

Fag- og yrkesopplæringen i Norge – noen sentrale utviklingstrekk

Håkon Høst (red.)



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

Rapport 20/2008
ISBN 978-82-7218-576-2
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 20/2008

Håkon Høst (red.)

Fag- og yrkesopplæringen i Norge – noen sentrale utviklingstrekk

Forord

Denne rapporten tar for seg en del sentrale utviklingstrekk ved fag- og yrkesopplæringen (VET) i Norge. Oppdragsgiver er Utdanningsdirektoratet som ønsket en bakgrunn for sin egen rapportering på dette området til Cedefop.

NIFU STEP-rapporten omfatter blant annet temaer som hvordan læreplasstilgangen utvikler seg i spenningsforholdet mellom utdanningspolitikk og økonomiske konjunkturer, utviklingen i ungdoms og voksnes tilgang til fag- og yrkesopplæring, og endringer i styringen av VET. I tillegg til å oppsummere eksisterende kunnskap på ulike felt, bidrar rapporten også med ny kunnskap på viktige områder. Ikke overraskende har arbeidet med rapporten også avdekket store, udekkede kunnskapsbehov innenfor dette sentrale området av videregående opplæring i Norge.

Håkon Høst har vært prosjektleder og er redaktør for rapporten, som for øvrig er organisert i kapitler med egne forfattere. I tillegg til Høst har Eifred Markussen, Mari Wigum Frøseth, Berit Lødding og Nina Sandberg fra NIFU STEP bidratt. Svein Michelsen fra Universitetet i Bergen og Jens P. Gitlesen fra Universitetet i Stavanger er medforfattere av kapittel 2.

Oslo, april 2008

Per Hetland
Direktør

Eifred Markussen
Forskningsleder

Innhold

Sammendrag	9
-------------------------	----------

Kapittel 1 Introduksjon: Sentrale utviklingstrekk ved norsk fag- og

yrkesopplæring	13
<i>Håkon Høst.....</i>	<i>13</i>
Kunnskapsunderlag for Cedefop-rapportering.....	13
Perioden rapporten fokuserer på	13
Tilfanget av forskning	14
Avgrensning	16
Litteratur.....	16

Kapittel 2 Læreplasser mellom politikk og konjunkturer

<i>Håkon Høst, Jens Petter Gitlesen og Svein Michelsen</i>	<i>17</i>
Lærlingeordningen – underordnet eller frikoplet fra arbeidsmarkedet?	17
Reform 94 og lærlingeordningen som utdanning.....	18
Konjunkturproblemet	19
Lærlingeordningens indre utvikling: horisontal og vertikal vekst	20
Geografisk ekspansjon	22
Ulike fags bidrag til veksten	23
Fagopplæringen og andre opplæringstradisjoner	23
Lærlingeordningen mellom ekspansjon og syklus.....	24
Oppsummering og konklusjon	27
Litteratur.....	28

Kapittel 3 Gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse innenfor yrkesfaglig videregående opplæring i Norge

<i>Eifred Markussen, Mari Wigum Frøseth, Berit Lødding og Nina Sandberg</i>	<i>29</i>
Færre oppnår kompetanse på yrkesfaglige enn studieforbereende retninger.....	29
Mange yrkesfagsøkere planlegger ikke yrkeskompetanse.....	29
Bortvalg er først og fremst et yrkesfagfenomen	31
Forkortelser for studieretningene	32
Karakterene fra grunnskolen er mest avgjørende for gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse	32
Årsaker til slutting blant yrkesfagelever	33
Strukturelle forhold produserer sluttet	34
Flere av lærlingene oppnår kompetanse, færre slutter	34
Lærlingenes kompetanseoppnåelse etter deres bakgrunn og prestasjoner i grunnskolen	35
Hva forklarer lærlingenes kompetanseoppnåelse?.....	37
Årsaker til at lærlinger slutter	38
Lærekandidatordningen brukes i svært liten grad.....	38

Oppsummering.....	44
Litteratur.....	45
Kapittel 4 Inkludering av voksne i VET	48
<i>Håkon Høst</i>	48
Yrkesutdanning i skole.....	48
Læretid	49
Praksiskandidatordningen	50
De voksne ut av videregående skole	52
Ikke færre voksne lærlinger	53
Praksiskandidatordningens kvantitative betydning.....	54
Fagfordeling	55
Alders- og kjønnsfordeling	56
Kompetansereformen av 1999:	58
Har den gitt voksne bedre tilgang til VET?	58
Antall voksne i videregående opplæring.....	58
Realkompetansevurderinger.....	60
Helse og sosial dominerer	61
Kompetansereformen som arbeidslivsreform	62
Overgang fra VET til høyere utdanning.....	62
Oppsummering.....	63
Litteratur.....	64
Kapittel 5 Fagopplæringens status og omfang	67
<i>Håkon Høst</i>	67
Oppsummering.....	70
Litteratur.....	71
Kapittel 6 Karriereveiledning	72
<i>Berit Lødding</i>	72
Faglige kvalifisering av rådgivere.....	73
Programfag til valg.....	74
Prosjekt til fordypning	74
Ny oppgavefordeling i rådgivningen	75
Evalueringer av satsingene.....	76
Oppsummering.....	77
Litteratur.....	77
Kapittel 7 Styring og samarbeid	79
<i>Håkon Høst</i>	79
Institusjonalisering og partssamarbeid.....	79
Fra arbeid til utdanning - fra selvstyre til medvirkning	80
Opplæringskontorene; mellom bedrift og fagopplæringskontor.....	82

Dimensjonering og formidling.....	83
Oppsummering.....	85
Litteratur.....	85
Kapittel 8 Tiltak for kvalitetsheving i VET	87
<i>Håkon Høst</i>	87
Fortsatt mesterlære og avsluttende fagprøve.....	88
Brukerundersøkelser	89
Opplæringskontor viktige	90
Dimensjonering og formidling det primære for Y-nemdene	90
Oppsummering.....	91
Litteratur.....	91
Kapittel 9 Forskningsmessige utfordringer	92
<i>Håkon Høst</i>	92
Mekanismene bak vekst og variasjon i tilfanget av læreplasser	92
Forholdet mellom bortvalg og et aldersfleksibelt system	92
Praksiskandidatordningen og realkompetanse	92
Hva betyr endringene i styringsstrukturen?	93

Sammendrag

En rekke politiske grep har siden begynnelsen på 1990-tallet blitt tatt for å styrke grunnlaget for lærlingeordningen som en del av det videregående opplæringssystemet i Norge (kapittel 2). Arbeidslivet har respondert på denne politikken gjennom en betydelig utvidelse av lærlingeordningens nedslagsfelt. Dermed illustreres også lærlingeordningens tilpasningsevne i forhold til nye samfunnsmessige, økonomiske og sosiale vilkår. De tradisjonelle lærlingeområdene i industri og håndverk har konsolidert sin posisjon som dominerende innenfor ordningen. Selv om lærlingeordningen også har ekspandert inn i servicesektoren og primærnæringene, er det for tidlig å konkludere med at den har fått samme fotfeste her. Veksten i læreplasser har ikke minst kommet som resultat av en regional utjevning, noe som samtidig bidrar til å styrke et desentralisert utdanningstilbud.

I hvilken grad har en så lykkes med å stabilisere tilgangen på læreplasser etter Reform 94? Det kan dokumenteres vedvarende sykliske variasjoner i tilgangen på læreplasser innen industri og håndverk. Disse viser en systematisk samvariasjon med de økonomiske konjunkturer. Til tross for ulike politiske tiltak for å stabilisere tilgangen på læreplasser, kan det for industri- og håndverksfagene ikke påvises noen utvikling i retning økt konjunkturresistens i perioden etter 1995. Modellberegninger tilsier at hvis samvariasjonen mellom de økonomiske konjunkturer og tilgangen på nye lærlingkontrakter har endret seg etter Reform 94, så er det til det negative. Konjunkturavhengigheten er altså minst like sterk som tidligere. Lærlingordningen framstår slik fremdeles som en arena knyttet til rekruttering av arbeidskraft og underlagt arbeidslivets konjunkturer.

Til tross for lærlingeordningens oppsving og gode konjunkturer er det imidlertid langt igjen til at alle de ungdommene som ønsker det får læreplass (kapittel 3). Rundt en tredjedel av de som søker blir avvist. Av disse forsvinner omkring halvparten ut av det videregående opplæringssystemet. Dette er en av faktorene som forklarer at bare drøyt halvparten av de som starter på en yrkesfaglig utdanning, ender opp med formell kompetanse, enten yrkesfaglig eller studieforberedende. Til tross for det store antallet som ikke når disse målene, har den alternative ordningen med kompetanse på lavere nivå og såkalt praksisbrev til nå gitt svært beskjedne resultater. Noe som til dels henger sammen med bortvalgsproblematikken er karriereveiledning (kapittel 6), som utdanningsmyndighetene nå har stort fokus på, men hvor vi foreløpig vet lite om utfallet.

Rundt 30 prosent målt som andel av et årskull gjennomfører i dag læretid som en del av sin videregående opplæring. Dette er en mangedobling siden tidlig på 1970-tallet. Det er imidlertid bare halvparten så mange som inngår lærekontrakt i normalalder, dvs. når de er 18 år (kapittel 5). Resten gjennomfører læretid på et senere tidspunkt. Det norske yrkesutdanningssystemets tradisjonelle aldersmessige åpenhet er slik sett beholdt innenfor

lærlingeordningen (kapittel 4). De voksne er ikke fortrent av de unge, men hele læreplassøkningen har kommet de yngste til gode.

Praksiskandidatordningen har blitt en mer rendyrket voksenopplæringsordning med et aldersnitt som er nesten ti år høyere enn på første halvdel av 1990-tallet, men ordningen har like stor kvantitativ betydning som den gang. En stor endring har skjedd innenfor skolebasert VET. Etter at de voksne hadde fått begrenset sin adgang betydelig etter 1994, åpnet kompetansereformen av 1999 for en ny satsing på voksne. Selv om tallgrunnlaget er usikkert som følge av en svært dårlig statistikk på området, er det imidlertid lite som tyder på at omfanget av voksne i videregående utdanning har økt etter reformen. Det ser dermed ut til å være betydelig færre voksne på dette utdanningsnivået enn det var på første halvdel av 1990-tallet. Unntaket er enkelte områder av skolebasert VET, som for eksempel helse og sosial, hvor det har vært en klar vekst etter Kompetansereformen. Utgangsnivået var imidlertid veldig lavt, og veksten er ikke større enn at man igjen nærmer seg nivået fra før Reform 94.

En vesentlig endring består i at rundt halvparten av de voksne nå gjennomgår en realkompetansevurdering i forkant av utdanningen. Det er i særlig grad i skolebasert yrkesutdanning at realkompetansevurderinger har fått betydning. Innenfor fagopplæringen kan det se ut til at partene i arbeidslivet fortsatt holder fast ved praksiskandidatordningen og i mindre grad har vært pådrivere for nye vurderingsformer.

Inntak av voksne til høyere utdanning på grunnlag av arbeidslivspraksis og realkompetanse fikk et stort løft de første årene etter kompetansereformen, og har betydd mye for søkningen særlig til helse- og sosialutdanningene og lærerutdanningene innenfor høyskolesystemet.

Etter at partene i arbeidslivet over flere årtier hadde hatt et relativt omfattende rom for egenstyring av fagopplæringssystemet, har staten fra 1990-tallet og utover trukket styringen av dette systemet helt og fullt inn under den offentlige forvaltningen (kapittel 7).

Arbeidslivets parter er i stedet gitt en, riktignok betydelig, posisjon for medvirkning og policyrådgiving. Endringene har blant annet vært begrunnet i et ønske om en mer enhetlig styring av utdanningssektoren, samt større fleksibilitet for myndighetene når det gjelder endringer i fagopplæringen for å imøtekomme behov i utdanning og arbeidsmarked.

Dimensjonering av opplæringssystemet og formidling av lærlinger har blitt sentrale og omfattende oppgaver for fylkeskommunene og fagopplæringskontorene. En utviklingstendens etter Reform 94 var at fagopplæringskontorene nedtonet sin tradisjonelle arbeidslivsorientering til fordel for fokus på fylkeskommunens behov og velferdsstatlige verdier om omfordeling. Bedriftene på sin side ønsker generelt en sterkere vektlegging av arbeidslivets behov både når det gjelder dimensjonering av skoleplasser og formidling av lærlinger. Mellom bedriftene og fylkeskommunen har opplæringskontorene fått en betydelig plass i fagopplæringens institusjonelle rammeverk. Kontorene spiller ulike roller, men formidling, administrativ avlastning og opplæringssamarbeid står sentralt.

Utdanningsmyndighetene legger stor og økende vekt på arbeidet med kvalitet i fag- og yrkesopplæringen (kapittel 8). Foreløpig har dette preg av en rekke enkelttiltak, samtidig som en ser konturene av et mer sammenhengende kvalitetssikringssystem som skal tilpasses et helhetlig kvalitetssikringssystem for den videregående opplæringen. Myndighetenes innsyn, spesielt i bedriftsopplæringen og dennes kvalitet, er i dag begrenset. Man har noen redskaper for kvalitetsvurdering, men disse benyttes i svært ujevn grad, spesielt i bedriftene. Det mangler også gode indikatorer for kvalitet, og det er foreløpig sprikende syn på sentrale områder som hva som bør være instruktørens kompetanse, og hvilke prøvingsformer som er mest egnet.

Kapittel 1 Introduksjon: Sentrale utviklingstrekk ved norsk fag- og yrkesopplæring

Håkon Høst

Kunnskapsunderlag for Cedefop-rapportering

Bakgrunnen for denne rapporten er Utdanningsdirektoratets henvendelse til NIFU STEP om behov for en systematisering av kunnskap om norsk fag- og yrkesutdanningspolitikk (VET-politikk) og virkningen av denne. Dette i forbindelse med at direktoratet skal rapportere om dette til Cedefop¹. Temaområdene man ønsket belyst var følgende²:

1. Den sosiokulturelle og økonomiske konteksten for VET
2. Forbedret tilgang og rettferdighet (equity) i VET.
3. Livslang læring gjennom VET.
4. Kvalitetsforbedring av VET.
5. Styrking av båndene mellom VET og arbeidsmarkedet.
6. Styring og finansiering.
7. Implementering av EU-verktøy.

Rapportens påfølgende syv kapitler korresponderer ikke direkte til de syv temaområdene, men hvert av kapitlene vil på ulike måter belyse ett eller flere av temaene.

Perioden rapporten fokuserer på

Som følge av Cedefops ønsker ble NIFU STEP bedt om å se på utviklingstrekk for perioden etter 2005. En slik begrensning ville gjøre rommet for analyse svært trangt. For det første er det svært begrenset med forsknings- og statistikkbasert kunnskap om fag- og yrkesopplæringen for perioden etter 2005. For det andre - og det gjorde vi tidlig klart – er det ikke mulig å skrive meningsfylt om utviklingen de seneste år uten at analysen i en viss utstrekning er historisk informert. Vi har senere blitt informert av Utdanningsdirektoratet om at også selve Cedefoprapporteringen i etterkant har blitt endret slik at perioden tilbake til 2002 også skulle inkluderes.

¹ Cedefop står for **C**entre **E**uropéen pour le **D**éveloppement de la **F**ormation **P**rofessionnelle. De presenterer seg selv på institusjonens nettsider som “a European agency that helps promote and develop vocational education and training in the European Union (EU). It is the EU's reference centre for vocational education and training”.

² *National ReferNet reports on the progress in the policy priority areas for Vocational Education and Training*. Cedefop, Thessaloniki 2007. Cedefops temaliste inneholder i tillegg et punkt om sammenlignbar statistikk og et om VET-politikk etter 2010. Disse er ikke tatt opp i denne rapporten.

Vi har tilstrebet å få fram data spesielt for perioden etter 2002. Samtidig mener vi data fra denne perioden må settes inn i en sammenheng. På veldig mange områder betyr det at de må analyseres opp mot de omfattende politiske tiltakene for å omstrukturere yrkesopplæringen på 1990-tallet. Før-situasjonen som vi finner det relevant å vurdere dagens situasjon opp mot vil derfor ikke kunne begrenses til perioden umiddelbart før 2002, men vil i mange av sammenhengene også omfatte situasjonen før Reform 94.

Tilfanget av forskning

Samtidig er det store tilfanget av forskningsbasert kunnskap på dette feltet i Norge konsentrert til perioden rundt implementeringen av Reform 94. På svært mange områder av fagopplæringen har det ikke vært gjort forskning etter den omfattende evalueringen av denne reformen. Evalueringen hadde karakter av såkalt følgeforskning, dvs. man følger implementeringen så og si fortløpende og rapporterer blant annet med det siktemål at myndighetene skal ha muligheter til å korrigere iverksettingen underveis (Tornes 1997). Samtidig som denne formen for forskning kan gi kunnskap og korrektiver som kan bidra til en bedre styring, er det også klart at mange effekter av en så omfattende reform ikke vil være mulige å fange opp før det er gått noen år. Et eksempel her kan være målet om å nøytralisere eller modifisere konjunkturpåvirkningen av læreplasstilbudet slik at lærlingeordningen kan fungere som en stabil del av det videregående opplæringssystemet. Et annet eksempel er målet om å gi ungdom fra videregående skole forrang til læreplassene. Vi så under iverksettingen av Reform 94 noen umiddelbare virkninger av politikk og virkemidler på disse områdene (Vibe, Edvardsen og Sandberg 1997, Høst, Michelsen og Gitlesen 1997, Michelsen, Høst og Gitlesen 1998). Samtidig var Norge midt inne i en økonomisk høykonjunktur, i fag- og yrkesopplæringen alt var i bevegelse, det var mange nye fag, og lite hadde satt seg.

I dag, 14 år etter reformen, er det mulig å undersøke om det har avtegnet seg et mønster med en rimelig grad av stabilitet når det gjelder læreplasstilbudets vekst og sykluser, og også lærlingeordningens kopling til det øvrige utdanningssystemet. I kapittel 2 drøfter Håkon Høst, Jens P. Gitlesen (Universitetet i Stavanger) og Svein Michelsen (Universitetet i Bergen) lærlingeordningens plassering mellom politikk og konjunkturer. Kapitlet følger opp en lignende analyse foretatt av de samme forskerne i 1998. Basert på et unikt historisk materiale³ om utviklingen i læreplasstilbudet og en regresjonsmodell undersøkes det om tilbudet av læreplasser er blitt mindre konjunkturavhengig. I kapittel 4 undersøker Håkon Høst utviklingen i de voksnes posisjon i fag- og yrkesopplæringen fra før Reform 94 – via perioden rett etter – til i dag. Dette kapitlet er basert på en sammenstilling av historiske data om elevtall, lærlingetall og praksiskandidater med nye data, i hovedsak fra SSB, på de samme områdene. Det har absolutt ikke slik at det har vært fullstendig reform-tørke etter 1994. I 1999 kom Kompetansereformen. Forskning fra de siste år, samt ny statistikk kan fortelle oss en del

³ Læreplassdataene er opparbeidet og satt sammen både under evalueringen av Reform 94, og i forbindelse med arbeidet på rapporten. Det er basert på RFAs årsberetninger, SSB, statistikk fra Linda Fagopplæring, og nyere data fra Utdanningsdirektoratet.

om endringer i voksnes tilgang til yrkesopplæring. Samtidig er dette ett av de områdene som er mest skjemmet av et dårlig statistikkgrunnlag. Det gjelder i første rekke elevstatistikken. Både når det gjelder kapittel 2 og 4 har arbeidet med denne rapporten frambrakt ny kunnskap som må være viktig for beslutningstakere og andre aktører.

På andre områder er det mulig å basere framstillingen på forskning fra de siste årene. Dette gjelder for eksempel ungdoms kompetanseoppnåelse som NIFU STEP har arbeidet mer eller mindre kontinuerlig med siden 1994. I kapittel 3 vil de nyeste data og funn på dette området bli sammenfattet av Eifred Markussen, Mari Wigum Frøseth, Berit Lødding og Nina Sandberg. Utviklingen i lærlingeordningens oppslutning og status blant ungdom vil bli belyst ved hjelp av en tidsserie med søkertall i kapittel 5 (Håkon Høst).

Styringen av fagopplæringssystemet har vært under endring siden tidlig på 1990-tallet. Det har vært foretatt en serie større og mindre endringer i fagopplæringens administrasjon og i måten arbeidslivets parter er innvevd i styring og samarbeid på. Dette var tema i evalueringen av Reform 94, men har siden ikke vært gjenstand for forskning. Vi må derfor i kapittel 7 (Håkon Høst) nøye oss med en sammenfatning av de iverksatte endringene og plassere de i forhold til den evalueringen som ble gjort i 1998.

Når det gjelder den siste store reformen i videregående opplæring, Kunnskapsløftet, er den nå gjenstand for en egen forskningsbasert evaluering, som også NIFU STEP er involvert i. Her er det foreløpig ikke rapportert eller publisert, og med unntak av en i hovedsak deskriptiv framstilling fra Berit Lødding i kapittel 6 av hva som skjer innenfor feltet karriereveiledning, blir derfor denne reformen ikke belyst nærmere. Selv om Utdanningsdirektoratet skal rapportere til Cedefop også om politikk og tiltak som enda ikke er evaluert, finner vi det unaturlig for NIFU STEP å begi seg videre inn på en beskrivelse av Kunnskapsløftet. En slik beskrivelse fra vår side innebærer nødvendigvis å gjøre valg og betoning, og vi vil raskt være inne i en prosess som foregriper evalueringen.

Kvalitet er et annet satsingsområde for fagopplæringsmyndighetene. Dette arbeidet går delvis uavhengig av Kunnskapsløftet. Samtidig er dette en langsom og inkrementalistisk prosess hvor det vil ta lang tid før en ser hvordan systemet utformes. Dette behandles i kapittel 8 (Håkon Høst) med utgangspunkt i den forskningen som foreløpig har vært gjennomført på feltet.

Håkon Høst har vært prosjektleder og står som redaktør, men rapporten er strukturert i form av kapitler som ulike forfattere står ansvarlig for. Metodisk er rapporten blitt til ved en gjennomgang og analyse av status på statistikk- og forskningsområdet, men også gjennom opparbeiding og analyse av nye datasett når det gjelder søkning samt utvikling i og fordeling av læreplasser og fagprøver.

