste rekrutteringsbasisen for faglærte innenfor dette feltet (Høst 2004, Homme og Høst 2008, Høst m.fl. 2009).

9.2 Oppsummering

Vi har sett nærmere på hvordan strukturreformen har slått ut innenfor fire fagområder med relativt store endringer. Felles for alle områdene er at dette har gitt et bredere skoletilbud i de undersøkte fylkene. Dette har skjedd både gjennom at de skolene som tidligere tilbød skole til læreplass såpass stort at det nye faget totalt sett rekrutterer færre enn de to alternativene man hadde før Kunnskapsløftet.

Når det gjelder rekruttering til lærefagene, viser de foreløpige læreplassstallene for 2008 ingen vesentlige utslag som kan tilbakeføres til den nye kursstrukturen i Kunnskapsløftet. De relative forskjellene mellom fagene ser stort sett ut til å bestå ganske upåvirket av strukturendringene på skolesiden.

Strukturendringene i Kunnskapsløftet er størst innenfor yrkesfaglige kurs, og aller størst for tradisjonelle håndverksfag. Disse er også overrepresentert i de områdene vi har sett nærmere på. I disse kommer det til uttrykk en misnøye med at brede kurs fortrenger den fagspesifikke spesialiseringen i skoleutdanningen. Innenfor ett fag, rørlegger, har dette bidratt til en sterkere satsing på lengre læretid på bekostning av skoleopplæring. I helsearbeiderfaget er det bekymring over at en ensidig satsing på lærlingordningen kan svekke rekrutteringen alvorlig. Felles for både dette og de øvrige fagområdene vi har sett på er at tradisjonelle rekrutteringsmønstre ikke ser ut til å endres til tross for nye kursstruktur i videregående opplæring. De fagområdene som ikke tidligere har en sterk tradisjon for rekruttering av

²⁰ Se Høst (2002) og NIFU STEP, upublisert materiale. Se også Støren, Helland og Grøgaard (2007)

ungdom fra videregående skole, har problemer med å rekruttere herfra selv om strukturen nå åpner for at de kan rekruttere fra langt flere skoler og klasser. De fortsetter i stedet å rekruttere ut fra et tradisjonelt mønster; helsearbeiderfaget hovedsakelig blant voksne ufaglærte, rørleggerne både i og utenfor skolen, og næringsmiddelindustrien i hovedsak voksne ufaglærte. De fleste av håndverksfagene har en viss rekruttering utenfor skolen. Totalt sett viser dette at rekrutteringsbegrunnelsen for strukturendringene i Kunnskapsløftet i praksis i liten grad gjenspeiles i resultatet.

10 Oppsummering og diskusjon

Etter at staten har lagt rammer gjennom opplæringsrettigheter og utdanningsstruktur, handler fastlegging av tilbudsstruktur i yrkesfagdelen av det videregående opplæringssystemet, og dimensjoneringen av denne grovt sett om tre ”parter”; fylkeskommunen som ansvarlig iverksetter gjennom skolene, elevene som dem som skal bruke systemet samt arbeidslivet og fagene som avtakere av lærlinger. Nedenfor oppsummerer og diskuterer vi funnene sett ut fra disse tre ståstedene

Fylkeskommunenes viktigste redskap for å etablere en tilbudsstruktur innenfor de rammene de må operere, er den historisk erfarte elevsøkningen. Denne finnes ikke bare i form av statistikk, men har materialisert seg gjennom oppbygging av utdanninger med tilhørende lærerkrefter og utstyr på bestemte skoler, som igjen har opparbeidet seg kontakter mot arbeidslivet, både for praksisutplassering og læreplasser. Dette blir ikke alltid tematisert, fordi det på mange måter er en selvfølge for de som driver denne prosessen.

De endringene som har vært foretatt gjennom Kunnskapsløftet på vg1 nivå er relativt beskjedne. Vi har her valgt å konsentrere oss om vg2-nivået, og da i all hovedsak yrkesfagkursene, hvor strukturendringene er større. Av rasjonaliseringen fra 86 til 56 vg2-kurs, er svært mye foretatt innenfor programmene bygg- og anleggsteknikk, og restaurant- og matfag. Da vi valgte ut fagområder som vi ønsket å se nærmere på, valgte vi tre vg2-kurs herfra, og i tillegg vg2 helsefagarbeider innenfor utdanningsprogrammet for helse og sosial, som også representerer store endringer. Til sammen representerer de fire vg2-kursene lærefag med anslagsvis 4500-5000 lærekontrakter årlig. Det er derfor snakk om viktige områder også rent kvantitativt, selv om fagene i disse kursene varierer fra de største til de helt små innenfor fagopplæringsystemet.