Avgrensning

Rapportene Cedefop henter inn fra de ulike lands utdanningsmyndigheter skal danne grunnlag for en analyse av VET-politikk og VET-utvikling, samt en felles rapport om dette i 2009. Cedefop baserer sine prioriteringer på Helsinki-kommunikatet som igjen har sin basis i den såkalte København-prosessen i EU. I denne NIFU STEP-rapporten vil vi avgrense oss fra å drøfte eller foreta noen analyse av EU-politikken på dette feltet og hvordan den er framkommet. Det ville kreve en svært omfattende analyse av historiske og kontekstuelle betingelser, sentrale aktører, ulike interesser m.m. Vi finner det heller ikke nødvendig i denne sammenheng. Når vi her har benyttet Cedefops etterspurte områder som et tematisk utgangspunkt, har vi etter eget skjønn samtidig fått en rapport som også tar for seg svært sentrale områder og problemstillinger innenfor fag- og yrkesopplæring sett i en norsk kontekst. Det gjør at publikasjonen også står på egne bein.

Litteratur

- Høst, Håkon, Svein Michelsen og Jens P. Gitlesen (1997): *Modernisering, fagopplæring, styring. Evaluering av Reform 94. Årsrapport 1997/1*. AHS. Universitetet i Bergen.
- Michelsen, Svein, Håkon Høst og Jens P. Gitlesen (1998): *Fagopplæring og organisasjon mellom reform og tradisjon. En evaluering av Reform 94. Sluttrapport*. AHS. Universitetet i Bergen.
- Tornes, Kristin (1997): Utdanningsplanlegging i kunnskapssamsfunnet – rammevilkår og utfordringer. I Lødding, Berit og Kristin Tornes: *Idealer og paradokser. Aspekter ved gjennomføringen av Reform 94*. Oslo. Tano Aschehoug..
- Vibe, Nils, Rolf Edvardsen og Nina Sandberg (1997): *Etter halvgått løp. Rekruttering og gjennomstrømning i videregående opplæring etter Reform 94*. Oslo. NIFU.

Kapittel 2 Læreplasser mellom politikk og konjunkturer

Håkon Høst, Jens Petter Gitlesen og Svein Michelsen

Fra å være en kanal for rekruttering og kvalifisering av arbeidskraft, er lærlingeordningen i stadig sterkere grad blitt forstått som en integrert del av utdanningssystemet. Innvevingen i bedriften som opplæringsinstitusjon gir opplæringen en særegen og praksisnær karakter, men eksponerer samtidig opplæringsordningen for markedet og konjunktursvingninger. Da lærlingeordningen gjennom Reform 94 ble koplet til den forberedende yrkesutdanningen i skole, ble det tatt en rekke grep for å sikre en stabil og tilstrekkelig tilgang på læreplasser. I hvilken grad har dette lyktes? For å belyse dette spørsmålet har vi sett nærmere på læreplassutviklingen i perioden 1970-2007.

Lærlingeordningen – underordnet eller frikoplet fra arbeidsmarkedet?

Lærlingeordningen har lenge vært en sentral institusjon for opplæring av fagarbeidere til norsk arbeidsliv. Som opplæringsordning har lærlingesystemet karakteristika som atskiller den fra skolebaserte former for yrkesopplæring. Dette materialiserer seg på en rekke måter, ikke minst i den kontrakt som tegnes mellom lærling og bedrift. Det påhviler ikke bedriften noen plikt å ta inn en lærling; tvert om ligger dette uomtvistelig under styringsretten. Opplæringen er videre helt avhengig av arbeidsprosessene og produksjonen i foretaket, og er dermed, i det minste i privat sektor, også innvevd i de kapitalistiske markedsforholdene. Inntak av lærlinger er slik nært knyttet til den enkelte bedrifts behov for arbeidskraft.

Samtidig blir lærlingeordningen i økende grad forstått og definert som en utdanningsordning på lik linje med annen videregående utdanning for ungdom. Derav følger det at lærlingeordningen også blir vurdert ut fra utdanningssystemets systemkrav om effektivitet og transparens. I den sammenheng postuleres det i større eller mindre grad at lærlingeordningen har utviklet en viss autonomi i forhold til arbeidsmarkedet, dvs. at det kan fastlegges mål og mål-middel sammenhenger for lærlingeordningen som går utover arbeidsmarkedets logikk. Dette skal i sin tur gi rom for utdanningspolitiske målsettinger og strategier som tar utgangspunkt i utdanningssystemets indre effektivitet og etterspørselen etter utdanning snarere enn arbeidslivets behov. Dimensjonering og planlegging av utdanning kan slik forstås som en separat oppgave for utdanningssystemet med hovedbasis i den enkeltes og samfunnets etterspørsel etter og interesse for utdanning (se også kapittel 8). Oppgaven for utdanningspolitikken blir her todelt; å integrere lærlingeordningen i utdanningssystemet som en generalisert utdanningsordning, samt å etablere mekanismer og ordninger som kan skjerme lærlingeordningen fra markedssvinginger og stabilisere den som en institusjonalisert og stabil opplæringsordning.

Grunnlaget for en slik tenkning er ikke minst erfaringene det tyske fagopplæringssystemet. Under nedgangskonjunkturer har tyske bedrifter som en hovedregel reagert positivt på myndighetenes og interesseorganisasjonenes henstillinger om å opprettholde sine opplæringsaktiviteter til tross for dårlige tider. Kroneksemplet som gjerne gjengis er hentet fra bilindustrien, som opprettholdt inntaket av lærlinger på 70-tallet til tross for lavkonjunktur. Ved omslaget sto da tysk bilindustri klar til å hente ut gevinstene av den sterke etterspørselen. Denne type praksiser henger både sammen med normative faktorer som f.eks. plikten til å bidra til reproduksjon av faget, samtidig som det må forstås ut fra den logikk og de verdier som er knyttet til arbeidslivets "selbstverwaltung" innen fagopplæringsfeltet i Tyskland (Streeck 1985, 1992). Det faglige selvstyret har i Tyskland slik sett skapt vilkår for "produktive koalisjoner" rundt produksjon av kollektive goder i form av et overskudd på fagarbeidere til en pris arbeidslivet har funnet akseptabel (ibid.).

Reform 94 og lærlingeordningen som utdanning

Bakgrunnen for bestrebelsene i Reform 94 om å omdanne den norske lærlingeordningen fra å være en rekrutteringsordning til å bli en utdanningsordning var sammensatt. En tallmessig svært beskjeden lærlingeordning hvor læreplassene i stor grad ble besatt av eldre ungdom og voksne, kombinert med et overbelastet utdanningssystem og voksende ungdomsarbeidsledighet var noen av faktorene⁴. Kjernen i omstruktureringen av yrkesopplæringen på 1990-tallet var en tettere kopling av lærlingeordningen til utdanningssektoren. Utdanningen til fagarbeider skulle nå normalt sett foregå som et sammenhengende løp etter grunnskolen; først med to års skoleutdanning og deretter to år i bedrift. Denne strukturen var nøye tilpasset det nye skolesystemet hvor 16-19-åringene ble gitt en lovfestet rett til tre års videregående opplæring. Reformen forutsatte en klar omfordeling av læreplassene slik at søkerne fra yrkesfaglig studieretning på Vk1 ble gitt fortrinn.

For å oppnå en slik omfattende omstrukturering, ble det gjennom Reform 94 foretatt en rekke grep for å utvide grunnlaget for fagopplæringen samtidig som kvaliteten skulle opprettholdes eller heves. Dette omfattet bl.a. nye og mer gunstige finansierings- og tilskuddsordninger for de bedriftene som tok innlæringer med to år i videregående skole, utvikling av nye oppfølgings- og kvalitetssikringsordninger samt større satsing på opplæringssamarbeid gjennom opplæringskontor og -ringer. Det er et fellestrekk for disse ordningene at de skal *motivere* til økt inntak av lærlinger. Videre skulle lærlingeordningen generaliseres som opplæringsform.

Reform 94 modellen krevde imidlertid en langt høyere og ikke minst mer stabil tilgang på kvalitativt gode læreplasser innen de ulike lærefag enn hva som historisk sett har vært mønsteret. Under implementeringen av Reform 94 var myndighetene svært opptatt av

⁴ Se bl.a. NOU 1991:4 *Veien videre til studie- og yrkeskompetanse for alle*. Dette er også behandlet i kapittel 4.

hvordan en skulle unngå at særlig svingende konjunkturer skulle destabilisere dette opplæringssystemet. Man la sterk vekt på at lærlingeordningen fra nå av primært skulle være en utdanningsordning for ungdom. Bedriftene måtte ikke lenger se på inntak av lærlinger som rekruttering i forhold til bedriftenes egne forventede behov. Dette budskapet ble også støttet av partene i arbeidslivet. LO-leder Yngve Hågensen formulerte det slik⁵:

"I det nye systemet kan ikke lenger inntaket av lærlinger i den enkelte bedrift først og fremst være en rekruttering i forhold til bedriftens egne forventede behov. Hele bransjens behov, med et rimelig slingsmonn for at noen ikke blir værende i faget, må legges til grunn for dimensjoneringen av antallet lærlingeplasser. Bedriftene må begynne å se på seg selv som opplæringsinstitusjoner på dette området."

Han ble supplert av direktør Karl Glad i NHO⁶:

"En forutsetning for å nå disse målene er at fag- og yrkesopplæringen endrer karakter fra å være et system for rekruttering til å bli et system for opplæring."

Snarere en å tenke inntak av lærlinger som inngang i arbeidslivet måtte det skilles sterkere mellom læretid og arbeid som fagarbeider. Normen om at lærlinger ikke skulle sies opp etter endt læretid ble samtidig forsøkt løst opp (Michelsen, Høst og Gitlesen 1998). Dette skulle åpne for et overproposjonalt inntak av lærlinger i forhold til bedriftens eget behov for arbeidskraft. Konsekvensen var at opplæringskostnadene måtte kunne amortiseres i løpet av opplæringsperioden framfor i et lenger tidsperspektiv. Læretiden i bedriften ble delt inn i et "opplæringsår" og et "verdskapningsår". Økte lærlingetilskudd var derfor nødvendig for å finansiere opplæringsdelen.

Skjerpede krav til både kvantitet og kvalitet i fagopplæringen støtte an mot strukturelle særtrekk i norsk arbeidsliv med en stor andel småbedrifter. I tillegg kom utfordringen med å ekspandere fagopplæring inn i sektorer uten tradisjoner for å ta inn lærlinger. Det er på denne bakgrunn man må se utdanningsmyndighetenes og ulike andre aktørers satsing på opplæringskontorsystemet (ibid.). Opplæringskontorene ble slik strategisk viktige, både for å holde på de eksisterende lærebedriftene og supplere dem med nye. Økte offentlige overføringer til opplæringskontorene ble derfor ansett som helt nødvendig.

Konjunkturproblemet

I tillegg drøftet man ulike ordninger for å sikre seg mot svikt i tilførselen av lære-plasser. Man utredet blant annet en fondsordning for lærlinger som skulle omfatte alle bedrifter, ikke bare de som tar inn lærlinger. I tillegg diskuterte man en lovfesting av bedriftenes plikt til å ta inn lærlinger. I Stortingsmelding nr.32 (1998-99) konkluderte man imidlertid med å ikke anbefale slike inngrep foreløpig, men i utgangspunktet velge å stole på bedriftene. Man baserte seg blant annet på følgende vurdering:

⁵ I Schola nr. 2, 1993, s. 20.

⁶ I Schola nr. 2, 1993.

Departementet går ut fra at arbeidslivet ser seg tjent med å holde antallet læreplasser høyt – også i nedgangskonjunkturer – for å sikre seg nok faglært arbeidskraft når oppgangstidene kommer. (s.110).

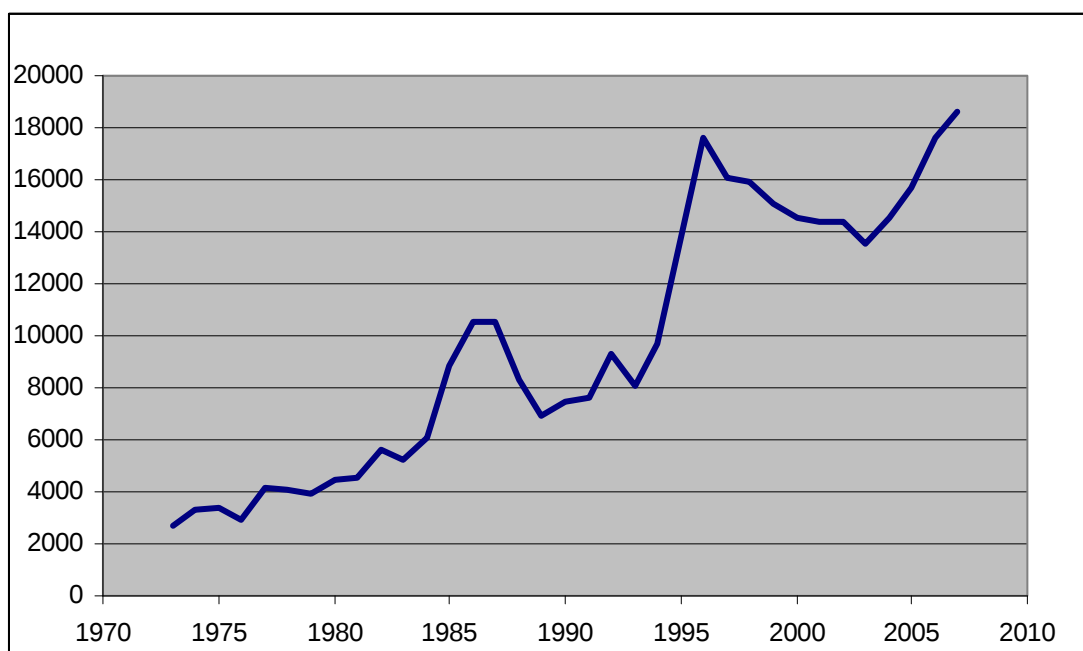
Spørsmålet er hvorvidt man har lyktes i stabilisere lærlingeordningen som utdanningsordning? I den resterende delen av artikkelen vil vi gå nærmere inn på hva som karakteriserer læreplassutviklingen i Norge. Sentrale begreper her er *trend* og *syklus*. Det første henspeiler på den langsiktige tendens i læreplassutviklingen. Det andre viser til sykliske fluktuasjoner i utviklingen. Disse vil gjennom en regresjonsanalyse bli analysert i forhold til utviklingen i de økonomiske konjunkturer. De sentrale spørsmål som tas opp er for det første hva som kan forklare den langsiktige veksten i antall læreplasser, og for det andre hvorvidt en ut fra de foreliggende data kan trekke noen slutninger om læreplassutviklingens konjunkturavhengighet. Det siste spørsmålet er ikke minst viktig i en tid hvor en langvarig oppgangskonjunktur i norsk økonomi kan se ut til å være på hell.

Lærlingeordningens indre utvikling: horisontal og vertikal vekst

Lærlingeordningens indre utvikling kan gripes gjennom å fokusere fagenes utvikling. Tre ulike faktorer er her viktige:

1. Etablering av nye fag
2. Utviklingen innen de enkelte fag
3. Utvidelse av geografisk virkeområde

Antall lærekontrakter som inngås hvert år har fulgt en voksende trend fra begynnelsen av 1970-tallet (figur 2.1). Mens det i 1973 ble tegnet under 3000 nye lærekontrakter, ble det i 2007 tegnet over 18 000.



Figur 2.1: Utvikling i inngått lærekontrakter for samtlige fag i perioden 1973-2008.

Kilder: RFAs årsberetninger, Linda Fagopplæring, Utdanningsdirektoratet, SSB.

Samtidig som lærlingeordningen har vokst i høyden, gjennom at etablerte områder for fagopplæring har fått flere kontrakter og flere fag, har den også fått en stadig større utbredelse i bredden gjennom etablering av nye fag innen områder som ikke tidligere har hatt fagopplæring. Vi har valgt å skille mellom det vi kaller fagopplæringens kjerneområder innenfor håndverk og industri på den ene siden, og nye fag på den andre. Når vårt formål er å se på utviklingen av antall godkjente kontrakter fordelt på fag, vil det være rimelig å velge etableringen av lærlingloven av 1950 som starttidspunkt. Dette var tidspunktet for den første lovreguleringen av fagene, og det var også dette som ga støtet til de tellingene av lærekontrakter som i dag har fått fornyet aktualitet fordi de har sentral betydning som del av det samlede utdanningssystemet.

Lærlingloven trådte i kraft 15. august 1952, men ble fra starten bare gjort gjeldende for seks mindre håndverksfag. Deretter vokste systemet jamt og trutt til det i 1966 omfattet 50 håndverksfag eller fag som lå håndverket nær, 12 fag innen metallindustrien, 13 industrirelaterte fag, samt fag for bilmekanikere, elektrikere, samt for butikk, lager og kontor⁷.

Etter en periode med stagnasjon og til dels tilbakegang på 1960-tallet – blant annet ble handel- og kontorfarene nedlagt – ble det på 1970-tallet registrert 19 nye fag innenfor håndverk og industri. Det omfattet blant annet flyfagene, samt bygg og anleggsfag.

⁷ Handel og kontor forsvant ut igjen allerede på begynnelsen av 1970-tallet, fordi lærlingeordningen ikke klarte å slå rot innenfor denne sektoren.

På 1980-tallet kommer det en bølge med 35 nye fag. I tillegg til at en del håndverkspregede fag som kokk, servitør, blomsterdekoratør og anleggsgartner nå ble lagt inn under loven, kom det en ny generasjon industrifag inn, nemlig operatørfagene. Disse omfattet blant annet kjemisk prosessindustri, treforedling og næringsmiddelindustri, og det dreide seg i stor grad om å oppgradere arbeidet i disse bransjene fra spesialarbeid til fagoperatørarbeid.

1990-tallet preges av at nye områder og nye sektorer legges inn under fagopplæringen. Det gjelder primærnæringsfag som skogbruk, fiske og fangst; maritime fag som matros og motormann; transport- og servicefag som yrkessjåfør, terminalarbeider, materialadministrasjon og laboratoriefag. I tillegg kom handel- og kontor tilbake, med butikkfag, kontorfag og resepsjonsfag. Den kanskje viktigste utvidelsen, i hvert fall kvantitativt, kom i helse- og sosialsektoren; omsorgsarbeiderfaget, barne- og ungdomsarbeiderfaget, aktivitør og ambulansefaget. Til sammen etableres det 61 nye fag fra 1990 til 1996, de fleste rundt iverksettingen av Reform 94. Bare fra 1994 til 1996 ble det ”sluppet” 36 nye fag. En viktig årsak var en opphopning fordi departementet, under henvisning til arbeidet med den nye strukturen for videregående opplæring og fagopplæring, ventet med godkjenningen av disse fagene til reformen (Høst 1997). Slik sett åpnet Reform 94 med rene vårsleppet av nye fag. Etter denne perioden har det vært svært få nyetableringer. Det er pr. i dag ca. 195 ulike lærefag i Norge.

Geografisk ekspansjon

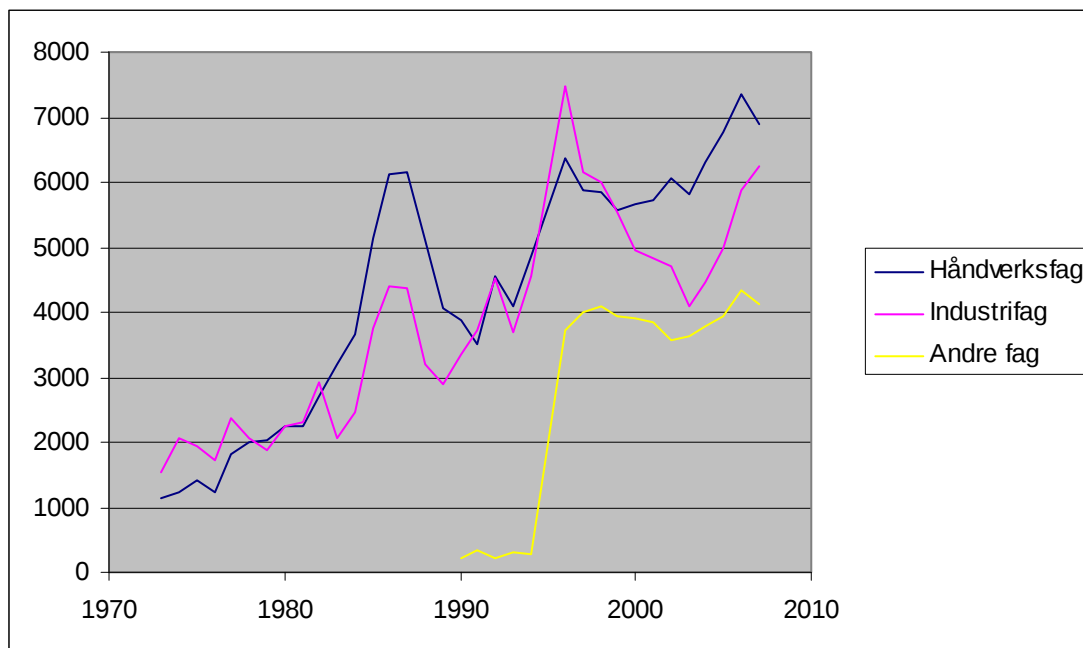
Lærlingeordningen var historisk knyttet til byene. Da lærlingeordningen på begynnelsen av 1980-tallet ble utvidet til å omfatte hele landet var det enkelte fylker som startet nærmest på bar bakke. Andre fylker, med Oslo i spissen, hadde lange tradisjoner med lærlingeordningen. Fra 1983 har antallet løpende lærekontrakter firedoblet seg på landsbasis. Det har samtidig foregått en *utjevning* av antallet læreplasser om en ser det i forhold til ungdomskullet i de ulike fylkene. Dette har skjedd gjennom at veksten i det som var de tilbakeliggende fylkene i 1983 stort sett har vært langt kraftigere enn i de fylkene som hadde en godt utviklet lærlingordning før 1983. Korrelasjonen mellom læreplasser og antall ungdommer i fylkene steg fra 0,74 i 1983 til 0,90 i 1995 (Michelsen, Høst og Gitlesen 1998). Den relative endringen i antall læreplasser fylkene i mellom er sterk. I 1983 hadde Nordland fylke 400 løpende lærekontrakter, mens Oslo hadde 2900. I 2007 har Nordland nesten tatt igjen Oslo om en regner lærlinger bosatt i fylket⁸. Oslo har en kraftig relativ tilbakegang ved at de i 1983 hadde 21 prosent av alle løpende lærekontrakter på landsbasis (ibid.), mens de i 2007 har bare 6 prosent

⁸ SSB registrerer læreplass ut fra bosted. I 2007 hadde 2200 lærlinger bosted i Nordland, mens 1950 hadde bosted Oslo. Oslo har imidlertid en stor andel lærlinger med bosted særlig i Akershus, og ligger trolig enda noe over Nordland i antall kontrakter (Kilder: SSB 2008 Statistikkbanken, Utdanningsdirektoratet)

Ulike fags bidrag til veksten

For å kunne analysere de ulike fags betydning for veksten nærmere, skal vi etablere tre kategorier fag;

- håndverks- og håndverksbetonte fag
- industri- og industrirelaterte fag
- fag i nye sektorer, dvs. nye fag innenfor sektorer som tidligere ikke har vært omfattet av lov om fagopplæring



Figur 2.2: Nye lærekontrakter pr. år 1973-2008, fordelt på håndverk, industri og andre fag

Kilder: RFAs årsberetninger, Linda Fagopplæring, Utdanningsdirektoratet, SSB

Som figur 2.2 viser er det fag kategorisert innenfor håndverk og industri som er de viktigste rent kvantitativt. Blant håndverksfagene er det særlig to fag som står for økningen de siste årene, tømrerfaget og frisørfaget. Også andre byggfag bidrar imidlertid sterkt. Blant tradisjonelle, mindre håndverksfag er det de senere årene stagnasjon, i noen tilfeller tilbakegang. Blant industrifagene er elektrikerfaget det klart største, men også metallindustri og bilfag veier tungt. De nye fagene i servicesektoren som kom på 1990-tallet hadde en rask økning til rundt 4000 i forbindelse med introduksjonen rundt Reform 94. Etter dette har det imidlertid ikke vært noen økning å snakke om. Her er det helse- og sosialfagene som er viktigst, dernest skipsfartsfag, samt butikk-, kontor-, IKT- og sjåførfagene.

Fagopplæringen og andre opplæringstradisjoner

Alle deler av arbeidslivet har sine opplærings- og utdanningstradisjoner, mer eller mindre formaliserte. Disse henger igjen tett sammen med hvordan ulike arbeidsområder har rekruttert arbeidskraft. Det er bare innen håndverket og deler av industrien at lærlingeordningen har vært tradisjonen. Andre modeller har vært yrkesutdanning i skole kombinert med praksis,

etatsutdanning og on the job-training. Den politiske endringen som slo ut for fullt på 1990-tallet var at man forsøkte å tilpasse alle disse ulike opplæringstradisjonene til det landsomfattende og nystrukturerede fagopplæringssystemet. Dette var del av en visjon om at et integrert og enhetlig videregående utdanningssystem som skulle omfatte all ungdom i alderen 16-19 år, og enten forberede dem for høyere utdanning, eller gi dem en yrkeskompetanse i form av fagbrev⁹. Samtidig skulle alle deler av arbeidslivet forsynes med ungdom med yrkeskompetanse. På noen områder har man lyktes godt. Her har normalveien inn i et yrkesfelt blitt videregående skole etterfulgt av læretid. Dette gjelder ikke minst de store håndverks- og industrifagene, og det er da også disse som representerer tyngden av læreplasser. På noen av de nye områdene, for eksempel i helse og sosial, har lærlingeordningen klart å etablere seg, men uten at den er i nærheten av å være en hovedvei inn i yrkene (Høst 2004). Innenfor andre områder i tjenestesektoren, som har omfattende lærlingordninger i andre land, som for eksempel bank, har ikke lærlingeordningen blitt ansett som noe alternativ i Norge (Michelsen og Olsen 2007), mens lærlingeordningen innen tradisjonelle områder som grafisk formgivning er under hardt press fra andre utdanningsordninger (Høst 2000). Innenfor varehandelen, som er en av de aller største bransjene med flere hundre tusen ansatte, er inntaket av lærlinger relativt sett ubetydelig i forhold til rekruttering av unge og voksne med annen bakgrunn som læres opp etter bedriftsinterne systemer (Olberg og Jordfald 2000). Den videregående skolen står slik sett langt fra et mål om å levere alle bransjer yrkesforberedt ungdom. I stedet kan man si at norsk fag- og yrkesutdanning fortsatt har sitt særpreg i en tradisjonell pragmatisme knyttet til erverv og verdsetting av erfaringsbasert kontra skolebasert utdanning (Michelsen og Olsen 2007). Dette kommer vi tilbake til i kapittel 4.

Lærlingeordningen mellom ekspansjon og syklus

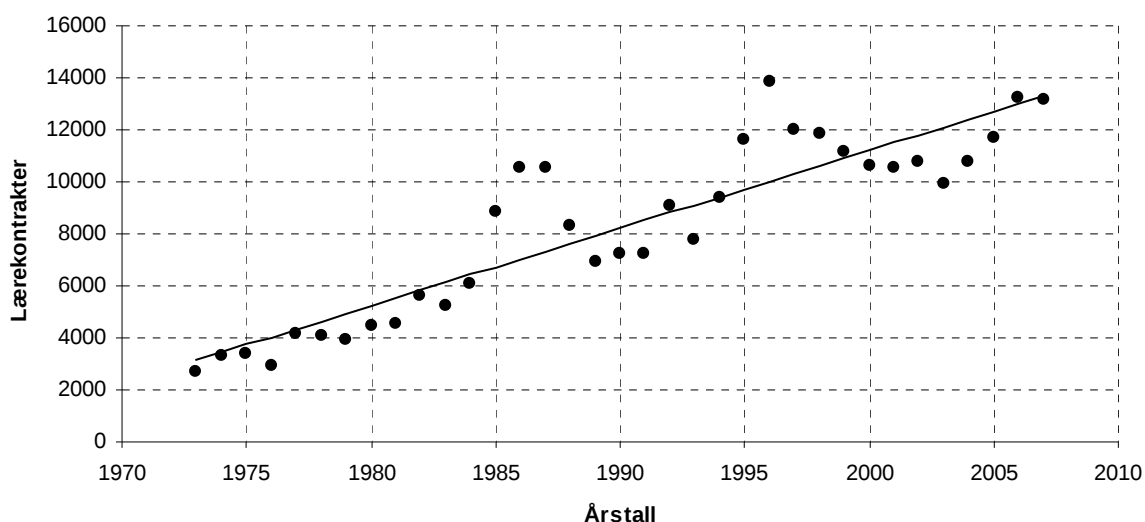
Vi har dokumentert en sterk vekst i lærlingeordningen, både i bredden av fag og innen det enkelte fag. Samtidig har lærlingssystemet også gjennomgått perioder preget av stabilitet og sammentrekning. I dette avsnittet skal vi se nærmere på sammenhengen mellom sykliske mønstre i utviklingen av læreplasser og sykliske mønstre i økonomien. Fokuset er ikke rettet mot eksistensen av sykler innen økonomien og i læreplasser per se, men mot mulige sammenhenger mellom dem. En mulig samvariasjon vil kunne antyde eksistensen av kausale mønstre mellom de to. En rekke ulike indikatorer kan tenkes for å måle økonomiske sykler. Det kan for eksempel være BNP eller sysselsettingsdata. Vi har her valgt å basere oss på tilgjengelig arbeidsledighetsdata fra SSB.

Siden både trend- og syklusforklaringene representerer relativt langsiktige mønstre, kan utviklingen i antallet læreplasser fra 1973 og fram til 2007 åpne for analyser av utviklingen gjennom sammenligninger med trender og variasjoner slik vi historisk har kunnet rekonstruere utviklingen. Her støter vi på problemer av metodisk karakter. Veksten av fag i

⁹ Kimene til dette systemet lå den felles videregående skolen fra 1976, men det var Blegen-utvalget (1991:4) som tok dette videre og la grunnlaget for det integrerte systemet av 1994.

bredden innebærer at det er bygget inn et inflatorisk mål i en analyse som beveger seg på systemnivå. Dette er en grunn til at vi har valgt av å avgrense oss til nye lærekontrakter i håndverks- og industrifag. Disse utgjør i 2007 i underkant av 80 prosent av alle nye lærekontrakter. Vår antakelse er slik at lærlinginntaket her rent kvantitativt utvikler seg parallelt med den økonomiske utviklingen i næringslivet.

Vi skal først skille ut den langsiktige trenden som ligger under de observerte variasjonene i tid. Startpunktet er 1973, begrunnet ut fra at det er fra dette tidspunkt vi har kontinuerlige data.

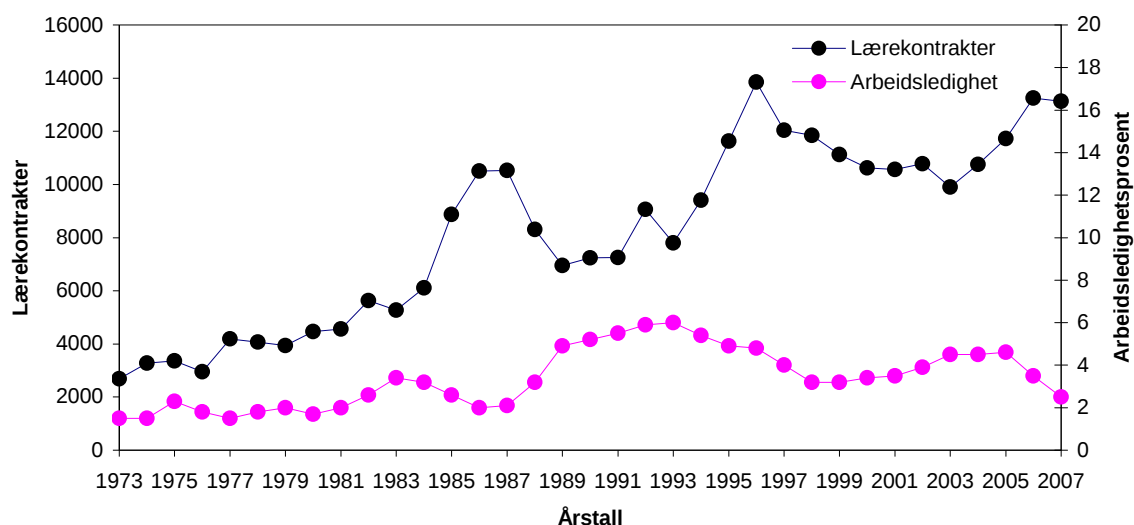


Figur 2.3: Utvikling i antallet nye lærekontrakter pr. år 1973-2008 innen industri og håndverksfag

Kilder: RFAs årsberetninger, Linda Fagopplæring, Utdanningsdirektoratet, SSB

Figur 2.3 viser klart den lineære trenden som veksten i antallet nye lærekontrakter synes å følge innen håndverk og industri. Veksten har gått fra under 3000 på begynnelsen av 1970-tallet og fram til 13 500 i 2007¹⁰. Hvis vi trekker ut trendlinjen (figur 2.3) og i stedet fokuserer på sammenhengen mellom økonomiske sykluser og læreplassutviklingen framkommer følgende bilde (figur 2.4):

¹⁰ Tallene for 2007 var ikke komplette da beregningen ble gjort. Senere tall (fra SSB) viser at antall lærekontrakter har økt også fra 2006 til 2007, ikke gått ned slik figuren viser.



Figur 2.4: Utviklingen i antall nye lærekontrakter og arbeidsledighet 1973-2007

Kilder: RFAs årsberetninger, Linda Fagopplæring, Utdanningsdirektoratet, SSB¹¹

I figuren er både antallet nye lærekontrakter og arbeidsledigheten tegnet inn. Det synes som om arbeidsledigheten og antallet nye lærekontrakter beveger seg i motfase rundt den voksende trenden: Perioder med flere nye lærekontrakter enn trenden skulle tilsi synes å være kjennetegnet med stramt arbeidsmarked. Dette ser vi særlig under nedgangskonjunktoren på slutten av 1980-tallet hvor en får langt færre lærlingkontrakter enn trenden skulle tilsi. Perioder med flere nye lærlingkontrakter enn trenden skulle tilsi, synes å være kjennetegnet med stramt arbeidsmarked og stor vekst i den norske økonomien.

I et forsøk på å dekomponere variasjonen i antallet nye lærekontrakter, ble det estimert en regresjonsmodell¹². Modellen estimerer en vekst på 313 nye lærekontrakter per år. Når

¹¹ Tallene for perioden 1973-91 er hentet fra SSB: Historisk Statistikk. Arbeidskraftundersøkelsen. Tallene for 1993-97 er beregnet med bakgrunn i arbeidsstyrke og sysselsatte oppgitt på Statistisk Sentralbyrås internettside: Konjunkturindikatorer for Norge. Arbeidsledigheten i 1992 ble beregnet med bakgrunn i arbeidsstyrke og sysselsatte oppgitt i Arbeidskraftundersøkelsen, 3. kv. 1997, Ukens statistikk nr. 44, 1997, SSB.

¹²
$$Y_t = -613686 - 471,356 L_t - 1392,336 L_{t-1} + 312,739 \text{ År} - 943,467 R,$$

 (-7,376) (-1,136) (-3,178) (7,460) (-1,111)

Hvor t = indeks tidspunktet

Y_t = antall nye lærlingkontrakter i industri- og håndverksfag, år t.

År = årstallet

ΔL_t = endring i arbeidsledighetsprosenten år t.

ΔL_{t-1} = endring i arbeidsledighetsprosenten år t-1.

R = en variabel med verdien 0 for alle årene i intervallet 1973-1995. Fra og med 1996 ble R tilordnet verdien 1.

Variabelen for Reform 94 (R), er ikke signifikant forskjellig fra null og estimert med negativt fortegn

Tallene i parentes angir parameterestimatenes t-verdier. Modellen hadde god føyning med en $R^2=0,868$. Durbin-Watson's testobservator for autokorrelasjon var 0,919.

arbeidsledigheten øker med 1 prosent (og var uendret året før), vil dette medføre en forventet reduksjon på 471 lærekontrakter.

Modellen åpner for å undersøke hvorvidt Reform 94 har hatt noen effekt i form av å motvirke konjunkturavhengigheten i læreplasstilgangen. De første kandidatene som ble tatt inn etter Reform 94 inngikk lærekontrakt i 1996. Effekten av reformen burde kunne registreres i form av at det observerte mønsteret etter reformen, dvs. fra 1996 til 2007, har en annen karakter enn det mønsteret vi finner i perioden før reformen, dvs. fra 1973 til 1995.

Modellestimeringen tyder ikke på noen endring etter Reform 94. Dersom forholdene mellom konjunkturer og antall nye lærlingkontrakter pr. år har endret seg fra 1996, så er det til det negative, dvs. at konjunkturavhengigheten faktisk er marginalt styrket¹³.

Hva så med den spesielle økningen i læreplasstilbudet vi ser i 1996? Dette var i begynnelsen av en sterk vekstperiode i norsk økonomi. Etter oljeprisfallet, bankkrisen og boligprisfallet på slutten av 1980-tallet, var det blitt vekst i de fleste interessante konjunkturindikatorene. Den unormalt store veksten i antall lærlingkontrakter bør kanskje tilskrives ekstraordinært gode oppgangskonjunkturer. Den kan imidlertid også skyldes tilfeldigheter, eller den kan skyldes en effekt av mobiliseringen rundt Reform 94. I så fall er reformeffekten svært kortvarig, knyttet til året 1996.

Oppsummering og konklusjon

En rekke politiske grep har siden begynnelsen på 1990-tallet blitt tatt for å styrke grunnlaget for lærlingeordningen som en del av det videregående opplæringssystemet i Norge.

Arbeidslivet har respondert på denne politikken gjennom en betydelig utvidelse av lærlingeordningens nedslagsfelt. Studien viser at veksten i antall lærekontrakter er betydelig både vertikalt og horisontalt. Et hovedelement i denne veksten er en ekspansjon i antallet fag og innføring av lærlingordning i nye sektorer. Det er også en klar tendens til regional utjevning. Dermed illustreres også lærlingeordningens tilpasningsevne i forhold til nye samfunnsmessige, økonomiske og sosiale vilkår. Lærlingeordningen har vokst til å bli en stadig viktigere opplæringsordning for norsk ungdom. Fra å bli forstått som en kanal for rekruttering og kvalifisering av arbeidskraft har lærlingeordningen i økende grad blitt forstått som en integrert del av utdanningssystemet.

Studien dokumenterer vedvarende sykliske variasjoner i tilgangen på læreplasser innen industri og håndverk. Disse viser en systematisk samvariasjon med de økonomiske konjunkturer. Det synes som om arbeidsledigheten og antallet nye lærekontrakter beveger seg i motfase rundt en voksende trend: I perioder med fallende arbeidsledighet er det kraftig vekst i antallet nye lærekontrakter, mens det i perioder med økning i arbeidsledigheten er en nedgang i antall lærekontrakter.

¹³ Endringen er imidlertid ikke signifikant.

I hvilken grad har en så lykkes med å stabilisere tilgangen på læreplasser etter Reform 94? Studien demonstrerer at til tross for ulike politiske tiltak for å stabilisere tilgangen på læreplasser, kan det for industri- og håndverksfagene ikke påvises noen utvikling i retning økt konjunkturrestisens i perioden etter 1995. Modellberegningene tilsier at hvis samvariasjonen mellom de økonomiske konjunkturerne og tilgangen på nye lærlingkontrakter har endret seg etter Reform 94, så er det til det negative. Konjunkturavhengigheter er altså minst like sterke som tidligere. Lærlingordningen framstår slik fremdeles som en arena knyttet til rekruttering av arbeidskraft og underlagt arbeidslivets konjunkturer.

Litteratur

Halle, Eivind (1985) Håndverkslovens historie. I Halle, Eivind, Gunnar Wasberg og Steinar Opstad: *Historiens mesterprøve*. Oslo. Norges Håndverkerforbund.

Høst, Håkon og Ove Skarpenes (2000): ” *Fagopplæring i småbedrifter under nye vilkår*”. AHS – gruppe for flerfaglig arbeidslivsforskning. Universitetet i Bergen.

Høst, Håkon (1997): *Konstruksjonen av omsorgsarbeideren – i spenningsfeltet mellom utdanningspolitikk, kommunalisering og interesseorganisering*. AHS – gruppe for flerfaglig arbeidslivsforskning, Universitetet i Bergen.

Lund, J. G. (1927): *Håndverket i Norge*. Oslo. Kirstes Boktrykkeri.

Michelsen; Svein og Ole J. Olsen (2007): *VET-LSA (International Comparative Large Scale Assessment in Vocational Education and Training). En forstudie*. Universitetet i Bergen. Upubl.

Michelsen, Svein og Håkon Høst (1997): Opplæringskontorene i det nye fagopplæringssystemet. I Lødding, Berit og Kristin Ternes (red.): *Idealer og paradokser. Aspekter ved gjennomføringen av Reform 94*. Oslo. Tano Aschehoug.

Michelsen, Svein, Håkon Høst og Jens P. Gitlesen (1998): *Fagopplæring og organisasjon mellom reform og tradisjon. En evaluering av Reform 94. Sluttrapport*. AHS. Universitetet i Bergen.

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

Olberg, Dag og Bård Jordfald (2000): *Det nye arbeidsmarkedet i varehandelen. En kartlegging av personalsammensetning, arbeidstidsordninger og organisasjonsforhold*. Oslo Fafo.

Stortingsmelding nr.32 (1998-99): *Videregående opplæring*

Streeck, Wolfgang og Philippe C. Schmitter (1985): “Community, market, state – and associations? The prospective contribution of interest governance to social order.” I Streeck og Schmitter (reds) *Private Interest Government. Beyond Market and State*. SAGE-series in Neo-corporatism. Sage Publications: London.

Kapittel 3 Gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse innenfor yrkesfaglig videregående opplæring i Norge

Eifred Markussen, Mari Wigum Frøseth, Berit Lødding og Nina Sandberg

Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning har gjennomført det longitudinelle prosjektet Bortvalg og kompetanse, som studerer bortvalg, gjennomføring og kompetanseoppnåelse blant 9749 ungdommer på Østlandet. Prosjektet har fulgt ungdommene ut av grunnskolen, inn i, gjennom og ut av videregående opplæring, fra disse ungdommene søkte seg inn i videregående opplæring våren 2002 og helt frem til oktober 2007, altså gjennom en periode på fem og et halvt år.

Her skal vi presentere resultater fra prosjektet med særlig relevans for den yrkesfaglige videregående opplæringen. Dette gjør vi i tre deler. Først plasserer vi yrkesfagene innen det større bildet av gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring. Vi sammenligner kompetanseoppnåelsen på yrkesfaglige og studieforberedende retninger, og ser på forholdet mellom søking og kompetanseoppnåelse innenfor yrkesfagene. Deretter ser vi særskilt på lærlingene, og til slutt omtaler vi lære kandidatordningen og kompetanse på lavere nivå.

Det store bildet

Færre oppnår kompetanse på yrkesfaglige enn studieforberedende retninger

Prosjektet viser at 65,8 prosent av ungdomskullet hadde oppnådd studie- eller yrkeskompetanse og 34,2 prosent hadde oppnådd kompetanse på lavere nivå. De med kompetanse på lavere nivå fordelte seg på 19,4 prosent som hadde gjennomført hele utdanningen uten å bestå, mens 14,8 prosent hadde sluttet før de var ferdige. Dette var situasjonen når vi målte kompetanseoppnåelse i oktober 2007, fem skoleår etter at disse ungdommene gikk ut av grunnskolen.