Vi valgte å se nærmere på tre ulike fylkeskommuner, Akershus, Rogaland og Hordaland, som også representerer svært mange elever og 5-6000 nye lærekontrakter årlig. Vi ønsket både generelle vurderinger av struktur og dimensjonering etter Kunnskapsløftet, men også å bruke disse fylkeskommunene som ”utkikkspunkt” i forhold til våre vg2-kurs.

For å få en forståelse av hvordan strukturendringene i Kunnskapsløftet har blitt mottatt av dem som skal sette de ut i livet, har vi i tillegg basert oss på surveydata fra samtlige fylkeskommuner og rundt 150 videregående skoler.

Rapporten går i liten grad inn på innholdsmessige forhold. Surveyen viser imidlertid at fylkeskommunene og skolene i liten grad framhever strukturendringene som et kvalitetsfremmende tiltak. Blant informanter knyttet til enkelte opplæringskontor er det imidlertid en bekymring for kvaliteten på skoleopplæringen. Det pekes både på bredden i de nye kursene, og på at de generelle kompetanseplattformene skaper usikkerhet om hva som er det sentrale i de nye kursene. Uten at dette foreløpig er undersøkt systematisk, synes det å være en tendens til at skolenes tradisjoner og lærerkompetanse styrer innholdet i de nye, brede vg2-kursene. Lærerne på yrkesfag er fremdeles i stor grad fagarbeidere med pedagogisk utdanning. Nå blir de satt til å undervise i helt andre fag, fag de ikke har erfaring fra, og hvor de kanskje heller ikke har noe godt utviklet nettverk i forhold til lærebedrifter. Et annet spørsmål som reises er om de brede kursene gir elevene noen identitet og tilknytning til ”bransjen”, eller det felles området kurset er bygget rundt, eller om de i stedet vil bidra til svekket tilhørighet og økt frafall, eventuelt overgang til påbygging til generell studiekompetanse. Dette er bekymringer som særlig gjør seg gjeldende i håndverksfagene, det vil si i kjernen av fagopplæringsystemet, men ikke bare der. Bekymringene er ikke nye, bare forsterket, med Kunnskapsløftet. De roper likevel på en forskningsmessig oppfølging.

10.1 Fylkeskommunene og skolene

På spørsmål om hva som har hatt betydning for fastleggingen av tilbudsstrukturen i fylkeskommunene ser vi at det som har vært mest bestemmende har vært å gi elevene et tilbud i samsvar med deres ønsker og å tilpasse tilbudet ved de enkelte skolene til det samlede tilbudet i fylket. Dernest kommer å videreføre tidligere tilbud ved de enkelte skolene, og å tilpasse tilbudet ved den enkelte skole til arbeidslivets behov.

Skolene på sin side rangerer, kanskje ikke så overraskende, det å videreføre eksisterende tilbud ved skolen som viktigst, foran det å gi elevene i nærområde et ønsket tilbud. Skolene mener dernest det er viktig å tilpasse seg det øvrige skoletilbudet i området, samt arbeidslivets behov.

Ingen fylkeskommuner, og veldig få skoler, mener det er av svært stor betydning for fastleggelsen av deres tilbudsstruktur at de gjennom Kunnskapsløftet kan gi nye tilbud. For øvrig fordeler svarene seg ganske likt mellom de som mener dette er av nokså stor og nokså liten betydning. At dette ikke tillegges større betydning, må sies å være noe overraskende tatt i betraktning den sterke argumentasjonen for nødvendigheten av disse endringene som ligger i både den offentlige utredningen og stortingsmeldingen som behandler dette. Svarene fra surveyen bekreftes i stor grad gjennom våre intervjuer i fylkeskommunene som er positive til strukturendringene, men legger liten vekt på deres betydning for arbeidet med å etablere en tilbudsstruktur. Det vises generelt til at det er en fordel for dimensjoneringen, og det må jo åpenbart være enklere for fylkeskommunene for eksempel å dimensjonere for ett matfag på vg2 enn fire. Likevel anses ikke disse enkeltforbedringene som så viktig at det gjør dimensjoneringsprosessen særlig annerledes enn tidligere. Surveyen viser at verken fylkeskommunene eller skolene framhever ny struktur og bredere kurs som et tiltak som vil bedre kvaliteten. Forbedringen går på det strukturelle, ikke det innholdsmessige. For kvaliteten er det andre tiltak, som underveisvurdering, prosjekt til fordypning og vekt på grunnleggende ferdigheter man setter sin lit til. Selv om vi i vår strukturundersøkelse ikke har kunnet vektlegge dette aspektet mye, registrerer vi at også de fylkeskommunene vi har undersøkt spesielt, er litt avventende til spørsmålet om faglig kvalitet ved bredere kurs. Dette skyldes ikke minst tilbakemeldinger de får fra sine samarbeidspartnere ved opplæringskontorene.