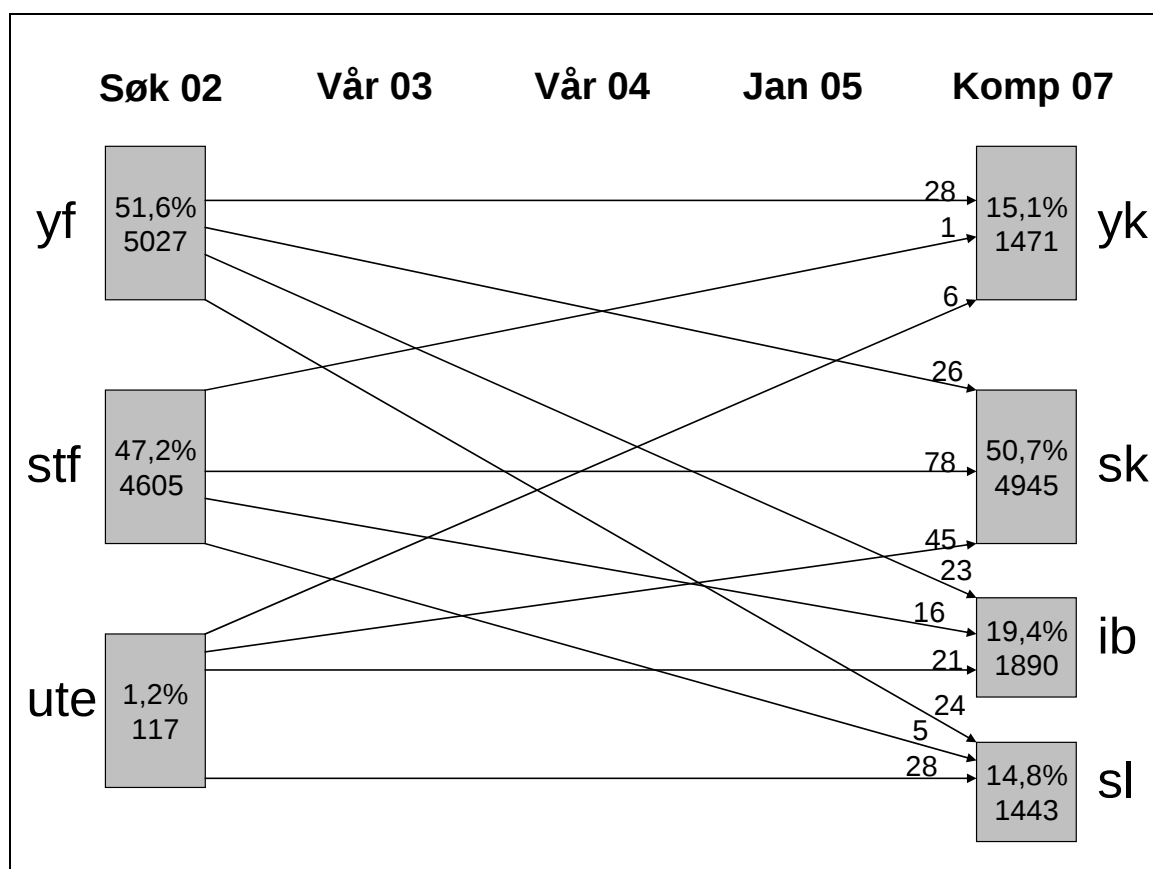
Det er en betydelig variasjon i bortvalg mellom de ulike studieretninger, og bortvalget er særlig høyt på noen yrkesfaglige studieretninger. Dette kommer vi tilbake til, men vi vil innledningsvis illustrere forholdet mellom søkning og kompetanseoppnåelse innenfor henholdsvis studieforberedende og yrkesfaglige retninger.

Mange yrkesfagsøkere planlegger ikke yrkeskompetanse

Figur 3.1 viser utvikling fra en situasjon hvor over halvparten av kullet søkte på en yrkesfaglig studieretning til et resultat fem år seinere hvor bare 15,1 prosent endte opp med

yrkeskompetanse. Vi ser at av de som søkte yrkesfag endte en fjerdedel opp med yrkeskompetanse, en fjerdedel med studiekompetanse, en fjerdedel gjennomførte uten å bestå og en fjerdedel sluttet før de var ferdige. Halvparten av yrkesfagelevne som endte opp med studiekompetanse hadde fortsatt på allmennfaglig påbygning etter å ha fullført grunnkurs og vkI innenfor en yrkesfaglig studieretning, og den andre halvparten hadde tatt et av de tre vkII-kursene tegning-form-farge, naturforvaltning eller medier og kommunikasjon. Dette er kurs innenfor yrkesfaglige studieretninger som leder til studiekompetanse. Yrkesfagelever som endte opp med studiekompetanse utgjorde nesten hver åttende elev (12,4 prosent) i hele kullet.

Dette gir grunnlag for to konklusjoner. Konklusjon nr 1: Kompetanseoppnåelsen er betydelig bedre innenfor studieforbereidende enn yrkesfaglige retninger. Blant de som søkte studieforbereidende i 2002 hadde fire av fem oppnådd studiekompetanse fem år seinere, mens blant de som søkte yrkesfag i 2002 hadde bare halvparten oppnådd kompetanse, og bare en fjerdedel hadde oppnådd yrkeskompetanse fem år etter. Konklusjon nr to: Selv om ca halvparten av elevene i tiende klasse hvert år søker en yrkesfaglig studieretning, betyr ikke dette at halvparten av kullet sikter mot yrkeskompetanse, og det betyr i hvert fall ikke at halvparten av kullet oppnår yrkeskompetanse.



Figur 3.1 Fra søkning våren 2002 til kompetanseoppnåelse høsten 2007 for 9749 ungdommer på Østlandet. N=9749 (Kilde Markussen m.fl. 2008).

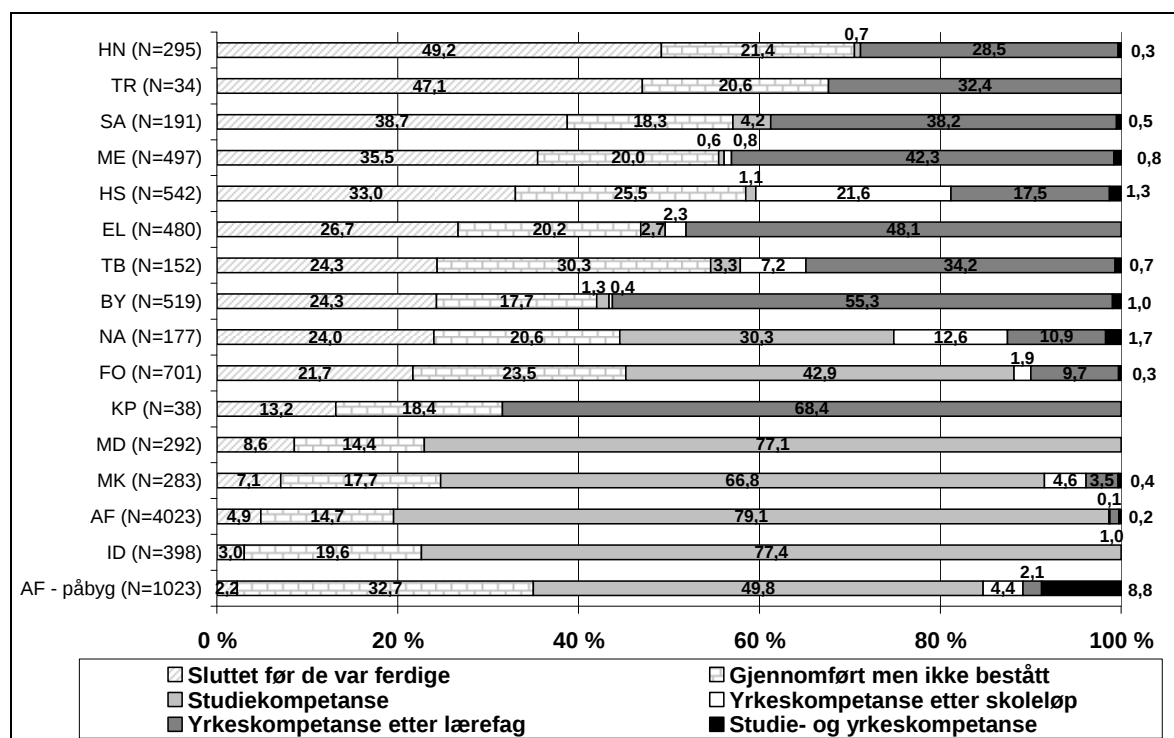
Figurforklaring

yf = yrkesfaglig studieretning, stf = studieforbereidende studieretning, ute = er utenfor videregående opplæring (ute for søk02=søkte ikke videregående), yk = yrkeskompetanse, sk = studiekompetanse, ib = ikke bestått (dvs. gjennomført et helt videregående løp, men uten å oppnå studie- eller yrkeskompetanse), sl = sluttet før de hadde gjennomført et helt løp (her telles bare de som har sluttet og blitt ute, mens de som har sluttet og returnert for å bli til de var ferdige ikke inngår blant slutterne her).

Bortvalg er først og fremst et yrkesfagfenomen

I figur 3.2 viser vi hvordan gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse etter fem år varierte mellom studieretninger i ungdomsskullet som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002.

3.2 viser med all mulig tydelighet at bortvalg av videregående opplæring i langt større utstrekning er et yrkesfagfenomen enn et fenomen på studieforbereidende retninger. Selvsagt slutter ungdom i videregående også på de studieforbereidende retningene, men størrelsesordenen er en helt annen. Prosjektet fant at alle de studieforbereidende retningene hadde et bortvalg på om lag halvparten av snittet eller lavere, men så godt som alle de yrkesfaglige retningene hadde et bortvalg over snittet på 14,8 prosent. På disse retningene varierte bortvalget (med unntak av kjemi- og prosessfag med 13,2 prosent bortvalg) fra 21,7



Figur 3.2. Gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse av videregående opplæring målt fem år etter avsluttet grunnskole i 2002. Fordelt etter studieretningen elevene sist var registrert på. N=9645. $p < 0,001$ (kjkvadrattest) (Kilde Markussen m.fl. 2008).

Forkortelser for studieretningene

HS (helse- og sosialfag), FO (formgivningsfag), MD (musikk, dans, drama), NA (naturbruk), SA (salg og service), AF (allmenne, økonomiske og administrative fag), HN (hotell- og næringsmiddelfag), MK (medier og kommunikasjon), ID (idrettsfag), KP (kjemi- og prosessfag), TR (trearbeidsfag), TB (tekniske byggfag), ME (mekaniske fag), EL (elektrofag), BY (byggfag)

prosent på studieretning for formgivningsfag til 49,2 prosent på studieretning for hotell- og næringsmiddelfag. I tillegg var det også noen som gjennomførte uten å bestå. For de fleste yrkesfaglige studieretningene var denne andelen rundt 20 prosent. På studieretning for hotell- og næringsmiddelfag – hvor 49,2 prosent sluttet og 21,4 prosent gjennomførte uten å bestå – fant vi at 29,5 prosent, altså knappe tre av ti oppnådde studie- eller yrkeskompetanse. Den yrkesfaglige studieretningen hvor størst andel besto, var studieretning for kjemi- og prosessfag og studieretning for byggfag hvor henholdsvis 68,4 og 58 prosent besto. Til sammenligning besto 80,4 prosent på studieretning for allmenne, økonomiske og administrative fag. Her var det 4,9 prosent som sluttet og 14,7 prosent som gjennomførte uten å bestå.

Karakterene fra grunnskolen er mest avgjørende for gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse

Prosjektet viste at det var signifikant bivariat variasjon mellom gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse og en lang rekke forhold. Vi viser ikke dette her, men henviser leseren til prosjektets siste rapport (Markussen m.fl. 2008).

Ettersom bivariate sammenhenger ikke kan fortelle oss noe om hvilken effekt de ulike variablene har på gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse, ble det også gjennomført en multivariat analyse. Den viste oss at det forholdet som hadde sterkest effekt på sannsynligheten for å bestå, gjennomføre uten å bestå eller slutte i videregående opplæring, var elevenes karakterer fra grunnskolen. En lang rekke bakgrunnsforhold, foreldres utdanning, hvem ungdommen bodde sammen med som 15-åring, majoritets/minoritesbakgrunn, om foreldrene var opptatt av utdanning og om de var allmennfagorienterte hadde effekt på gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse. Disse forholdene hadde også effekt på ungdomskolekarakterene, og dermed ser vi at disse bakgrunnsforholdene, har både indirekte (gjennom ungdomsskolekarakterene) og direkte effekt på kompetanseoppnåelsen fra videregående opplæring. Alle disse analysene er grundig redegjort for i Markussen m.fl.(2008).

Disse bakgrunnsvariablene handler om hvilket hjem elevene kom fra, ved at de for eksempel måler foreldres utdanning og graden av støtte og hjelp som elevene fikk hjemmefra. Selv om effekten av hver enkelt bakgrunnsvariabel kan være relativt svak, bør det understrekes at en

samlet påvirkning fra et hjem hvor foreldrene bodde sammen, hadde høyere utdanning, jobbet, var støttende og allmennfagorienterte hadde stor betydning både for elevenes karakterer i grunnskolen og deres kompetanseoppnåelse i videregående opplæring. Vi har med dette vist, at selv om foreldres utdanning og andre bakgrunnsvariabler hver for seg hadde svak direkte effekt på gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse fra videregående opplæring så hadde disse forholdene en sterkere effekt enn analysene av direkte effekter viste.

Analysene viste også, etter kontroll for alle våre variable, inkludert bakgrunnsvariable, at studieretningstilhørighet hadde effekt på gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse. Dette betyr at sannsynligheten for å slutte eller ikke gjennomføre sammenlignet med å bestå var større på noen studieretninger enn på andre. Dette igjen betyr at det er noen forhold knyttet til studieretningene som ikke handler om de elevkjennetegnene vi har kontrollert for, herunder bakgrunnsvariable og grunnskolekarakterer, som påvirker sannsynligheten for å slutte eller ikke bestå. Våre individdata gir ikke grunnlag for å si hva dette handler om.

Årsaker til slutting blant yrkesfagelever

Med betydelige andeler som hadde sluttet innenfor flere av de yrkesfaglige studieretningene, var det grunn til å undersøke hvilke erfaringer ungdommer som sluttet, hadde gjort som elever. Som en del av prosjektet Bortvalg og kompetanse ble det gjennomført individuelle intervjuer med 40 ungdommer som hadde sluttet, enten i helse- og sosialfag som er en jentedominert retning, byggfag som guttedominert retning eller hotell- og næringsmiddelfag som kjønnsnøytral retning.

Fra helse- og sosialfag var sosial utstøting et gjennomgangstema. Dette handlet om egne opplevelser eller om andre elever i klassen som aktivt var blitt holdt utenfor av medelever. Opplevelsen av å være helt alene og uten bistand fra skolen for å få løst konfliktene, hadde fått flere av jentene til å avbryte utdanningen. En annen hovedårsak til slutting var følelsen av ikke å mestre de faglige kravene. Fra byggfag spriket fortellingene mellom de som hevdet at det faglige nivået på opplæringen var langt under det elementære og de som tilkjennega at de ikke forstod hva de var ment å kunne eller hvordan de skulle tilegne seg de nødvendige ferdighetene. Dårlig miljø mellom elever med vold eller trusler om vold var også en viktig årsak til at mange av disse guttene hadde forlatt skolen. En del av ungdommene som startet i hotell- og næringsmiddelfag fortalte om skuffelser i møte med den praktiske opplæringen som kontrast til de forventningene de hadde hatt på forhånd om et kreativt og spennende arbeid som kokk eller servitør. Andre hadde opplevd trakassering fra medelever og i ett tilfelle også trakassering fra en lærer uten at skolen hadde evnet å sette en stopper for dette. Kanskje kunne opplæring i konflikthåndtering vært avgjørende for en del av disse ungdommene og deres tidligere medelever. En forutsetning ville imidlertid være at også skolens lærere og ledelse hadde vært i stand til å ta tak i problemene.

Spesielt blikk på lærlingene

Strukturelle forhold produserer sluttere

Prosjektet har også analysert overgangen fra skole til læreplass mellom andre og tredje år i videregående opplæring. Vi fant da at 16,1 prosent av det kullet vi fulgte, søkte læreplass. Analysene viste at to av tre av disse fikk den læreplassen de ønsket seg. Den øvrige tredjedelen, de som ikke fikk læreplass, valgte to ulike strategier. Enten begynte de på noe annet innenfor videregående opplæring, eller de sluttet. Disse som sluttet utgjorde 17,5 prosent av alle læreplassøkerne, de utgjorde halvparten av de som sluttet mellom andre og tredje år, og de utgjorde hver femte av den totale andelen sluttere. Dette viser at en del ungdom som hadde planlagt å ta utdanning som lærlinger ble stanset underveis, de hadde et mål om fagbrev, men fikk ikke sjansen til å forsøke å realisere dette målet.

Noen fikk altså den læreplassen de søkte, andre fikk ikke det. Dette gir grunnlag for å spørre om det er noe som skiller de som fikk læreplass fra de som ikke fikk. For å undersøke dette har vi gjennomført en analyse av hvilke forhold som påvirket sannsynligheten for å få i forhold til å ikke få læreplass. Denne analysen viste at sannsynligheten for å få læreplass økte jo bedre karakter ungdommen hadde oppnådd på grunnkurs, når ungdommen hadde bestått vkt, når ungdommen hadde vært lite borte fra skolen andre år i videregående, og når fars høyeste utdanning var videregående opplæring (inspeksjon av data viste at dette ofte dreide seg om yrkesutdanning) (Markussen og Sandberg 2005). Dette illustrerer at arbeidsgiverne valgte sine lærlinger på øverste hylle; det var ikke tilfeldig hvem som ble lærlinger. Løsningen på at ikke alle læreplassøkere får læreplass, er dermed ikke nødvendigvis å øke antall læreplasser. Når vi ser hvilke kjennetegn de som fikk læreplass hadde, er det ikke innlysende at de som ikke fikk læreplass ville fått det, gitt et større volum på tilgjengelige læreplasser.

Vi observerer altså en strukturell hindring i videregående opplæring, en hindring som hindrer noen ungdommer i å fortsette på den utdanningen de har planlagt. Det er slik at fylkeskommunen som eier av videregående opplæring, ikke har kontroll over den siste halvdelen av 2+2-modellen. Denne kontrollen ligger i arbeidslivet. Det er arbeidslivets dimensjonering av læreplassstilbudet, og arbeidslivets vurdering av hvem de vil ta inn, som bestemmer hvor mange og hvem som skal få lov til å bli lærling. At det er slik, gir grunnlag for å reise spørsmålet om det er en del av de ungdommene som begynner på en yrkesfaglig utdanning, som i realiteten ikke har den samme retten til treårig videregående opplæring som de fleste andre.

Flere av lærlingene oppnår kompetanse, færre slutter

I alt 19,8 prosent av utvalget vårt var registrert som lærling i løpet av perioden fra høsten 2004 til oktober 2007. Målt høsten 2007, fem år etter at de gikk ut av grunnskolen, hadde 70,9 prosent av alle lærlingene oppnådd studie- eller yrkeskompetanse. Majoriteten (63,6 prosent)

hadde oppnådd yrkeskompetanse etter å ha vært lærling, men noen hadde også oppnådd yrkeskompetanse gjennom skole (0,6 prosent), studiekompetanse (3,2 prosent) eller dobbelkompetanse (både studie- og yrkeskompetanse) (3,5 prosent). At vi har funnet lærlinger med ulike former for kompetanse, for eksempel studiekompetanse, skyldes at vi her har sett på *alle* som hadde vært innom en lærekontrakt som lærlinger. De som hadde oppnådd studiekompetanse, hadde forlatt fagopplæringen og gjennomført et studiekompetansegivende løp i stedet. Blant lærlingene var det 24,5 prosent som gjennomførte uten å bestå, og det var 4,6 prosent som sluttet før de var ferdige. Sammenholdt med hele ungdomsgruppen var det større andel blant lærlingene som gjennomførte uten å bestå. Andelen som sluttet var betydelig lavere blant lærlingene (4,6 prosent) enn i hele kullet (14,8 prosent).

Lærlingenes kompetanseoppnåelse etter deres bakgrunn og prestasjoner i grunnskolen

Vi har undersøkt den bivariate sammenhengen mellom noen sentrale bakgrunnsvariabler og gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse blant lærlingene, og har funnet:

Blant lærlingene hadde guttene bedre kompetanseoppnåelse enn jentene. Vi fant at 72 prosent av guttene blant lærlingene oppnådde studie- eller yrkeskompetanse, mot 68 prosent av jentene. Det var flere gutter enn jenter som oppnådde fag- eller svennebrev (66,9 mot 54,9 prosent), men flere jenter som oppnådde yrkeskompetanse etter skoleløp (5,7 mot 2,2 prosent), dobbelkompetanse (6,7 mot 2,3 prosent) og studiekompetanse (5,7 mot 2,2 prosent). Det var flere jenter enn gutter som gjennomførte uten å bestå (26,5 mot 23,8 prosent) og som sluttet (5,5 mot 4,2 prosent).

Liten forskjell i kompetanseoppnåelse blant lærlinger avhengig av foreldres utdanningsnivå. Forskjellene i kompetanseoppnåelse mellom lærlinger som hadde foreldre med høyere utdanning og foreldre med videregående opplæring som høyeste utdanning var ikke signifikante. I disse gruppene hadde henholdsvis 72,1 og 72,5 prosent oppnådd studie- eller yrkeskompetanse. Lærlinger med foreldre med grunnskole som høyest fullførte utdanning hadde noe lavere kompetanseoppnåelse, 66,4 prosent med oppnådd studie- eller yrkeskompetanse. De som skilte seg ut var de som hadde foreldre med ukjent utdanning; her hadde 55,4 prosent oppnådd studie- eller yrkeskompetanse. De som hadde foreldre med grunnskole eller med ukjent utdanning sluttet i større grad enn de som hadde foreldre med videregående opplæring eller høyere utdanning.

Ingen signifikant forskjell i kompetanseoppnåelse blant lærlinger avhengig av minoritets-/majoritetsbakgrunn. Andelen med oppnådd studie- eller yrkeskompetanse blant lærlinger varierte fra 69 til 71 prosent avhengig av minoritets-/majoritetsbakgrunn. Dette kan forstås på bakgrunn av at minoritetsspråklige lærlinger er sterkt selektert gruppe. Det har tidligere vist seg at minoritetsspråklige læreplassøkere med et lavt karaktersnitt får innfridd ønske om læreplass i betydelig mindre grad enn søkere med majoritetsbakgrunn med samme karaktersnitt (Lødding 1998).

Lærlinger som bodde sammen med både mor og far oppnådde høyere kompetanse enn de som ikke gjorde det. Også blant lærlingene fant vi at kompetanseoppnåelsen var bedre blant de som bodde sammen med både mor og far som 15-åringer. 73,1 prosent blant disse hadde oppnådd studie- eller yrkeskompetanse etter fem år, mens det var 66,4 som hadde bestått blant de som ikke hadde slik bosituasjon. Det var omtrent lik andel i de to gruppene som hadde sluttet, men det var forskjell i andelen som gjennomførte uten å bestå; 28,9 prosent blant de som ikke bodde sammen med begge foreldrene mot 22,4 prosent blant de som bodde med begge foreldrene som 15 åring.

De som fikk innfridd førsteønske blant lærlingene hadde best kompetanseoppnåelse. Vi fant at blant lærlingene oppnådde 72,8 prosent av de som hadde kommet inn på førsteønske når de begynte på grunnkurs studie- eller yrkeskompetanse, mot 64,9 prosent blant de som kom inn på andreønske eller lavere. Det var ingen forskjell av betydning i slutting blant de to gruppene, men det var færre blant de som fikk innfridd førsteønske enn de som ikke fikk det som gjennomførte uten å bestå; 22,9 mot 29,9 prosent.

Stor variasjon i kompetanseoppnåelse blant lærlinger på ulike studieretninger. Vi fant en variasjon i oppnådd studie- eller yrkeskompetanse fra 55,8 prosent på studieretning for tekniske byggfag til 78,8 prosent på studieretning for byggfag¹⁴. På tre andre studieretninger var det under 70 prosent som oppnådde studie- eller yrkeskompetanse (helse og sosial, formgivning og hotell- og næring). På de øvrige var det mellom 70 og 80 prosent av lærlingene som oppnådde studie- eller yrkeskompetanse. Andelene som hadde sluttet varierte, men ikke på noen studieretning var det flere enn 7,7 prosent (tekniske byggfag) av lærlingene som sluttet. Andelen som gjennomførte uten å bestå varierte mer, fra 36,5 prosent på tekniske byggfag til 3,5 prosent på studieretning for helse- og sosialfag.

Liten fylkesvis variasjon i kompetanseoppnåelse blant lærlingene. Andelen lærlinger som oppnådde studie- eller yrkeskompetanse varierte fra 69,6 prosent i Vestfold og Østfold til 73,6 prosent i Telemark. Ser vi mer spesifikt på andelen som oppnådde fag-/svennebrev finner vi litt større variasjon, fra 60 prosent i Vestfold og Akershus til 71 prosent i Telemark. Andelen sluttete lærlinger varierte fra 2,7 og 2,9 prosent i Hedmark og Østfold til 6,4 og 6,6 prosent i Akershus og Oslo. Andelen som gjennomførte uten å bestå varierte fra 22-23 prosent i Akershus, Telemark, Vestfold og Buskerud til 26-28 prosent i Vestfold, Østfold og Hedmark.

Lærlinger som endte opp med studiekompetanse eller dobbelkompetanse hadde høyest karaktersnitt fra ungdomsskolen. Lærlinger som sluttet før de var ferdige eller gjennomførte uten å bestå hadde lavest karaktersnitt (3,24 og 3,28) fra ungdomsskolen. De som hadde høyest snitt var de lærlingene som ikke ble ved sin lest, men som endte opp med

¹⁴ Vi har da sett bort fra de som hadde tatt fagbrev innenfor studieretning for allmenne, økonomiske og administrative fag (IKT-driftsfag), studieretning for kjemi og prosessfag, trearbeidsfag, medier og kommunikasjon og naturbruk pga lav n.

studiekompetanse (4,04) eller dobbelkompetanse (4,05). De som endte opp med yrkeskompetanse etter lære eller skole hadde snitt fra ungdomsskolen på henholdsvis 3,36 og 3,57. I alle disse gruppene hadde jentene bedre snitt enn guttene, med unntak av de som endte opp med studiekompetanse, her hadde guttene høyere snitt (4,12 mot jentenes 3,97).

Høyest fravær fra tiendeklasse blant de som sluttet. Vi fant at fraværet (målt i prosent) ungdommene hadde med seg fra tiende klasse var størst for lærlingene som sluttet (9,3 prosent) og nest høyest for de som gjennomførte uten å bestå (6,5 prosent). Lavest fravær hadde de som oppnådde yrkeskompetanse etter skoleløp (1,3 prosent). For de som oppnådde dobbelkompetanse, studiekompetanse, eller yrkeskompetanse etter lærefag varierte fraværet fra 3,2 til 4,6 prosent. Det var også forskjell mellom jenter og gutter: jentene hadde i alle disse gruppene større fravær enn guttene.

Gjennomgangen av variasjon i gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse blant lærlinger, viste at variasjonen i forhold til bakgrunnsvariablene var mye mindre enn blant hele ungdomsgruppen som helhet. Forklaringen på dette er at lærlingene er en selektert gruppe. Vi har foran vist at arbeidsgiverne velger de læreplassøkerne som har gode prestasjoner og lite fravær fra tidligere, dvs. at når man først blir lærling har man allerede vist at man tilhører de som har størst sannsynlighet for å oppnå studie- eller yrkeskompetanse.

Hva forklarer lærlingenes kompetanseoppnåelse?

Vi har gjennomført en binomisk logistisk regresjonsanalyse for å identifisere hvilke forhold som påvirker lærlingenes sannsynlighet for å bestå i forhold til å slutte eller ikke bestå videregående opplæring fem år etter grunnskolen. Den multivariate analysen viser at det var lang færre forhold som hadde betydning for denne sammenhengen, sammenlignet med hele ungdomsgruppen. Også her må dette tilskrives at lærlingene er en selektert gruppe; de som fikk læreplass hadde bedre karakterer og lavere fravær enn de som ikke fikk.

Vi fant at karakterene fra tiende klasse hadde sterk positiv effekt på sannsynligheten for å oppnå studie- eller yrkeskompetanse for lærlingene, og at den positive effekten av bakgrunnsvariablene, herunder foreldrenes utdanning, forsvant når vi kontrollerte for grunnskolekarakterene. Dette viser at den positive effekten av foreldres utdanningsnivå, mors yrkesstatus og elevens bostatus blir formidlet via karakterene.

Vi fant effekt av noen grunnskolevariabler i tillegg til karakterene. Fravær fra tiende klasse hadde negativ effekt på sannsynligheten for å bestå. At ungdommen vurderte seg selv som praktisk anlagt og praksisorientert samt brukte tid på lekser, hadde alle signifikant positiv effekt på sannsynligheten for å ha bestått videregående opplæring etter fem år blant lærlinger, også etter kontroll for relevante bakgrunnsvariabler og studieretning.

Også studieretningstilhørighet hadde signifikant betydning for sannsynligheten for å ha bestått videregående opplæring etter fem år blant lærlinger. Lærlinger med lærefag innenfor studieretning for tekniske byggfag, formgivningsfag og elektrofag hadde signifikant lavere sannsynlighet for å ha bestått videregående opplæring etter fem år enn lærlinger innenfor studieretning for byggfag. De øvrige studieretningene skilte seg ikke fra studieretning for byggfag.

Årsaker til at lærlinger slutter

Som en del av prosjektet Bortvalg og kompetanse, ble det også gjennomført en intervjuundersøkelse med 29 ungdommer som hadde sluttet i lære. I individuelle samtaler fortalte de om sine erfaringer og om årsaker til at kontrakten var blitt hevet. En del av ungdommene fremhevet helseproblemer med skade, allergi eller sykdom som årsak til at de måtte slutte som lærlinger. Faglige og sosiale aspekter ved opplæringssituasjonen er ofte tett vevet sammen i ungdommenes fortellinger. Intervjumaterialet viser at når lærlingen tildeles en plass på siden av oppgavefellesskapet i lærebedriften og settes til å gjøre enkle og lite utviklende arbeidsoppgaver over lang tid, hindres læring og progresjon samtidig som lærlingens motivasjon stilles på hard prøve. En annen problematisk situasjon oppstår når lærlingen forventes å mestre mer enn han eller hun har lært samtidig som instruksjonen er mangelfull. I begge tilfeller synes det som et krav til høyt tempo i produksjonen er en viktig bakgrunn for at lærlingen ikke blir inkludert i oppgavefellesskapet på en god måte. Resultatet, enten oppgavene er for enkle eller for avanserte, er at lærlingen hindres i å lære og utvikle seg. Beretningene vitner om at balansen mellom opplæring og produksjon er prekær. I tråd med teorier om mesterlære (Lave 1999; Lave & Wenger 2003) synes det som en nødvendig betingelse for effektiv læring er at opplæringen foregår som skiftende deltakelse i et pågående praksisfellesskap, hvor målet er at lærlingen over tid skal bli en fullverdig deltaker.

Lærekandidatordningen brukes i svært liten grad

Opplæringslova definerer tre kompetanseformer: 'Den vidaregående opplæringa skal føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller kompetanse på lågare nivå' (Opplæringslova §3-3).

Kompetanse på lavere nivå er det man oppnår når man ikke oppnår studie- eller yrkeskompetanse. Dette går også frem av forskrift til Opplæringslova som sier at kompetansebevis utstedes som dokumentasjon for videregående opplæring når vilkårene for å få vitnemål eller fag-/svennebrev ikke er oppfylt. (Forskrift til Opplæringslova §4.33 og 4.65). Kompetanse på lavere nivå kom inn i lovverket og ble en del av videregående opplæring med Reform 94. Opprinnelig het det "dokumentert delkompetanse", deretter "delkompetanse" og fra og med januar 2001 fikk kompetanseformen betegnelsen 'Kompetanse på lavere nivå' (Besl.O.nr.106 (1999-2000)).

Kompetanse på lavere nivå kan i hovedsak oppnås på to måter, planlagt eller uplanlagt. *Planlagt kompetanse på lavere nivå* oppnår man ved å gjennomføre videregående opplæring med reduserte læreplanmål. Man har allerede fra starten eller underveis sett at sjansen er liten for å klare de vanskelige kravene til studie- eller yrkeskompetanse, og man jobber for å tilegne seg deler av læreplanens mål og moduler. Ungdom som sikter mot kompetanse på lavere nivå innenfor et yrkesfag inngår en *opplæringskontrakt* i stedet for en lærekontrakt, de får en *opplæringsplass* i stedet for en læreplass, de er *lærekandidater* og ikke lærlinger og de går opp til *kompetanseprøve* i stedet for fag-/svenneprøve. Og kompetansen dokumenteres altså med et *kompetansebevis*, som viser hvilke elementer i læreplanverket ungdommen har arbeidet med og oppnådd kompetanse i. Det betyr at kompetansebeviset viser hva ungdommen faktisk kan.

Uplanlagt kompetanse på lavere nivå oppnår man når man har hatt studie- eller yrkeskompetanse som målsetting, men ikke klarer å innfri alle læreplanens krav, slik at man ender opp med ikke å bestå i alle fag. Uplanlagt kompetanse på lavere nivå kan dokumenteres med kompetansebevis, men det er nok minst like vanlig at dokumentasjonen er en karakterutskrift påført strykkarakter(er).

Vi har foran vist at en tredjedel - 34,2 prosent - av de som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002, ikke har oppnådd studie- og yrkeskompetanse fem år seinere. Når vi ser bare på de som hadde vært lærlinger, gjaldt dette 29,2 prosent. Alle disse ungdommene uten studie- eller yrkeskompetanse har per definisjon kompetanse på lavere nivå. Man kunne forvente at en betydelig andel av den tredjedelen som har endt opp med kompetanse på lavere nivå har hatt dette som et mål for utdanningen sin. Dvs. at de har vært lærekandidat med en opplæringsavtale og gått opp til en kompetanseprøve og oppnådd kompetanse på lavere nivå dokumentert med et kompetansebevis.

Våren 2007, altså på slutten av det femte året i videregående opplæring fant vi blant de 9749 ungdommene i undersøkelsen, 32 lærekandidater. I tillegg har vi registrert 23 ungdommer som hadde vært lærekandidater i løpet av tiden i videregående opplæring. Totalt betyr det at 55 av 9749 ungdommer har vært lærekandidat. Dette tilsvarer 0,56 prosent av ungdommene som gikk ut av tiende klasse på Østlandet våren 2002. Vi må ta forbehold pga. varierende registrering av lærekandidater, slik at det faktisk kan ha vært flere enn registrene har fanget opp, men slik vi kjenner virkeligheten innenfor videregående opplæring, er det vår vurdering at dette stemmer relativt bra.

Vi har sett litt nærmere på disse 55 ungdommene som har vært lærekandidater.

- Det var 35 gutter og 20 jenter.
- De fordelte seg slik på fylkene: Vestfold 20, Akershus 10, Hedmark 7, Buskerud 6, Østfold 5, Oslo 4, Telemark 3 (merk at vi har foretatt et 50 prosent utvalg innenfor ett årstrinn, slik at det virkelige antallet i fylkene vil være omtrent det doble for hvert årstrinn).

- 30 av disse hadde enten ikke gått opp til eller ikke bestått kompetanseprøve. Disse 30 hadde vært lærekandidater innenfor i alt elleve av de tolv yrkesfaglige studieretningene.
- 18 hadde bestått kompetanseprøven med resultatet Bestått, to med resultatet Meget godt bestått, og fem var i juli 2007 meldt opp til kompetanseprøve. Disse 25 fant vi innenfor følgende lærefag: Omsorgsarbeider (2), barne- og ungdomsarbeider (5), butikkfag (4), kontorlag (1), fotograffaget (1), butikkslakterfaget (1), kokk (1), institusjonskokk (1), tømmerfaget (3), murerfaget (2), industrirørlegger (1), malerfaget (1), bilfaget, lette kjøretøy (1) og bilfaget, tunge kjøretøy (1). Disse 25 inngår blant de 65,8 prosent som har bestått videregående opplæring og blant de 12,6 som har yrkeskompetanse etter lære (jf. kap 2 og 3).

En sammenligning av denne andelen på 0,56 prosent med de 34,2 prosent av ungdommene som ikke oppnådde studie- eller yrkeskompetanse illustrerer bl.a. at det må være et kraftig underforbruk av lærekandidatordningen. Vi hevder ikke at alle de 34,2 prosent er potensielle lærekandidater, men en betydelig andel av disse ville ganske sikkert tjent på en videregående opplæring frem mot planlagt kompetanse på lavere nivå fremfor å forsøke å oppnå studie- eller yrkeskompetanse.

Det er umulig å angi et eksakt tall for hvor stor andel av årskullene som bør ha planlagt kompetanse på lavere nivå som målsetting for sin videregående opplæring. Men det er mulig, når vi ser litt nærmere på prestasjonene til de som ikke har bestått, å antyde noe om potensialet blant disse.

Vi har i kapittel 2.5.3 vist hvor mange blant slutterne og de som ikke hadde bestått hele videregående, som hadde bestått grunnkurs eller vkI. Vi kan oppsummere:

- Sluttet med bestått grunnkurs: 3,1 prosent av hele utvalget
- Ikke bestått hele løpet, men bestått grunnkurs: 4,0 prosent av hele utvalget
- Sluttet med bestått til og med vkI: 4,7 prosent av hele utvalget
- Ikke bestått hele løpet, men bestått til og med vkI: 12,3 prosent av hele utvalget

Blant disse utgjorde de som hadde bestått bare grunnkurs 7,1 prosent av hele utvalget, og de som hadde bestått til og med vkI (inkludert bestått vkII i et 3+løp), utgjorde 17,6 prosent av utvalget. Da ser vi at til sammen 24,7 prosent av utvalget, i hvert fall hadde bestått ett nivå innenfor videregående opplæring. For noen av disse ville sikkert planlagt kompetanse på lavere nivå og lærekandidatordningen passet, men dersom vi forutsetter at disse 24,7 prosent hadde potensial til å fullføre og bestå gitt riktig tilpassing og tilrettelegging av opplæringen, står vi fortsatt igjen med 10 prosent av kullet. For en betydelig andel av disse ville kompetanse på lavere nivå helt sikkert vært et svært godt alternativ. Disse tallene skulle gi en antydning av, og ikke et endelig svar på, hvor store andeler av årskullene som bør sikte mot kompetanse på lavere nivå, og hvor stor andel av de som har sluttet eller ikke bestått man bør ha som ambisjon å føre frem til studie- og yrkeskompetanse.

Dersom ungdom som har særlige vansker med de faglige kravene som stilles for å oppnå studie- eller yrkeskompetanse, i stedet kom i gang med et løp mot planlagt kompetanse på lavere nivå, ville de få arbeide med reduserte læreplanmål. For mange av disse ungdommene ville dette kunne føre til opplevelse av mestring og ikke stadig nye nederlag som en evig fortsettelse av alle nederlagene fra ungdomsskolen. Faglig mestring kan føre til større grad av trivsel og sosial mestring, noe som igjen kan bety redusert sannsynlighet for å slutte i videregående opplæring.

Til tross for at kompetanse på lavere nivå har eksistert som en del av videregående opplæring siden 1994 og til tross for at relativt mange i hvert kull burde hatt kompetanse på lavere nivå som målsetting, er det altså svært få som er i et planlagt løp mot kompetanse på lavere nivå.

Hva skyldes det at denne muligheten er så sterkt underutnyttet? For å svare på dette må vi foreta et historisk tilbakeblikk, og da er det tre forhold som er viktige å trekke frem. For det første er det viktig at kompetanseformen ikke var en del av Regjeringens forslag til Reform 94, men ble brakt inn i lovverket og videregående opplæring av Stortinget. De som skulle implementere Reform 94 fra nasjonalt nivå hadde dermed ikke noe eierforhold til delkompetanse/kompetanse på lavere nivå, noe som kan ha påvirket arbeidet med å ta i bruk kompetanseformen. Dette er grundig dokumentert av Markussen (1995, 2000).

For det andre ble delkompetanse/kompetanse på lavere nivå motarbeidet av arbeidslivets parter. En arbeidsgruppe som skulle utrede en rekke forhold rundt delkompetanse, og hvor LO og NHO var representert, la som et av flere overordnede prinsipper til grunn, at "Det bør ikke utvikles nye nasjonale yrkeskategorier under fagarbeidernivået" (KUF 1994:10). Implisitt i dette lå at elever med delkompetanse som mål, ikke kunne planlegge utdanningen frem mot en yrkeskategori. Bare representanten fra det statlige Rådet for funksjonshemmede dissenterte fra dette prinsippet.

I høringsrunden var skillelinjene de samme; organisasjoner som ivaretar interessene til funksjonshemmede og de som arbeider for å utvikle ungdommens kompetanse var mot dette prinsippet, mens arbeidslivets parter; LO, YS, KS og Lærerforbundet, samt Rådet for fagopplæring i arbeidslivet (RFA), hvor arbeidslivets parter var representert, var for.

Dette kan tolkes som en kamp om posisjon på arbeidsmarkedet. Grupper som gjennom utdanningssystemets oppbygging og organisering har adgang til arbeidsmarkedet, inntar et standpunkt hvor de verner om egeninteresser og beskytter etablerte posisjoner. Nye yrkeskategorier under fagarbeidernivå, kan gi etablerte yrkesgrupper konkurranse. Denne motstanden mot kompetanse på lavere nivå fra arbeidslivets parter er grundig dokumentert av Markussen (1995, 2000).

For det tredje fikk kompetanseformen heller ikke drahjelp hos sentrale og fylkeskommunale myndigheter. I løpet av de fem første årene etter at delkompetanse ble etablert, inneholdt den

statlige informasjonen 'Til deg som skal søke videregående opplæring' ikke et ord om kompetanseformen. Også, skoleeierne, fylkeskommunene, informerte svært lite om delkompetanse. Dermed var det nærmest umulig for ungdom med svake faglige forutsetninger å vite at det var mulig å starte i videregående opplæring med et annet mål enn studie- eller yrkeskompetanse. Denne hemmeligholdelsen av delkompetanse/kompetanse på lavere nivå er grundig dokumentert av Markussen (1995, 1996, 2000).

Dette nærhistoriske bakteppet, viser at når planlagt kompetanse på lavere nivå fortsatt er lite i bruk i videregående opplæring, kan noe av forklaringen være det manglende eierforholdet til kompetanseformen i det statlige og fylkeskommunale byråkratiet i forbindelse med implementeringen av Reform 94, arbeidslivets motstand, samt statlige- og fylkeskommunale myndigheters manglende informasjon om delkompetanse de første årene etter 1994.

Siden 2005 har det vært en utvikling i forhold til kompetanse på lavere nivå. Kunnskapsminister Øystein Djupedal nedsatte tidlig i 2006 en bredt sammensatt arbeidsgruppe som skulle vurdere tiltak for bedre gjennomføring i videregående opplæring. Arbeidsgruppen leverte sin innstilling *Tiltak for bedre gjennomføring i videregående opplæring* (Kunnskapsdepartementet 2006) i august 2006. Innstillingen er senere omtalt som GIVO-innstillingen. Den kom med en rekke forslag. Et av disse var en videre utvikling av Lærekandidatordningen. Forslaget innebar at det skulle "utvikles et organisert praksisbasert løp som ender opp i et gjenkjennelig og anerkjent dokumentasjon, praksisbrevet" (Kunnskapsdepartementet 2006:40). Ideen var at noen ungdommer skulle få en praksisbasert opplæring i bedrift. Denne skulle være toårig og starte rett etter ungdomsskolen. Et mindretall i utvalget fremmet et forslag som innebar en videreutvikling av lærekandidatordningen hvor ansvaret for praksisbrevløpet i større grad ville ligge innenfor den fylkeskommunale videregående opplæring. GIVO-innstillingen fulgte også opp forslaget fra Markussen m.fl. (2006:31) om å endre begrepet kompetanse på lavere nivå til *Grunnkompetanse*.