Ett av tiltakene for å styrke dimensjoneringen av tilbudsstrukturen i forhold til arbeidslivet er å gi Y-nemdene en sentral plass i prosessen. Dette har imidlertid falt sammen med at disse nemdene i de fleste fylkeskommunene ikke lengre har noe eget sekretariat slik fagopplæringskontorene tradisjonelt har vært. Tilbakemeldingene fra Y-nemdsrepresentanter går blant annet på at de strever med å finne sin nye plass i systemet. Hvor skal de få den nødvendige input fra, som gjør de i stand til å gi gode råd om for eksempel dimensjonering?

10.2 Elevene

Elevene er ikke spurt om hva de synes om disse strukturendringene. Vi kan imidlertid studere hvordan de har reagert ved å undersøke om det er endringstendenser i søkningen. I NIFU STEP-rapport 40/2008 oppsummeres den viktigste søkerendringen på vg1-nivå til å være økningen på de programmene som fører mot studiespesialisering. For øvrig er restaurant- og matfag taperen blant yrkesfagprogrammene de senere årene, en tendens som startet før Kunnskapsløftet, men som altså fortsetter.

Felles for våre fire undersøkte vg2-kurs er at den nye strukturen har gitt et bredere skoletilbud i de fire fylkene, både gjennom at de brede kursene blir tilbudt alle stedene der minst ett av de

gamle kursene ble tilbudt, samt også på noen nye skoler. Søkerne i de fire fylkene kan altså velge i et faglig sett, bredere spekter av vg2-kurs enn de kunne tidligere. For tre av områdene har imidlertid ikke denne utvidelsen i tilbud ført til noen økning i elevtallet. Bare innenfor ett område er dette tilfellet, nemlig i det nye helsearbeiderfaget, et vg2-kurs bestående av to tidligere VKI-kurs, omsorgsarbeider og hjelpepleie. Her er til gjengjeld frafallet i overgangen fra skole til læreplass såpass stort at det totalt sett fører til at færre vil oppnå yrkeskompetanse enn hva som var tilfellet før reformen hvor man hadde to utdanninger, en skolebasert og en under fagopplæringen.

Det store frafallet mellom vg2 og læretid i helsearbeiderfaget forklares av representanter i fylkeskommunene først og fremst med at elevene velger påbygging til generell studiekompetanse. Flere informantene i fylkeskommunene og ved opplæringskontorene viste til at elever ved andre av de nye, brede vg2-kursene som ble forsøkt formidlet til et lærefag de primært ikke ønsket, heller valgte å søke påbygging til generell studiekompetanse. I alle de undersøkte fylkeskommunene var "russesyndromet", den sterke strømmen av elever fra vg2 i yrkesfag til påbygging til studiekompetanse en hovedbekymring. Til tross for at Kunnskapsløftet hever kravene i matematikk også i påbyggingsordningen, er søkningen stor; rundt 10 500 på landsbasis, sammenlignet med i underkant av 16 000 søkere til læreplass i 2008²¹. I Akershus er det omtrent like mange yrkesfagelever som søker påbygging til generell studiekompetanse som det er som søker læreplass. Selv i et tradisjonelt fagopplæringsfylke som Hordaland nærmer antall søkere til påbygging til generell studiekompetanse seg antall læreplassøkere. Også i Rogaland øker andelen søkere til påbygging til generell studiekompetanse, til tross for forsøket med "Rogalandsretten" som skulle stanse denne utviklingen. Bekymringen går dels ut på at dette svekker rekrutteringen til yrkesfagene, dels at det gjør det vanskeligere å dimensjonere yrkesfagstrukturen, dels at man bruker ressurser på å utdanne elever til noe de ikke får bruk for, og dels at mange av elevene neppe vil klare eksamen etter påbyggingsåret, eller få såpass dårlige karakterer at de ikke kommer videre i høyere utdanning.

Det er ikke mulig på grunnlag av foreliggende data å felle en endelig dom over betydningen av "enhetsskolebegrunnelsen", at strukturreformen skulle gi flere elever et bredere tilbud om yrkesfaglig utdanning, uavhengig av bosted. Det er liten tvil om at tilbudene er utvidet. Likevel: Når søkertallene for de brede tilbudene i stor grad samsvarer med dem man hadde på de smalere kursene de erstattet, og det foreløpig ikke er mulig å se noen tendens til at elevene deretter velger fag som tidligere manglet læringer, ser det ikke ut til den nye strukturen har så stor betydning for elevenes videre valg av fag.

De fleste vg2-kursene som tidligere har hatt for mange søkere i forhold til læreplasser, har det fortsatt. Det gjelder for eksempel lette kjøretøy, frisør, IKT servicefag, brønnefaget, hestefaget, ambulansefaget og hudpleie. Her blir elevenes valg fortsatt begrenset. Dette bidrar også til at det, basert på våre tall, ikke er mulig å se noen økning i elevenes førstevalgssinnfrielse på vg2 etter Kunnskapsløftet.

²¹ Kilde: Utdanningsdirektoratets nettsider. Foreløpige søkertall for 2008/2009, basert på søkning 1.mars. De siste årene har tendensen vært at antallet søkere til påbygging til generell studiekompetanse øker betraktelig, mens antall søkere til læreplass går ned til 1.juli, som følge av at søkerne kan omprioritere på listen over søkte alternativer.

10.3 Arbeidslivet/fagene

Strukturreformen skulle fjerne mismatch og gjøre det enklere både for elever og lærebedrifter å finne hverandre. Til tross for at man gjennom strukturendringene nå skulle ha fjernet det man i NOU 2003: 16 kalte en *”mur mot arbeidslivet”*, så opplever fylkeskommunene og de opplæringskontorene vi har snakket med formidlingen til læreplass omtrent som før Kunnskapsløftet. Det er også vanskelig ut fra de foreløpige læreplassstallene å se særlige forskyvninger fagene i mellom. I Akershus er det riktignok en større andel som er formidlet totalt, men fylkeskommunen selv knyttet ikke dette til den bredere strukturen i vg2. Det er svært vanskelig å isolere effekten av strukturendringer fra andre forhold som påvirker læreplassstilgangen, for eksempel konjunkturer. Men ved å se på fagenes relative oppslutning kan man få en pekepinn. Dette er imidlertid spørsmål som vil kreve en mer systematisk undersøkelse når det foreligger bedre tall. Relasjonene mellom utdanning og arbeid, eller her mellom skole og fag i arbeidslivet er imidlertid svært forskjellige i ulike fagområder. For å avdekke hvordan strukturendringer på skolesiden virker inn på relasjonen til arbeidslivet, er det i tillegg behov for casestudier rettet mot spesiell fagområder. Det vi har gjort i denne delen av evalueringen blir i en slik sammenheng bare som å skrape litt i overflaten.

Når det gjelder rekruttering til lærefagene under de undersøkte vg2-kursene, viser de foreløpige læreplassstallene for 2008 ingen store endringer fra 2007 i våre fylker. Hovedbildet som gis både av informanter og av øvrige tall for nye lærekontrakter er at det ikke er noen vesentlige utslag som kan tilbakeføres til den nye kursstrukturen i Kunnskapsløftet. Forskjellene mellom fagene ser stort sett ut til å bestå upåvirket av strukturendringene på skolesiden.

Innenfor ett fag, rørlegger, ser strukturreformen ut til å ha bidratt til en eskalering av bransjens satsing på lengre læretid på bekostning av skoleopplæring. I helsearbeiderfaget, som sliter med rekrutteringen av ungdom og heller ikke kan sies å være etablert som lærefag i arbeidslivet, er det bekymring over at en ensidig satsing på ungdom gjennom lærlingordningen kan svekke rekrutteringen alvorlig. Felles for både disse og de øvrige fagområdene vi har sett på er at tradisjonelle rekrutteringsmønstre ikke uten videre ser ut til å endres til tross for ny kursstruktur i videregående opplæring. De fagområdene som ikke tidligere har en sterk tradisjon for rekruttering av ungdom fra videregående skole, har problemer med å rekruttere selv om strukturen nå åpner for at de kan rekruttere fra langt flere skoler og klasser. Fagene fortsetter i stedet å rekruttere ut fra et tradisjonelt mønster; tømrerfaget i stor grad blant ungdom fra vg2, helsearbeiderfaget og næringsmiddelindustrien blant voksne ufaglærte og rørleggerne både i og utenfor skolen. De fleste håndverksfag har større og mindre innslag av rekruttering utenfra. Det kan være endringer i søkersammensetningen som vi ikke klarer å fange opp basert på de relativt grove dataene vi har, dvs. at noen fag kan ha fått en større eller mindre andel søkere fra skolen enn tidligere. Men basert på søkertallene og de totale tallene for inngåtte lærekontrakter må den foreløpige konklusjonen være at man ikke har oppnådd at undersøkte fag har fått en bedre posisjon gjennom strukturendringene.