GIVO-innstillingen ble et viktig grunnlagsdokument for St.meld. nr. 16 (2006-2007), ...*og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*, som Kunnskapsminister Djupedal la frem i desember 2006. Her fulgte man opp forslaget om praksisbrev, og meldingen skrev også at departementet ville foreslå å endre kompetanse på lavere nivå til *Grunnkompetanse*. Denne begrepsendringen har i skrivende stund (4.4.08) ikke blitt foreslått fra departementet, men det ble fra høsten 2007 satt i gang forsøke med praksisbrev i tre fylkeskommuner innefor tre fag. Praksisbrev som anleggsgartner, tømrer og innenfor industriell matproduksjon. Tre fylkeskommune deltar i forsøket; Oslo, Vestfold og Rogaland. Forsøket er p.t. ikke evaluert.

Vi vet også, uten at vi har en dokumentert oversikt, at det skjer ulike tilnærminger til lærekandidatordningen og kompetanse på lavere nivå rundt i landet. To eksempel kan nevnes:

I Vestfold fylkeskommune tilbyr man fra skoleåret 2008-2009, muligheten for å søke på planlagte løp mot *Grunnkompetanse*. Dette tilbys innenfor fem utdanningsprogrammer,

restaurant- og matfag, teknikk og industriell produksjon, design og håndverk, bygg- og anleggsteknikk og service og samferdsel på tre av de videregående skolene i fylket. Foran skoleåret 2008-2009, har Vestfold fylkeskommune fått 85 primærsøkere til 87 tilgjengelige plasser på disse kursene. Det illustrerer et behov og et potensial. Bl.a. følgende prinsipper blir lag til grunn for tilbudene:

- Grunnkompetanse er et yrkesfaglig løp hvor hovedmodellen er 2 + 2 med tegning av opplæringskontrakt for det siste opplæringsåret. Eventuelt et vg3 i skole dersom spesielle forhold tilsier dette.
- Søkerne må kjenne til sluttkompetanse, arbeidsmuligheter og eventuelle videre utdanningsmuligheter
- Den videregående skolen er ansvarlig for gjennomføring av opplæringstilbudet.
- Tilbudene organiseres som øvrige opplæringsløp (kontaktlærer, faglærere, timetall med mer)
- Knyttes opp mot Kunnskapsløftets utdanningsprogram og programområder, og tar utgangspunkt i programfagene.
- Skal være knyttet opp mot arbeidslivets funksjoner og arbeidsmarkedets behov med vekt på sluttkompetanse innenfor programfagene. (Jonsdottir 2008).

På Kjelle videregående skole i Akershus har man siden implementeringen av Reform 94 arbeidet systematisk med å tilby ungdom planlagt kompetanse på lavere nivå. Gjennom et tett samarbeid med lokalt arbeids- og næringsliv har man også fått til et opplegg som gjør at mange av ungdommene som fullfører planlagt kompetanse på lavere nivå på skolen, har gode muligheter i arbeidslivet (Kjelle videregående skole 2008).

Å lykkes med å etablere kompetanse på lavere nivå som en likestilt kompetanseform er en lang vei å gå. Lærere og rådgivere må overbevises om at dette er riktig. Også i forhold til foresatte kan introduksjon av kompetanse på lavere nivå være en utfordring. De må akseptere at sønnen vil få et kompetansebevis og ikke et fagbrev. Gutten selv må aksepterer at han skal bli spesialarbeider i rørleggerfaget og ikke rørlegger. Og arbeidslivet må for det første være villig til å ta inn disse ungdommene som lære kandidater og gi dem en utdanning, og for det andre være villig til å ansette dem når de har bestått kompetanseprøven og kommer med kompetansebeviset i hånda og søker jobb. Alt dette er store utfordringer. Men de er ikke uovervinnelige. Og skole-Norge har sett eksempler på at man får det til.

I debatten om bruk av kompetanse på lavere nivå har det vært brukt som argument mot å ta i bruk kompetanseformen, at man gjør disse ungdommene en bjørnetjeneste, man lurer dem i forhold til deres senere muligheter i arbeidsmarkedet, fordi de ville være bedre tjent med et fagbrev enn et kompetansebevis. Dette er i og for seg riktig, jo bedre kompetanse man har, jo bedre muligheter har man på arbeidsmarkedet. Og det er slik at de med fagbrev har bedre muligheter til å få en jobb enn de som har kompetanse på lavere nivå dokumentert med kompetansebevis (Grøgaard, Markussen og Sandberg 2002). Men det man glemmer, er at for disse ungdommene er ikke fagbrevet alternativet. De har ikke de nødvendige forutsetningene,

de vil ikke klare både vg1, vg2 og fagprøven. Og da er utfordringen å gi dem så mye og så god utdanning som mulig. Og da er det vår vurdering at et planlagt løp mot kompetanse på lavere nivå hvor ungdommene kan mestre og oppnå en dokumentasjon på hva de faktisk kan, er et mye bedre alternativ enn et mislykket forsøk på å få fagbrev preget av nederlag, og dokumentert med karakterutskrifter fra vg1 og vg2 som viser hvilke fag de har strøket i.

Det hevdes også i debatten at ungdom som ikke har fagbrev ikke vil få jobb. Det er vår vurdering at dette er feil. Det er i flere studier vist at det fins jobber i arbeidsmarkedet som kan betjenes av personer som ikke har fullført videregående opplæring med bestått. Både Akershus fylkeskommune (1996, 2008), Larsen og Hompland (1999) og Stølen (2001) har vist at det er behov for arbeidskraft med kompetanse på lavere nivå i mange år fremover, også i det såkalte kunnskapssamfunnet. Stølen (2001) har vist at mellom 15 og 20 prosent av jobbene ikke krever høyere utdanning enn avsluttet grunnskole eller grunnkurs i videregående opplæring.

Akershus fylkeskommune har gjennomført to undersøkelser med om lag ti års mellomrom, hvor de bl.a. har kartlagt arbeidslivets behov for kompetanse på lavere nivå. I 1996 spurte de 256 bedrifter, og i 2007 spurte de 231 bedrifter i Oslo og Akershus om de hadde behov for arbeidskraft med kompetanse på nivå under fag-/svennebrev. I begge undersøkelsene svarte 80 prosent av bedriftene at de hadde slikt behov (Akershus fylkeskommune 1996, 2008).

Oppsummering

Prosjektet Bortvalg og kompetanse viser at 65,8 prosent av ungdomskullet som gikk ut av grunnskolen våren 2002 hadde oppnådd studie- eller yrkeskompetanse fem år seinere. 19,4 prosent hadde gjennomført hele utdanningen uten å bestå, mens 14,8 prosent hadde sluttet før de var ferdige. Det er en betydelig variasjon i bortvalg mellom ulike studieretninger, og bortvalget er særlig høyt på noen yrkesfaglige studieretninger. På hotell- og næringsmiddelfag sluttet annen hver ungdom før de var ferdige. På idrettsfag var det bare 3,0 prosent som sluttet. På hotell- og næringsmiddelfag oppnådde 29,5 prosent studie- eller yrkeskompetanse. Til sammenligning besto 80,4 prosent på allmenne, økonomiske og administrative fag.

Det forholdet som hadde sterkest effekt på sannsynligheten for å bestå, gjennomføre uten å bestå eller slutte i videregående opplæring, var elevenes karakterer fra grunnskolen. En lang rekke bakgrunnsforhold, foreldres utdanning, hvem ungdommen bodde sammen med som 15-åring, majoritets/minoritesbakgrunn, om foreldrene var opptatt av utdanning og om de var allmennfagorienterte hadde effekt. Disse forholdene hadde også effekt på karakterene fra ungdomskolen, og disse bakgrunnsforholdene har dermed både indirekte og direkte effekt på kompetanseoppnåelsen fra videregående opplæring.

Analysene viste at to av tre læreplassøkere fikk læreplass. Blant den tredjedelen som ikke fikk læreplass sluttet halvparten. Disse utgjør ca 1,5 prosent av kullet. Noen som hadde planlagt å

ta utdanning som lærling ble dermed stanset underveis. Vi observerer en strukturell hindring som stopper noen ungdommer i å fortsette på den utdanningen de har planlagt.

Fylkeskommunen som eier av videregående opplæring, har ikke kontroll over den siste halvdelen av 2+2-modellen. Det er arbeidslivets dimensjonering av læreplasstilbudet, og arbeidslivets vurdering av hvem de vil ta inn, som bestemmer hvor mange og hvem som skal få lov til å bli lærling. At det er slik, gir grunnlag for å reise spørsmålet om en liten del av de som begynner på en yrkesfaglig utdanning, i realiteten ikke har den samme retten til treårig videregående opplæring som de fleste andre.

Blant de som ble lærlinger var det bedre kompetanseoppnåelse enn blant alle elevene samlet. 70,9 prosent oppnådde studie- eller yrkeskompetanse, 24,5 prosent gjennomførte uten å bestå, og 4,6 prosent sluttet før de var ferdige. En årsak til bedre kompetanseoppnåelse blant lærlingene enn blant hele elevgruppen er at dette er en selektert gruppe. Det var ikke tilfeldig hvem som fikk læreplass. Sannsynligheten for å få læreplass økte jo bedre karakter ungdommen hadde oppnådd på grunnkurs, når de hadde bestått vKI, når de hadde vært lite borte fra skolen andre år i videregående, og når fars høyeste utdanning var videregående.

Vi har undersøkt hvilke forhold som påvirker lærlingenes sannsynlighet for å bestå i forhold til å slutte eller ikke bestå videregående fem år etter grunnskolen. Det var lang færre forhold som hadde betydning for denne sammenhengen, sammenlignet med hele ungdomsgruppen. Også her må dette tilskrives at lærlingene er en selektert gruppe; de som fikk læreplass hadde bedre karakterer og lavere fravær enn de som ikke fikk. Også for lærlingene fant vi at karakterene fra tiende klasse hadde sterk positiv effekt på sannsynligheten for å oppnå studie- eller yrkeskompetanse.

Opplæringsloven sier at videregående opplæring skal føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller kompetanse på lavere nivå. Kompetanse på lavere nivå oppnås når man ikke oppnår studie- eller yrkeskompetanse, og kan i hovedsak oppnås planlagt eller uplanlagt. *Planlagt kompetanse på lavere nivå* oppnår man ved å gjennomføre videregående med reduserte læreplanmål. Kompetanseformen er i alt for liten grad tatt i bruk. Brukt på en riktig måte kunne kompetanse på lavere nivå bidra til at færre sluttet, og at flere gjennom et kompetansebevis fikk dokumentert en kompetanse de kunne bruke for å få seg en jobb.

Litteratur

Akershus fylkeskommune (2008), *En ressurs for arbeidslivet – arbeidslivets behov for ungdom med kompetanse på lavere nivå*. Oslo. Prosjekt redusert bortvalg i en lærende organisasjon

Akershus fylkeskommune (1996), *Delkompetanse – en ressurs for arbeidslivet. En kartlegging i Akershus og Oslo*. Oslo: Prosjekt delkompetanse.

Besl.O. nr. 106 (1999–2000), *Lov om endringer i Lov 17.06.98 nr.61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) m.m.*

- Forskrift til Opplæringslova*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Grøgaard, Jens B., Eifred Markussen & Nina Sandberg (2002), *Seks år etter. Om kompetanseoppnåelse og overgang til arbeid og utdanning for det første Reform 94-kullet*. NIFU rapport 3/2002 Oslo: NIFU.
- Jonsdottir, Erla (2008), *Grunnkompetanse. Powerpointpresentasjon av Grunnkompetanse*.
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1994), *Utredning av delkompetanse i arbeidsliv og opplæring*. Innstilling fra en arbeidsgruppe.
- Kjelle videregående skole (2008), http://www.kjelle.vgs.no/index.php?page_id=828
- Kunnskapsdepartementet (2006a), *Tiltak for bedre gjennomføring i videregående opplæring*. Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Kunnskapsdepartementet. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- Larsen, Knut Arild og Andreas Hompland (1999), *Trender i arbeidslivet* Oslo: Econ senter for analyse.
- Lave, J. (1999), Læring, mesterlære, sosial praksis. In K. Nielsen & S. Kvale (red.), *Mesterlære. Læring som sosial praksis*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Lave, J., & Wenger, E. (2003), *Situert læring - og andre tekster*. København: Reizel.
- Lov 17.06.98 nr 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova). Sist endret 14.desember 2007, med virkning fra 1.januar 2008 <http://www.lovdatab.no/all/nl-19980717-061.html>
- Lødding, Berit (1998), *Gjennom videregående opplæring? Evaluering av reform 94: Sluttrapport fra prosjektet Etniske minoriteter*. Oslo: NIFU Rapport 19/98.
- Markussen, Eifred, (2000) *Særskilt tilrettelagt opplæring i videregående - hjelper det? Om segregering, inkludering og kompetanseoppnåelse i det første Reform 94-kullet*. Fafo-rapport-341.
- Markussen, Eifred (1996) Delkompetanse - hemmeligheten i Reform 94. *Kronikk Aftenposten* 28.mars 1996
- Markussen, Eifred (1995) Dokumentert delkompetanse: sesam, sesam eller en ny illusjon? I: Haug, Peder(red.) *Spesialpedagogiske utfordringer*, Universitetsforlaget
- Markussen, Eifred, Mari Wigum Frøseth, Berit Lødding og Nina Sandberg (2008), *Bortvalg og kompetanse. Gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring blant 9749 ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002. Hovedfunn, konklusjoner og implikasjoner fem år etter*. Rapport 13/2008. Oslo: NIFU STEP.
- Markussen, Eifred, Berit Lødding, Nina Sandberg og Nils Vibe (2006), *Forskjell på folk – hva gjør skolen? Valg, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring blant 9749 ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002. Hovedfunn, konklusjoner og implikasjoner tre og et halvt år etter*. Rapport 3/2006. Oslo: NIFU STEP.

Markussen Eifred & Nina Sandberg (2005), *Stayere, sluttere og returnerte. Om 9756 ungdommer på Østlandet, deres vei gjennom, ut av, eller ut og inn av videregående opplæring, og om deres prestasjoner to år etter avsluttet grunnskole*. NIFU STEP skriftserie 6/2005.

St.meld. nr. 16 (2006-2007), *... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet

Stølen, Nils Martin (2001), Tilbud og etterspørsel for ulike typer arbeidskraft. *Økonomiske analyser* 6/2001. SSB, p.52-58.

Kapittel 4 Inkludering av voksne i VET

Håkon Høst

Norsk VET har blitt karakterisert som preget av en gjennomgående pragmatisme knyttet til verdsetting av erfaringsbasert kontra skolebasert kompetanse, noe som kan knyttes til arbeidslivets autonomi i forhold til utdanningssystemet (Michelsen og Olsen 2007). En viktig forklaring på dette er at ulike deler av norsk arbeidsliv har lang tradisjon for – og gode erfaringer med – å kompensere det man kan kalle underproduksjon av ungdom med fagbrev eller annen grunnleggende yrkesutdanning: dette har man gjort ved å senke de formelle inngangskriteriene, og i stedet gi ansatte muligheter for utdanning og formell kvalifisering på et senere tidspunkt i livsløpet. Denne tradisjonen har gjort at det norske yrkesutdanningssystemet - i langt større grad enn land vi kan sammenligne oss med – må sies å ha vært, og til dels fortsatt er, åpent for eldre ungdom og voksne.

Når voksnes tilgang til VET ble et sentralt politisk anliggende gjennom den økende fokuseringen på livslang læring innenfor organisasjoner som OECD og EU på siste halvdel av 1990-tallet, stilte Norge derfor med en helt annen utgangsposisjon enn land hvor yrkesutdanning i større grad har vært forbeholdt ungdom. Dette er et sentralt element når en skal forstå hvorfor Norge, sammen med de øvrige nordiske land, scorer høyest i internasjonale undersøkelser om voksnes deltakelse i utdanning¹⁵.

Dersom vi ser på de endringene som har skjedd over de siste 20 årene har de voksnes posisjon i yrkesutdanning i Norge i større grad vært et spørsmål om omstrukturering enn økt tilgang. Vi vil i framstillingen starte med den historiske bakgrunnen for voksnes posisjon i norsk yrkesutdanning, før vi bringer inn nye data for å vise utviklingen de siste årene. Vi vil ta for oss de tre hovedarenaene som har strukturert voksnes tilgang til yrkesutdanning

- Den skolebaserte yrkesutdanningen
- Lærlingeordningen
- Praksiskandidatorordningen

Historisk bakgrunn

Yrkesutdanning i skole

Fram til 1990 var det langt flere som fikk yrkesutdanning i skole enn gjennom lærlingeordningen. Dette har historisk sett ulike forklaringer. Den ene er den sterke

¹⁵ Se blant annet Rubenson (2005), "Equity in education. Thematic review. Norway country note". OECD 2004.

utbyggingen av yrkesskolene fra 1945 til 1980, en periode hvor lærlingeordningen ikke hadde tilnærmelsesvis samme vekst; Det var i 1981 over 100 000 elever i fag- og yrkesskoler, hvorav 41 500 på linjer for industri og håndverk. Til sammenligning var antall nytegnede lærekontrakter samme år ikke høyere enn 4500¹⁶ (se også kapittel 1). Yrkesskoleutdanningene levde sitt eget liv, riktignok som utdanninger rettet mot arbeidslivet, men kun med svake koplinger til lærlingeordningen. I tillegg til at en stadig høyere andel av ungdomskullene søkte seg til videregående, økte også antall eldre ungdommer og voksne, spesielt på de yrkesfaglige linjene. Arbeidsledigheten på 1980-tallet bidro til at denne utviklingen eskalerte ytterligere. Den videregående skolen var i denne perioden ikke bare åpen for voksne, men alder og yrkeserfaring ga dem tilleggspoeng ved opptak slik at de stilte sterkere på de kursene det var konkurranse om plassene. Dette gjaldt særlig enkelte yrkesutdanninger som ikke lå under fagopplæringen, som for eksempel sosial- og helsefagsutdanningene, som ekspanderte voldsomt etter at de med loven om videregående opplæring av 1974 ble lagt inn under den nye, felles videregående skolen (Høst 2006). Yrkesutdanning for helse- og sosialsektoren representerer en annen tradisjon enn industri og håndverk, men det finnes også mange fellestrekk. Utdanningene har tradisjonelt vært skolebaserte, men i stor grad dominert av voksne kvinner. Studier av den største av utdanningene innenfor dette feltet, hjelpepleierutdanningen, viser at det helt dominerende mønsteret har vært å rekruttere voksne ufaglærte og siden gi disse utdanning (ibid.). Dette har fra 1960-tallet og utover gitt titusener av voksne kvinner en mulighet for en fagutdanning. Blant kvinner født midt på 1950-tallet har så mye som 15 prosent av årskullet gjennomgått hjelpepleierutdanning, men på svært ulike stadier av livet (ibid.). Så sent som i 1991 var hele 3 av 4 elever i hjelpepleierutdanningen over 20 år (ibid.). Ved siden av at de ordinære hjelpepleierklassene i videregående skole var dominert av voksne, fantes det egne, komprimerte utdanninger for voksne både i og utenfor den videregående skolen (ibid.).

I 1990 var det 36 000 voksne i videregående skole, de aller fleste i yrkesutdanning¹⁷. Ser man på de studieretningene som fra 1994 skulle utgjøre de yrkesfaglige linjene, var hver fjerde elev innenfor disse over 20 år i skoleåret 1990/91. Innen de kvinnedominerte studieretningene sosial- og helsefag og husflids- og estetiske fag, utgjorde de voksne, dvs. de over 20, nesten halvparten av elevene.

Læretid

I land det er naturlig å sammenligne seg med, som for eksempel Tyskland, har man mulighet for å tegne lærekontrakt en kort periode i livet, normalt begrenset til to-tre år etter avgang fra videregående utdanning (Blossfeldt 1990). For det området vi her fokuserer på, nemlig VET, har det å ikke få en lærlingeutdanning og et fagbrev på dette stadiet av livet, vist seg å få

¹⁶ Kilde: SSB Historisk statistikk og RFA årsmelding 1981.

¹⁷ NOU 1991: 4 *Veien videre til studie- og yrkeskompetanse for alle*

langsiktige konsekvenser, ikke bare for mulighetene til å bli faglært, men også for framtidig sysselsetting og livslang læring (ibid.).

I Norge har det tradisjonelt vært en helt annen aldersmessig heterogenitet blant lærlingene, selv om alderssammensetningen har svingt med konjunkturer og andre forhold. Dette henger sammen med at lærlingeordningen historisk har vært en ordning for å rekruttere arbeidskraft, og arbeidsmarkedet har således også lagt rammene for rekruttering av lærlinger. Lærebedriftene har tradisjonelt rekruttert sine lærlinger fritt i forhold til utdanningsbakgrunn. I stedet har mønsteret vært at lærlingene har blitt sendt på lærlingeskole underveis i læretiden. Dette preget lærlingeordningen helt fram til 1990-årene. Så sent som i 1989 hadde bare hver tredje lærling 2-års skoleutdanning i faget før læretiden¹⁸.

Blegen-utvalget¹⁹ påpekte i 1991 som et problem at bare 43 prosent av lærlingene var under 20 år. I 1994 hadde dette sunket ytterligere, helt ned til 17 prosent (Michelsen, Høst og Gitlesen 1998). Dermed kan man si lærlingeordningen helt fram 1994 var dominert av eldre ungdom og unge voksne og slik sett dekket en del av det man normalt vil definere som voksenopplæring.

Praksiskandidatordningen²⁰

Et annet sentralt karakteristika ved norsk VET er at det ved siden av disse, tradisjonelt aldersheterogene utdanningsordningene som skolen og lærlingeordningen har representert, har eksistert en egen voksenvei fram til fagbrev, i form av en ordning hvor voksne gis muligheter til å avlegge fagprøve på grunnlag av lang praksis i faget. Da den norske lærlingeloven ble vedtatt i 1950, ble det slått fast at ikke bare lærlinger, men også erfarne ufaglærte arbeidere skulle ha rett til å avlegge en fagprøve. Forutsetningen var at de hadde 25 prosent lengre praksis enn det som den gangen var normal læretid. I praksis ble det dermed etablert to likeverdige og parallelle veier til fagbrev i Norge; en gjennom læretid og teoriundervisning, og en gjennom praksis som ufaglært innenfor fagets område (Holm 1960) - det som senere har blitt hetende praksiskandidatordningen²¹. Lovens virkeområde ble begrenset til bystrøk, fordi man ikke anså at næringslivet var tilstrekkelig utbygget i alle deler av landet, slik at de kunne påta seg de forpliktelser som lærlingeloven medførte. Praksiskandidatordningen som sertifiseringsform var derfor særlig aktuell for folk som arbeidet i fag som var underlagt lærlingeloven i distrikter hvor loven ikke gjaldt. Ikke minst ved geografisk mobilitet måtte det være muligheter for disse til å erverve fagbrev.