Fag- og yrkesopplæringssystemet i Norge er ytterst heterogent. Hvis man ser det fra fagsiden, har man for det første ulikheter mellom på den ene siden de tradisjonelle kjernefagene i systemet, som befinner seg innenfor håndverk og industri, og på den andre de nye fagene som i stor grad befinner seg innenfor servicesektoren. Denne går i stor grad på at de nye fagene har problemer med å etablere en tilfredsstillende lærlingrekruttering, noe som igjen henger sammen med at fagene har en svak posisjon i arbeidslivet. Dette kan bidra til å forklare den store lekkasjen til påbygging til generell studiekompetanse innen områder som Helse og sosial og Service og samferdsel. Men blant håndverks- og industrifagene har man også

motsetninger; den viktigste er den tradisjonelle mellom håndverk og industri, som handler om at håndverksfagene vil holde på en opplæring som er produksjonsnær og fagspesifikk, mens mange av industrifagene er mer åpne for skole og mer generelle kurs. Men også innad blant håndverksfagene, og innad blant industrifagene er det ulike interesser. Enkelte små håndverksfag prioriterer voksne søkere. Andre håndverksfag nyter lav status og har problemer med å rekruttere på samme måte som de større og etablerte. De er mer tilbøyelig til å akseptere brede kurs for å kunne øke sin rekruttering. Blant industrifagene er det også store forskjeller; fra de som ønsker bredest mulig industrifag, til de som vil holde på en mest mulig fagspesifikk skolestruktur, som for eksempel elektrofagene.

I tillegg til dette kommer ulike interesser mellom by og land. Mens lærebedrifter i distriktene tenderer til å være positive til brede kurs, fordi alternativet ofte er ikke noe kurs de kan rekruttere fra i det hele tatt, er man i byene mer opptatt av å holde på og videreutvikle sterke fagmiljøer knyttet til spesielle skoler. Her synes man ikke de brede kursene er noen god løsning.

10.4 Avslutning

En konsentrert oppsummering av endringer i tilbudsstruktur og dimensjonering etter Kunnskapsløftet, ser slik ut på de områdene vi har undersøkt i denne omgang:

- Fylkeskommunene er positive til strukturendringene på vg2-nivået som gjør at de kan tilby en større fagbredde ved flere skoler. Brede kurs gjør det også enklere å dimensjonere og fylle opp klasser. Samtidig mener både fylkeskommunene og skolene at strukturendringene i Kunnskapsløftet har liten betydning for fastleggelse av tilbudsstrukturen. Dimensjoneringsprosessen i fylkeskommunene er i liten grad endret gjennom denne reformen. Arbeidslivet trekkes imidlertid med gjennom at Y-nemdene uttaler seg om tilbudsstrukturen på et tidlig tidspunkt i prosessen. Samtidig savner nemdene systematiske innspill som grunnlag for å gi råd.
- Det gis generelt sett et bredere tilbud til elevene, stort sett gjennom at skoler som tidligere tilbød enkeltfag i det som er blitt brede kurs, nå tilbyr disse kursene. I tillegg er det noen skoler som tidligere ikke hadde tilbud på disse områdene som etter Kunnskapsløftet tilbyr brede kurs.
- Andelen elever som får sitt førstevalg innfridd på vg2 er ikke økt gjennom reformen. Elevene ser ut til å velge ganske tradisjonelt. I de tilfeller tidligere oversøkte kurs er slått sammen med undersøkte, har mismatchen blitt eliminert på vg2-nivået. Tidligere oversøkte kurs som ikke har funnet noen undersøkt partner som grunnlag for et felles kurs, er fortsatt oversøkte. Dette ser ut til å være et hyppigere fenomen.
- Fordelingen av elevene på lærefag i arbeidslivet ser ikke ut til å være vesentlig endret gjennom reformen. Selv om elevene kommer fra brede kurs, ser de ut til å følge et tradisjonelt mønster i søkning til lærefag. Reformens mål om at strukturen skulle gi en bedre match mellom elever/læreplassøkere og tilgjengelige lære plasser ser dermed foreløpig ikke ut til å være nådd.
- Mønsteret med at en stor andel av yrkesfagelevne forlater yrkesutdanningen etter to år til fordel for påbygging til generell studiekompetanse fortsetter etter Kunnskapsløftet. Dette bidrar til å svekke yrkesutdanningssystemet i tillegg til at det verken er en rasjonell bruk av ressurser eller et gunstig opplæringsløp.
- Informantene er tilbakeholdne med å si noe om kvalitetsendringer som følge av den nye strukturen. Det kan synes som om ulike skoler har valgt ytterst forskjellige måter å tilpasse seg og utforme de nye, brede vg2-kursene. Mens noen forsøker å lage kurs