¹⁸ Kilde: NOU 1991: 4 *Veien videre til studie- og yrkeskompetanse for alle*

¹⁹ NOU 1991: 4 *Veien videre til studie- og yrkeskompetanse for alle*

²⁰ Denne delen bygger i stor grad på artikkelen *Some remarks on Norwegian Vocational Education and Training Policies and Lifelong learning* (Michelsen og Høst 2001)

²¹ Fram til 1994 het det § 20-ordningen ut fra bestemmelsens plassering i lærlingeloven av 1950, senere også fagopplæringsloven av 1980.

Etter hvert har imidlertid begrunnelsen for ordningen forskjøvet seg fra geografisk mobilitet og rettferdighet til aldersmessig fleksibilitet. I 1980 ble lærlingelovens virkeområde utvidet til å bli landsomfattende²². Den opprinnelige begrunnelsen for praksiskandidatordningen falt dermed i prinsippet bort. I stedet fikk ordningen en ny begrunnelse gjennom en kopling til den nye loven om voksenopplæring, som var blitt vedtatt i 1976. Denne endringen illustreres ikke minst gjennom at lærlingeloven i 1980 fikk endret sitt navn til lov om fagopplæring i arbeidslivet. Betegnelsen understreket at fagopplæring kunne skje utenom læreforhold, og at også voksne som ikke hadde gjennomført et læreforhold hadde anledning til å ta fagbrev og dermed få status som fagarbeider.

Innenfor etablerte håndverks- og industrifag har det i perioder vært rekruttert svært mange fagarbeidere gjennom praksiskandidatordningen. Innen for eksempel metallindustrien har ordningen med få unntak representert et meget viktig supplement til lærlingeordningen, ikke bare som voksenutdanning, men som et alternativ for, i hvert fall litt eldre, ungdom. For store deler av industrien var mangel på faglært arbeidskraft (og lærlinger) nærmest normalsituasjonen på 1960-, og deler av 1970-tallet. For verkstedsindustrien, som har en lang tradisjon under lærlingeordningen, betød det stramme arbeidsmarkedet at man i stor grad var henvist til å ansette hjelpearbeidere og lære disse opp (Michelsen 1995, Hjellbrekke 1999). Den solidariske norske lønnspolitikken og de lave lønnsskillene ut fra fagstigen medførte videre at industrien framsto som et relativt attraktivt arbeidsfelt for arbeidere fra rurale distrikter med bakgrunn fra jordbruk og fiske. Samtidig representerte fagbrevet på langt nær noen obligatorisk forutsetning for status som fagarbeider. Helt fram til 1980-tallet var det innen verkstedsindustrien svært vanlig at voksne arbeidstakere ut fra ansiennitet ble anerkjent som fagarbeidere gjennom tariffsystemet, uten at de avla noen fagprøve eller ble offentlig sertifisert (Fylling 1995, Korsnes 1996, Michelsen 1990, 1995, Sirnes 1988).

Innenfor håndverket har praksiskandidatordningen tradisjonelt spilt en mer beskjeden rolle enn i industrien²³. Likevel er det grunn til å anta at vi finner en del av de samme mekanismer her som i industrien, ved at rekruttering av ufaglærte og sertifisering gjennom praksiskandidatordningen har vært av betydning i ulike fag i perioder med mangel på lærlinger og faglært arbeidskraft.

Sertifisering av erfarne arbeidstakere på grunnlag av dokumentert kompetanse har imidlertid også spilt en annen viktig rolle, ved å lette etableringen og implementeringen av nye fag. I en studie av prosessindustrien fant Olsen (1989) at 90 prosent av dem som avla prøve i kjemi/prosessfaget som ble etablert først på 1980-tallet, gjorde det gjennom praksiskandidatordningen. For etableringen av faget har dette den funksjon at det bidrar til å redusere motstanden blant de voksne, erfarne arbeidstakerne mot at nyansatte ungdommer, utdannet gjennom skole og lærlingeordning, blir verdsatt som fagarbeidere innenfor deres

²² Ot.prpr. nr 6 (1979-80), Innstilling O. Nr. 37 (1979-80).

²³ I mangel på historisk statistikk baserer vi oss her særlig på de vurderinger som er gjort i NOU 1978:30

område. I tillegg bidrar det til å etablere en rekrutteringsbasis for instruktører og prøvenemdsmedlemmer som er nødvendig for at det nye faget skal kunne etableres og reproduseres. På slutten av 1990-tallet klarte lærlingeordningen å vinne fotfeste i kjemi prosess-faget; bare en av tre kandidater til fagprøven var nå praksiskandidater, resten var lærlinger²⁴. Reproduksjonsmønsteret innen faget hadde endret seg grunnleggende i løpet av relativt kort tid. Innenfor andre av de mange prosessfag som ble etablert på 1980-tallet, både i kjemisk industri og industriell næringsmiddelproduksjon, har imidlertid fagene hatt problemer med å slå rot som lærefag, og man har 25 år senere fortsatt et dominerende innslag av praksiskandidater. Det kan ses som et problem for fagene at det ikke rekrutteres ungdommer, men samtidig viser dette fleksibiliteten praksiskandidatordningen skaper i systemet, både sett fra bedriftenes og de voksne, ufaglærtes side.

1990-tallets regimeskifte

De voksne ut av videregående skole

Den store omstruktureringen av videregående opplæring som skjedde på 1990-tallet hadde store konsekvenser også for voksne. Reform 94 må forstås på bakgrunn av masseutdanningssamfunnet og problemer med køer i den videregående skolen. Diagnosen var at den videregående skolen var overbelastet, både som følge av et stort antall voksne elever, men også som følge av svak gjennomstrømning grunnet for liten utbygd kapasitet på videregående kurs, samt at lærlingeordningen i liten grad var en mulighet for de yngre ungdommene²⁵.

De politiske grepene som ble gjort var å gi de yngste rett, og dermed forrang til videregående opplæring i offentlig regi. Dermed å forsøke å kople skoletid og læretid tettere sammen både når det gjaldt læreplaner, og gjennom å få bedriftene til å ansette ungdom fra videregående skole som lærlinger. Det siste ble forsøkt oppnådd blant annet ved å opprette et offentlig formidlingsapparat som skulle sikre forbindelsen mellom skolene og dermed elevene på den ene siden, og bedriftene som trengte lærlinger på den andre. I tillegg vedtok man å differensiere lærlingetilskuddene, slik at bedriftene fikk om lag dobbelt så stort offentlig lærlingetilskudd²⁶ om de tok inn ungdom fra skolen sammenlignet med om de tok inn voksne lærlinger utenifra.

På skolesiden ga den nye politikken seg umiddelbare utslag. Klassene ble fra 1994 fylt opp av ungdom med utdanningsrett. Fylkeskommunene prioriterte sine ressurser på de elevene som nå hadde fått en lovfestet, individuell rett til videregående utdanning. De voksne, som ikke hadde noen lovfestet, individuell rett, men var dekket inn av en forskriftsmessig plikt for

²⁴ Kilde: Linda Fagopplæring

²⁵ Se blant annet NOU 1991: 4 *Veien videre til studie- og yrkeskompetanse for alle*

²⁶ Det månedlige tilskuddet fra staten for å ha lærling var

fylkeskommunene til å holde et visst utdanningsomfang, ble kraftig nedprioritert (Sandberg og Vibe 1995, Michelsen, Høst og Gitlesen 1998). Utdanninger som var spesielt tilrettelagt for voksne, slik man for eksempel hadde innen et område som hjelpepleie, ble nedlagt i de fleste fylkeskommuner (Høst 2001). Antall voksne elever på grunnkurs i den videregående skolen ble halvert bare i løpet av ett år (Sandberg og Vibe 1995). Allerede året etter sank antall voksne grunnkurssøkere merkbart, noe som ble tolket som et resultat av erfaringene voksne hadde gjort seg både enkeltvis og som gruppe med den nye inntakspolitikken (Vibe 1995). Den sterke nedgangen i søkningen fra voksne fortsatte i de påfølgende år. I tillegg til at dette må ses som en naturlig respons på de nye opptakspraksisene, kan også den sterke bedringen i arbeidsmarkedet fra midt på 1990-tallet ha hatt betydning for at færre voksne aktivt søkte utdanning (Støren Skjersli og Aamodt 1998). En nærmere undersøkelse vist at de aller fleste av de voksne som ble avvist i videregående i 1994 forsvant ut av køen, ved at de lot å være å søke videregående i de påfølgende år (ibid.)

Ikke færre voksne lærlinger

Etter Reform 94 har det aldersmessige tyngdepunktet for nye lærlinger flyttet seg vesentlig nedover, og ligger nå på 18 år. Nedgangen i alder må i svært stor grad ses som et resultat av de politiske tiltakene gjennom Reform 94. Men inngåelsen av lærekontrakt er til syvende og sist noe som ligger under den enkelte bedrifts styringsrett, og i mange tilfeller ser bedriftene ut til å foretrekke eldre lærlinger. Fremdeles er rundt halvparten eldre enn 18 år når de tegner lærekontrakt²⁷. Her er det imidlertid forskjeller mellom fag. I mange fag følger dette sterke tradisjoner. Innen små håndverksfag tas det i stor grad inn voksne lærlinger. Innen grafiske fag var bare 12,5 prosent av de nye lærlingene 18 år i 1989²⁸. Tross ungdomsreformen er fremdeles bare hver tredje av de nye lærlingene i studieretningen for medier og kommunikasjon 18 år²⁹. Heller ikke i helse og sosialfag er mer enn en tredjedel av de nye lærlingene 18 år. Dette til tross for at voksenrekrutteringen til denne sektoren i all hovedsak skjer gjennom andre kanaler enn lærlingeordningen.

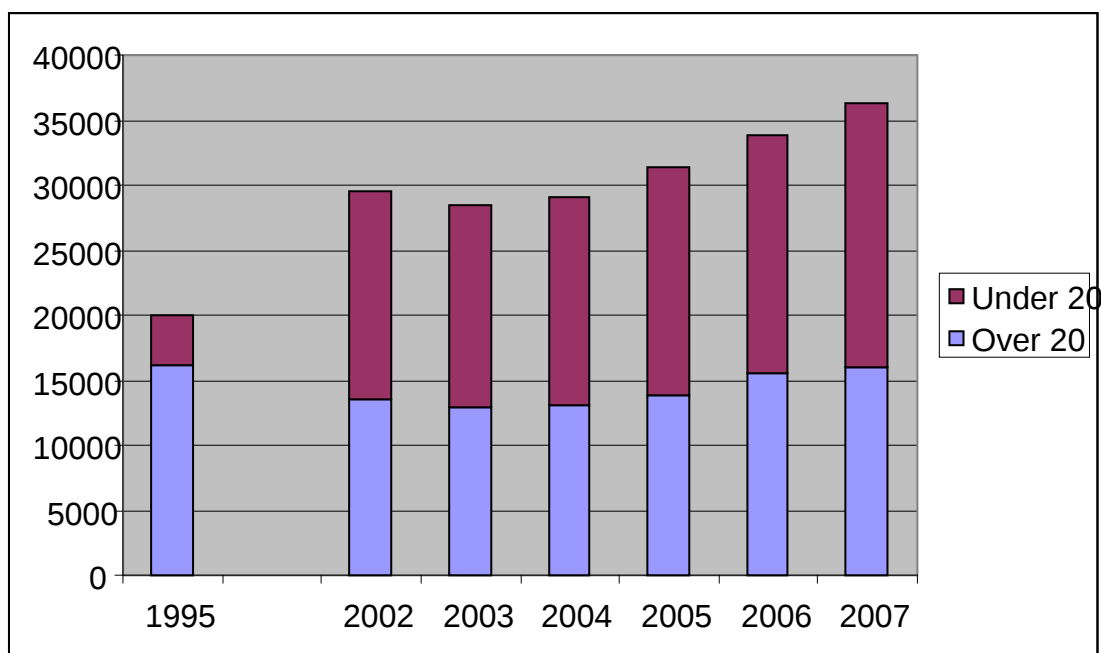
Støren, Helland og Grøgaard (2007) har sett på formidlingen av lærlinger fra skolen og fant i sin studie at konjunktorene hadde en effekt på de voksnes posisjon kontra de unge; de eldste søkerne kom bedre ut under gode konjunkturer, mens de unge rettighetssøkerne kom best ut i nedgangskonjunktur, dvs. når det var sterkere konkurranse om læreplassene.

Selv om det varierer fra fagområde til fagområde, må situasjonen etter Reform 94 – og i dag – beskrives slik at det fremdeles er svært gode muligheter for voksne som ønsker dette, til å tegne lærekontrakt for opplæring i et fag.

²⁷ SSB 2007

²⁸ NOU 1991: 4 *Veien videre til studie- og yrkeskompetanse for alle*

²⁹ Kilde: Utdanningsdirektoratets nettside. Grunnopplæringen i tall



Figur 4.1: Læringer over og under 20 år i 1995, og 2002-2007

Rent tallmessig har antall voksne læringer heller ikke gått ned etter Reform 94 (figur 4.1). Det er like mange læringer over 20 år i 2007, om lag 16 000, som det var i 1995, siste år før Reform 94 slo inn i lærlingeordningen. I stedet har hele økningen i antall læringer kommet på de under 20 år.

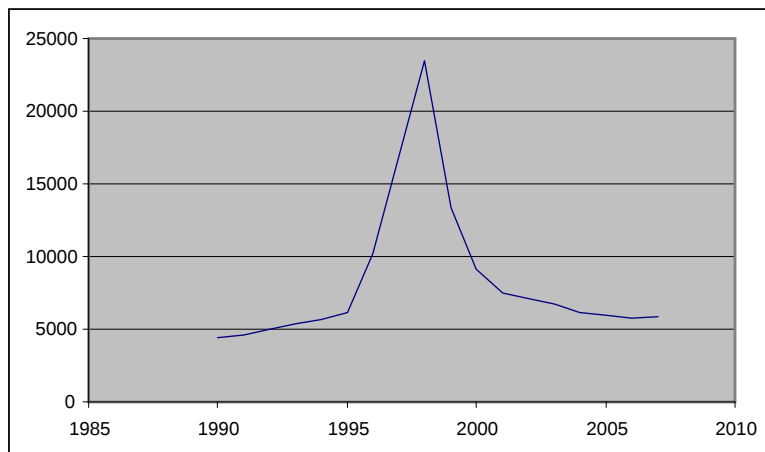
Praksiskandidatordningens kvantitative betydning

Som ledd i omstruktureringen av videregående opplæring ble praksiskandidatordningen, eller § 20-ordningen som den hadde vært kalt, foreslått endret. Utdanningsmyndighetene ville innføre de samme krav om allmenne fag til de voksne praksiskandidatene i arbeidslivet, som de som gjaldt for læringer. Varselet om å endre praksiskandidatordningen, førte til en sterk strøm av oppmeldinger til fagprøve blant voksne. Tall tyder på at gjennomsnittlig 15 prosent av hjelpearbeiderne innen hele NHO-området avla fagprøve som praksiskandidater på siste halvdel av 1990-tallet (Pape 1999). Fra 1996 til 2000 ble det for alle fag avlagt hele 63 000 praksiskandidatprøver, en økning på 120 prosent i forhold til den foregående femårsperiode³⁰. Selv om dette hadde en klar sammenheng med at mange ville benytte anledningen før ordningen ble avviklet, var det også en effekt av de mange nye fag som kom inn under fagopplæringen etter Reform 94 uten å ha noen lærlingetradisjon.

Praksiskandidatordningen ble, etter sterkt press fra partene i arbeidslivet, opprettholdt i sin opprinnelige form. Det betyr at voksne arbeidstakere med lang praksis i faget fortsatt har en enklere teoretisk vei enn læringer til et fullverdig fagbrev.

³⁰ Kilde SSB

Tidligere studier har konkludert med at praksiskandidatordningen historisk har hatt nesten like stor betydning som lærlingeordningen når en ser på antall fagprøveavleggelser (Michelsen og Høst 2001). I de vurderingene som ble gjort ble praksiskandidatordningen anslått til å ha stått for om lag 45 prosent av alle avlagte fagprøver. I disse tallene ligger det imidlertid kraftige periodemessige svingninger, den største på slutten av 1990-tallet.



Figur 4.2: Antall praksiskandidater pr år 1990-2007

Kilder: SSB og Linda Fagopplæring³¹

Etter den voldsomme økning på slutten av 1990-tallet, har bruken av praksiskandidatordningen avtatt igjen etter år 2000, noe som kan forstås som et resultat av en metning etter det voldsomme oppsvinget i årene før. Ordningen har fra 2002-2007 bidratt med rundt en tredjedel av alle fagprøver. I *antall* har fagprøver avlagt som praksiskandidat ligget ganske stabilt på rundt 6000 de siste årene. Selv om dette er langt lavere enn på slutten av 1990-tallet, er det fremdeles i overkant av hva nivået var på første halvdel av 1990-tallet (se figur 4.2). Selv om ordningen ikke har opplevd den samme veksten som lærlingeordningen, og slik sett har fått en relativt sett mindre betydning totalt sett, må den fortsatt anses som svært viktig for voksne arbeidstakere og også som bidrag til å dekke arbeidslivets kompetansebehov.

Fagfordeling

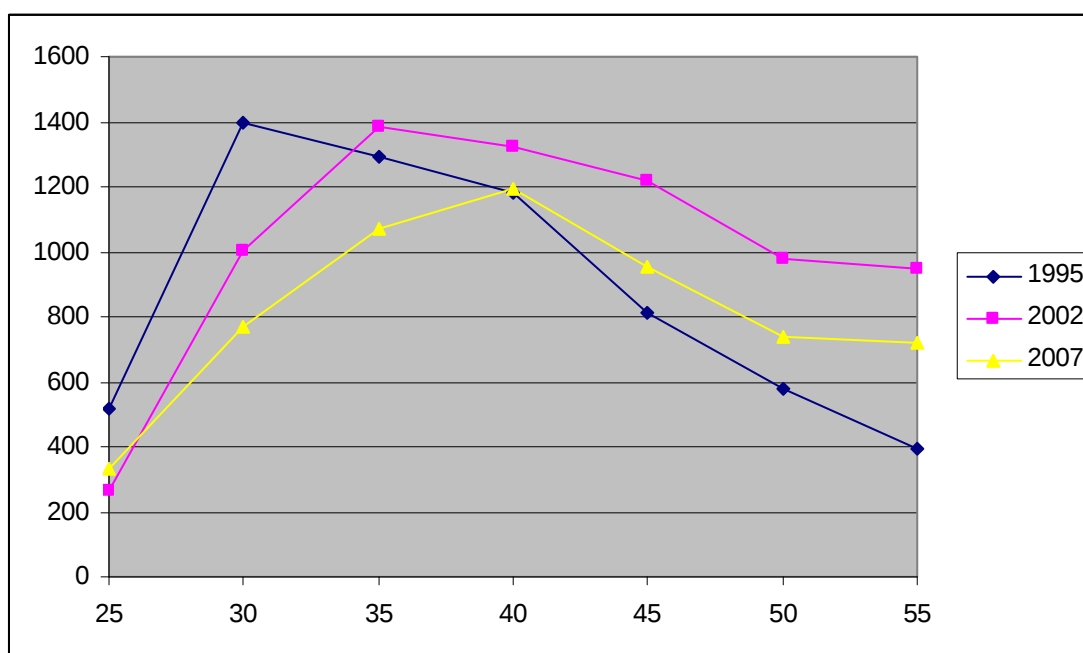
Om dagens praksiskandidater i antall kan sammenlignes med de på første halvdel av 1990-tallet, er det i dag helt andre fag som dominerer ordningen. På begynnelsen av 1990-tallet var det industri- og håndverksfag som ikke hadde tradisjon for, eller ikke klarte rekruttere tilstrekkelig antall lærlinger, som dominerte. Fra de kom inn på siste halvdel av 1990-tallet er det imidlertid de nye fagene innenfor servicesektoren som har utgjort tyngdepunktet i

³¹ For årene 1990-1995 og 2001-2007 er det benyttet tall fra SSB. For årene 1996-1999 er det benyttet data fra Linda Fagopplæring. Disse kan divergere noe i forhold til SSB-tallene fra år til år, fordi de teller noe ulike perioder.

praksiskandidatordningen. For 2007 har de rundt 55 prosent av alle praksiskandidatprøvene, for øvrig en andel som har ligget ganske stabil siden 1998. Samtidig er deres andel av lærekontraktene enda ikke mer enn rundt 20 prosent, for øvrig også på samme nivå som de var på slutten av 1990-tallet. Situasjonen peker i retning av at praksiskandidatordningen får en mer vedvarende rolle for at disse fagene skal kunne reproducere seg. Det avlegges fremdeles praksiskandidatprøver i de fleste industri- og håndverksfag, men i et langt mer beskjedent omfang enn på første halvdel av 1990-tallet.

Alders- og kjønnsfordeling

Tidligere studier har konkludert med at praksiskandidatene har vært unge sammenlignet med deltakere i voksenopplæring generelt (Michelsen og Høst 2001). For både kvinner og menn lå tyngdepunktet aldersmessig for praksiskandidatene i intervallet 25-29 år på første halvdel av 1990-tallet. Fordi lærlingene i denne perioden også var relativt voksne, gjorde dette at skillelinjene mellom de to ordningene rent aldersmessige var lite klare. Det er derfor en svært interessant observasjon at tyngdepunktet rent aldersmessig blant praksiskandidatene har flyttet seg hele ti år opp siden den gang; først til 30 til 34 år i 2002 og deretter 35-39 år i 2007.