med en bred profil, kan det se ut til at flere fortsetter å undervise hovedsakelig i det eller de fagene de har tradisjon og lærerkompetanse i.

Med forbehold om at systemendringene er ferske, og at vi ikke har hatt muligheter til å evaluere dem tilstrekkelig i dybden, må det sies å være tankevekkende at det eneste målet man med sikkerhet kan se ut til å ha oppnådd med kursrasjonaliseringen på vg2-nivået i yrkesutdanningen, er nettopp rasjonalisering. Det har uomtvistelig blitt færre og bredere kurs for fylkeskommunene å forholde seg til når de skal etablere utdanninger og tilbud. Dette kan imidlertid neppe rettferdiggjøres som et mål alene. De forbedringene den nye strukturen skulle gi for elevene, for skolene, og for arbeidslivet, er foreløpig vanskelig å påvise. I stedet synes hovedtendensen til nå å være at både elevene og lærebedriftene - og til dels også skolene - fortsetter i tradisjonelle spor på tross av den nye strukturen.

Referanser

- Dokka, H. J. (1988). En skole gjennom 250 år. Oslo, NKS-forlaget.
- Frøseth, M.W., Hovdhaugen, E., Høst, H. and Vibe, N. (2008). *Tilbudsstruktur og gjennomføring i videregående opplæring*. Evaluation of the Knowledge Promotion Reform of 2006. Report 40, 2008. Oslo: NIFU STEP
- Høst, H. (ed.) (2008): Continuity and Change in Norwegian Vocational Education and Training (VET). Oslo: NIFUSTEP Report 29/2008.
- Lindbekk, T. (1992). Systemforskjeller i yrkesutdanning og utdanningspolitikk. Det kvalifiserte samfunn? T. Halvorsen and O. J. Olsen. Oslo, Ad Notam Gyldendal.
- Markussen, Eifred (1990): *På kryss og tvers*. Oslo. Utdannings- og forskningsdepartementet .
- Michelsen, Svein og Håkon Høst (1997): Opplæringskontorene i det nye fagopplæringssystemet. I Lødding, Berit og Kristin Tornes (red.): *Idealer og paradokser. Aspekter ved gjennomføringen av Reform 94*. Oslo. Tano Aschehoug.
- Michelsen, S., H. Høst, et al. (1998). Fagopplæring og organisasjon mellom reform og tradisjon: en evaluering av Reform 94 : sluttrapport. Bergen, Bestilles hos: Studia.
- Michelsen, S., H. Høst, et al. (1999). Mot en ny fagopplæringsordning? Videregående opplæring - ved en skilleveg?: forskning fra den nasjonale evalueringen av Reform 94.
- Olsen, O.J., H. Høst, S. Michelsen (2008). "Veier fra yrkesopplæring til arbeidsliv. En studie av det norske overgangsregimets effektivitet." I Olofsson and Panican (Eds) *Ungdommens väg från skola til arbetsliv*. TEMANORD, Nordisk Ministerråd: København, 2008
- Sandberg, Nina & Nils Vibe (1995), Alle kan ikke bli frisører. Søkning og opptak til videregående opplæring. Evaluering av Reform '94. Underveisrapport våren 1995. Rapport 3/95. Oslo, Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning.
- Spilling, Olav (red) (1997): *SMB 97 – fakta om små- og mellomstore bedrifter*. Bergen. Fagbokforlaget.
- Telhaug, A. O. (1979). Vår nye videregående skole: oversikt over og kommentar til reformarbeidet. Oslo, Didakta norsk forlag.