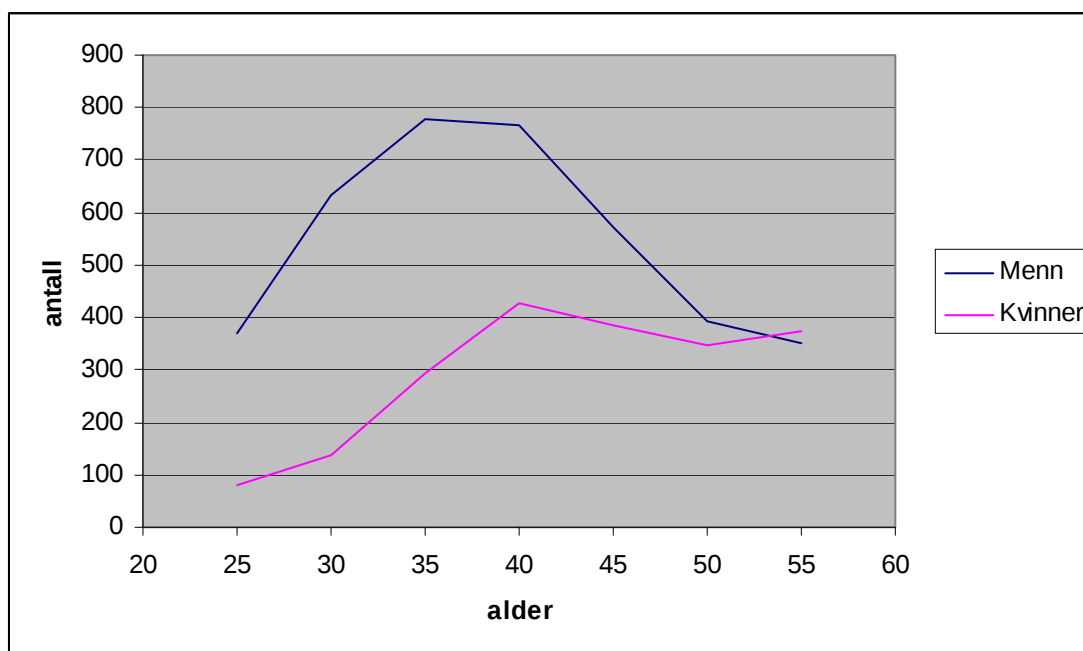
Figur 4.3: Praksiskandidater aldersgruppert i 1995, 2002 og 2007

Kilde: SSB

Dette kan forstås som et resultat av at en større andel av ungdommen går gjennom et lærlingeløp enn tidligere, og det dermed er mindre behov for å benytte praksiskandidatordningen for eldre ungdom og unge voksne. En må også anta at rekrutteringen av unge ufaglærte har gått klart ned i de fagområdene hvor lærlingeordningen har fått fotfeste. Praksiskandidatordningen er dermed i ferd med å bli en mer rendyrket

voksenopplæringsordning, slik intensjonen også var allerede ved innføringen av lov om fagopplæring i 1980.

Det følger likevel ikke av dette at praksiskandidatordningen har et lavere tyngdepunkt rent aldersmessig innenfor fagområder som ikke klarer å rekruttere tilstrekkelig med lærlinger. I stedet er det slik at alderen på – og kjønnsfordelingen av - kandidatene ser ut til å avspeile rekrutteringsmønsteret i det aktuelle fagområdet. Dersom vi ser på alderssammensetning blant kvinnelige kontra mannlige praksiskandidater, ser vi at kvinnene er eldre (figur 4.3). Selv om de har det samme aldersmessige tyngdepunktet, dvs. i intervallet 35-40 år, så har kvinnene en langt flatere kurve når det gjelder aldersfordeling enn menn, fordi det er svært mange kvinnelige praksiskandidater både blant førtiåringene og blant de over 50. Dette kan forklares med rekrutteringsmønstre og alderssammensetning i fagområder som omsorg, barne- og ungdomsarbeid og renhold.



Figur 4.4: Mannlige og kvinnelige praksiskandidater aldersfordelt

De kvinnelige praksiskandidatene utgjør i 2007 en andel på 35 prosent. Deres andel avspeiler ikke bare kvinneandelen innenfor fagopplæringen, men også kvinnefagenes fordeling på henholdsvis lærlingeordningen og praksiskandidatordningen.

Kompetansereformen av 1999:

Har den gitt voksne bedre tilgang til VET?

Et sentralt premiss for den videre utvikling av utdanningspolitikken for voksne, inklusive VET, ble lagt gjennom Kompetansereformen i 1999³². Reformens viktigste prinsipper i denne sammenheng var innføring av rett til videregående utdanning for voksne født før 1978 som ikke tidligere hadde gjennomført slik utdanning, innføring av realkompetansevurdering inn mot videregående opplæring som en fast ordning i fylkeskommunene, opptak i høyere utdanning på grunnlag av realkompetanse, innføring av fleksible opplæringsmodeller til erstatning for standardiserte opplæringsløp, samt rett til permisjon fra arbeidet i forbindelse med utdanning.

Kompetansereformen var innrettet mot hele arbeidslivet, men hadde sin bakgrunn særlig i LOs bekymring for at deres voksne, lavtutdannede medlemmer innenfor kjerneområder som industri og håndverk skulle sakke akterut kompetansemessig (Ure 2007, Hagen 2008). Slik sett var det en stor skuffelse i LO over at man ikke fikk innfridd kravet om lønnskompensasjon ved etter- og videreutdanning, som hadde vært ett av organisasjonens sentrale krav (ibid.) Mange mener reformen etter dette ble liggende litt i dødvanne, ikke minst fordi partene i arbeidslivet engasjerte seg mindre (Payne 2005). I en vurdering av utviklingen når det gjelder arbeidet med etter- og videreutdanning og livslang læring i Norge, konkluderer Ure (2007) med at noe av det som svekker framdriften er mangelen på institusjonelt feste blant partene i arbeidslivet slik man har innen fagopplæringen. Slik situasjonen nå er initiativet overlatt alene til statlige myndigheter, som i stor grad er påvirket av dagsordenen til internasjonale organisasjoner som EU, OECD og UNESCO på dette feltet.

Antall voksne i videregående opplæring

Et hovedproblem når det gjelder den kvantitative betydningen av reformen er knyttet til at man til nå har hatt et svært dårlig statistikkgrunnlag. Dette gjelder ikke minst antall voksne som deltar i videregående opplæring³³. Kompetansereformen har introdusert vurderingsmodeller og opplæringsløp som bryter med det man tidligere har hatt innen videregående opplæring, og det finnes i langt mindre grad standardiserte systemer for søkning, inntak, gjennomføring og vurdering. Også definisjonen av hvem som er voksne i utdanningsmessig forstand har variert mellom fylkeskommunene (Raabe 2007). Dette kan trolig forklare mye av problemene med statistikken SSB får inn fra fylkeskommunene. Innenfor ett viktig område har vi rimelig gode tall, nemlig hjelpepleierutdanningen. Grunnen er at vi her har kunnet benyttet helsepersonellregisteret som korreksjon til SSB sine tall (Høst 2004).

³² Se bl.a NOU 1997:25 Ny kompetanse, St.meld.nr.42 (1997-98): Kompetansereformen og Innst.S.nr.78 (1998-99)

³³ Se blant annet St.meld. 16 (2006-2007) ...og ingen sto igjen.

Som vi har vist ble voksnes adgang til den videregående skolen betydelig innsnevret gjennom Reform 94. Hvordan har utviklingen vært etter år 2000? I en oppsummerende rapport på oppdrag for LO, konkluderer Hagen (2008) med at det ikke har vært noen vesentlig økning i antall voksne som tar videregående opplæring etter at voksnes rett til slik ble innført. Med forbehold om usikkerhet beheftet ved tallene, anslås det at rundt 20 000 voksne tar videregående opplæring hvert år. Dette tallet opereres det også med fra utdanningsmyndighetene³⁴.

Vox (2007)³⁵ opererer imidlertid med et dobbelt så høyt tall, men tar samtidig sterke forbehold ved statistikken. I deres tall ligger alle voksne som er registrert med oppstart i videregående opplæring etter 2000, men senest 2006, og som ikke er rapportert avbrutt eller bestått ønsket utdanning. Som Vox selv skriver, har det vært ”...en betydelig valgfrihet hos fylkeskommunene med hensyn til hvordan de voksne skal rapporteres, både i form av rutiner og verktøy for registrering³⁶.”

For å sette tallene inn i en kontekst, var det i følge Blegen-utvalget i 1990 om lag 36 000 voksne i videregående opplæring. Det er anslått at 610 000 voksne mangler videregående opplæring (Hagen 2008). Buer-utvalget³⁷ la til grunn at 265 000 voksne (manglet og) ønsket videregående opplæring. Man vet imidlertid lite om hvorfor ikke flere av disse søker slik utdanning. Vox legger mye av ansvaret for fylkeskommunene, ved å hevde at mange av dem tilsynelatende er mer opptatt av å begrense voksnes adgang enn å legge til rette for voksne som ønsker et opplæringstilbud³⁸.

Et spørsmål som kan stilles er om retten til videregående opplæring for voksne og kriteriene knyttet til denne har gitt en omfordeling av tilgangen til utdanning mellom grupper av voksne, og i hvilken grad enkelte grupper som har behov for slik utdanning har fått mindre tilgang på utdanningstilbud. Dette gjelder personer som trenger videregående opplæring i yrkesøymed, men som har en annen videregående utdanning fra før av, slik tilfellet er for mange av de voksne som tar hjelpepleier- og omsorgsarbeiderutdanning (Høst 2004). Det gjelder også grupper av innvandrere, og det gjelder voksne under 28 år, som faller utenfor lovens rettighetskriterier³⁹.

³⁴ Tilstandsrapport om livslang læring i Norge. Status, utfordringer og innsatsområder. Kunnskapsdepartementet 2007

³⁵ Vox-speilet 2007. Voksnes deltakelse i videregående opplæring

³⁶ Vox-speilet 2007, s.7.

³⁷ NOU 1997:25

³⁸ Vox 2006

³⁹ Retten til videregående opplæring betinger blant annet at man er født før 1.januar 1978.

Realkompetansevurderinger

Dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse anses som en av hovedpillarene i kompetansereformen og som ett av de viktigste virkemidlene for å legge til rette for etter- og videreutdanning for voksne⁴⁰. Vox anslår at i underkant av halvparten av nye, voksne deltakere i videregående opplæring i 2006 ble realkompetansevurdert⁴¹. Det finnes ikke noe enhetlig system for realkompetansevurdering, men tvert om stor variasjon rundt om i fylkeskommunene (Røstad og Storli 2006, Høst 2004). Dette må i stor grad ses som et resultat av realkompetanseprosjektets ”bottom-up”-profil.

Kompetansereformen ser generelt ut til å ha bidratt til en nedkorting av utdanningsløpene for voksne (Høst 2004, VOX 2007). Det er vanskelig å slå fast hvor mye av dette som skyldes realkompetansevurderingene, og hvor mye som skyldes innføring av nye og mer fleksible opplæringsordninger for voksne, med kombinasjon av klasseromsundervisning, nettstudier, egenstudier og praksis, og hvor privatister og elever går om hverandre. Sammenhengen mellom en realkompetansevurdering og det opplæringsløpet en blir tilvist er heller ikke alltid like klar. Både kandidatens egne ønsker og ikke minst ressursituasjonen i fylkeskommunen ser ut til å spille inn når opplæringstilbudet utformes (Høst 2004, Røstad og Storli 2006).

Det mangler forskning på hvordan kompetansereformen, og spesielt realkompetansevurderingene, griper inn i forhold til fagopplæringen. Som vi har vist over har tilsiget av voksne gjennom lærlingeordningen holdt seg rimelig stabilt over tid, og det samme gjelder praksiskandidatordningen. Det kan også sies å eksistere en viss spenning mellom praksiskandidatordningens krav til fem års praksis i faget og realkompetanseordningens sterke vekt på ”out-put”⁴². Praksiskandidatordningen har lang tradisjon som realkompetansevurdering i arbeidslivet, men nettopp dette forholdet kan antas å ha bidratt til at partene i arbeidslivet ikke har prioritert arbeid med nye modeller for verdsetting av realkompetanse (Ure 2007). En indikasjon på at realkompetansevurderinger i svært liten grad benyttes innenfor praksiskandidatordningens område er Vox sine registreringer som viser at det i 2006 kun ble foretatt 9 realkompetansevurderinger på VK2 (bedriftsopplæringsdelen) i yrkesfag utenfor helse og sosial⁴³.

⁴⁰ Tilstandsrapport om livslang læring i Norge. Status, utfordringer og innsatsområder. Kunnskapsdepartementet 2007

⁴¹ Vox-speilet 2007. Voksnes deltakelse i videregående opplæring

⁴² Se blant annet: Rett og rimelig. Felles forståelse og praktisering av voksnes rett til videregående opplæring. Vox 2007.

⁴³ Vox-speilet 2007. Voksnes deltakelse i videregående opplæring

Helse og sosial dominerer

Et område hvor Kompetansereformen imidlertid slo inn med full tyngde var det kvinnedominerte helse og sosial. En indikator på dette er omfanget av realkompetansevurderingene. Gjennom prosjektperioden fra 2000-2002 ble rundt 17 000 realkompetansevurdert i forhold til videregående opplæring⁴⁴. Hele 80 prosent av disse ble vurdert i yrkesfag. Av disse igjen var det to av tre som søkte seg til og ble vurdert i helse og sosialfag - de aller fleste innen hjelpepleiefag. Senere tall fra Vox bekrefter at dette er et vedvarende mønster. Mer enn tre av fire realkompetansevurderinger i yrkesfag ble i 2006 foretatt innen helse- og sosialfag⁴⁵.

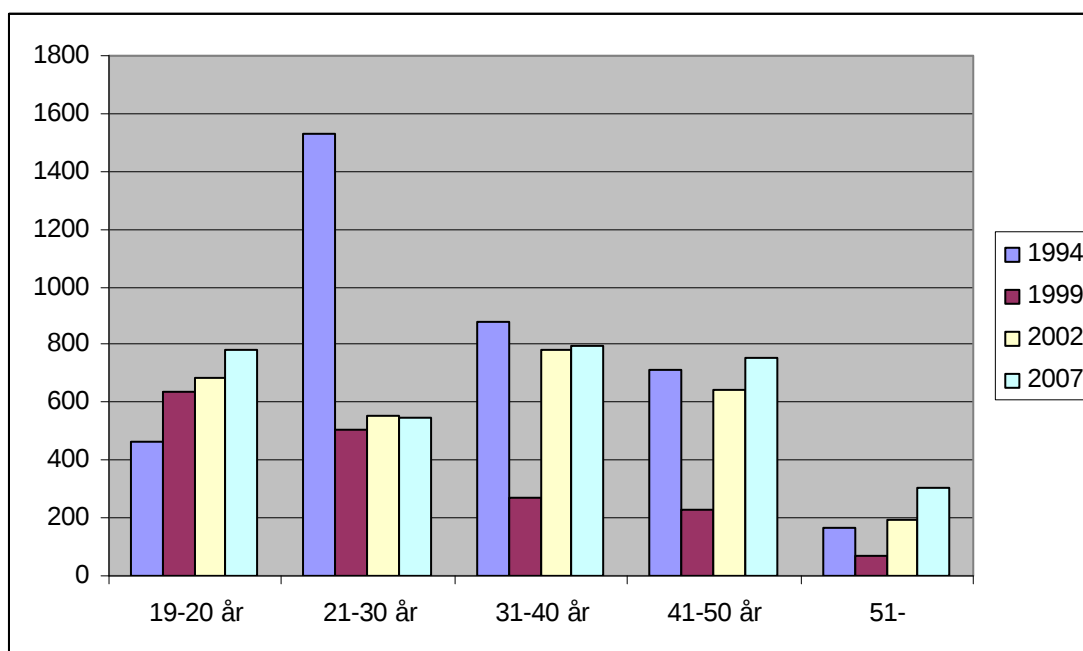
Forklaringen ser ut til å være at kompetansereformen, ganske uintendert, traff en stor, oppdemmet etterspørsel etter utdanning blant voksne kvinner innenfor pleie- og omsorgfeltet (Høst 2004). Arbeidstakerne innenfor dette området er vant til å kombinere ansvar for familie, utdanning og arbeid på deltid. Innenfor en slik setting vil trolig deltidsutdanning lettere la seg innpasse uten at betalt permisjon nødvendigvis er en forutsetning. I tillegg til at fylkeskommunene opprettet mange tilbud i hjelpepleierutdanning for voksne, ble de nye og mer fleksible utdanningsmodellene introdusert gjennom Kompetansereformen utnyttet av sektormyndighetene og kommunene (ibid.). Gjennom sosial- og helsemyndighetenes omfattende rekrutteringskampanjer ble utdanning av personell på det videregående opplæringsnivået, og da særlig hjelpepleiere og omsorgsarbeidere, et hovedsatsingsområde⁴⁶. Kompetansereformen rettet seg inn mot voksne uten videregående utdanning, men det viste seg at mange fylkeskommuner ga tilbud også til voksne uten slik rett. De utdanningene som finansieres av sosial- og helsemyndighetene i samarbeid med kommunene er åpne for voksne uavhengig av om de er omfattet av denne reformens avgrensning av utdanningsretten til voksne uten utdanning født før 1978. En undersøkelse blant hjelpepleiere og omsorgsarbeidere utdannet i 2002 viser at dette har vært viktig for rekrutteringen; om lag halvparten av kandidatene viste seg å ha en videregående utdanning fra tidligere, dvs. de hadde ikke rett til utdanning etter opplæringslovens kriterier (Høst 2004).

Figur 4.5 viser utviklingen i antall utdannede hjelpepleiere ved fire tidspunkt; i 1994, 1999, 2002 og 2007, her aldersfordelt. Antall utdannede ble mer enn halvert fra 1994 til 1999, noe som utvilsomt skyldes omleggingene gjennom Reform 94 hvor voksnes adgang til skolebasert yrkesutdanning ble kraftig innskrenket. Utdanningsmulighetene som ble åpnet gjennom kompetansereformen har ført til at antall utdannede igjen nærmer seg nivået fra 1994.

⁴⁴ Vox: Realkompetanseprosjektet 1999-2002 – i mål eller på startstreken. Sluttrapport.

⁴⁵ Vox-speilet 2007. Voksnes deltakelse i videregående opplæring

⁴⁶ Se Sosial- og helsedirektoratet: Rett person på rett plass, Rapport nr. 3, mars 2003



Figur 4.5: Utdannede hjelpepleiere etter alder 1994,1999,2002 og 2007

Kilde: Helsepersonellregisteret og SSB

Gjennomsnittsalderen er steget, og det aldersmessige tyngdepunktet har flyttet seg fra intervallet 21-30 til 31-40. Mange utdanner seg også etter fylte 40. Slik sett ligner utviklingen på den vi har vist for praksiskandidatordningen. I motsetning til i de tradisjonelle lærefagene, har man imidlertid ikke lykkes med ungdomssatsingen.

Kompetansereformen som arbeidslivsreform

Basert på Fafos evalueringsprosjekter etter kompetansereformen, oppsummerer Hagen (2008) at reformen ikke har blitt den arbeidslivsreformen som partene proklamerte at den skulle bli, og at deres undersøkelser av etter- og videreutdanningen viser at tiltakene bare i beskjeden grad har påvirket deltakelsen i den samlede opplæring og videreutdanning. Med unntak av Kompetanseutviklingsprogrammet og Program for basiskompetanse i arbeidslivet, har tiltakene og insentivene i reformen rettet seg mot det formelle utdanningssystemet. Det oppsummeres likevel at reformen har ført til en omfattende bevisstgjøring omkring arbeidsplassen som læringsarena (ibid.)

Overgang fra VET til høyere utdanning

Kompetansereformen åpnet også for å søke opptak i høyere utdanning på grunnlag av realkompetanse. Denne reformen ga i 2001 et tilsig på i underkant av 8000 søkere til høyere utdanning, hvorav 6000 søkte gjennom Samordna Opptak (Helland og Oppheim 2004). Det var særlig helse- og sosialfagene, men også lærerutdanningene som var populære blant realfagsstudentene. Slik sett representerer realkompetansekandidatene et viktig tilskudd i en

periode hvor søkningen til denne typen høyere utdanning er i tilbakegang⁴⁷. Det er imidlertid ting som tyder på at noe av potensialet er tatt ut. I 2007 var antallet som søker på grunnlag av realkompetanse gjennom Samordna Opptak⁴⁸ sunket til 2500. I tillegg kan en anslå at det var 1000-1500 som søkte gjennom lokale opptak (Michelsen, Høst og Gitlesen 2006).

Det ble fra 2000 også åpnet for å søke avkorting av studier i høyere utdanning på grunnlag av realkompetanse. Grunnlaget var forslag om dette fra Mjøs-utvalget⁴⁹. Dette er en mulighet som foreløpig veldig få har benyttet seg av, men hvor en stor andel av de som har søkt har fått dette innvilget (Brandt 2005). Et unntak er profesjonsstudiene, hvor motstanden mot slik avkorting har vært sterk. En begrunnelse har vært at tidligere praksis ikke har vært veiledet (ibid.)

Oppsummering

Det historiske bakteppe for den nye oppmerksomheten rundt voksnes adgang til VET i Norge, er at systemet for yrkesutdanning på det videregående utdanningsnivået tradisjonelt har vært svært åpent for eldre ungdom og voksne som ønsker slik utdanning. Det var fram til 1994 ingen klar avgrensning mellom ungdomsutdanning og voksenutdanning innen verken skolebasert eller lærlingebasert VET. Praksiskandidatordningen, som i fagopplæringsloven fra 1980 var begrunnet som en voksenopplæring, ble i en viss utstrekning også benyttet av ungdom.

1990-tallets omstrukturering av videregående opplæring handlet ikke minst om en klarere avgrensning mellom ungdoms- og voksenutdanning. Data for de siste fem år forteller noe om i hvilken grad og hvordan dette er oppnådd.

Praksiskandidatordningen har blitt en mer rendyrket voksenopplæringsordning med et aldersnitt som er nesten ti år høyere enn på første halvdel av 1990-tallet, men ordningen har like stor kvantitativ betydning som den gang. Sammenligninger med siste halvdel av 1990-tallet er problematiske ut fra den voldsomme opphopningen av fagprøver i denne perioden.

Lærlingeordningen er blitt en ordning både for ungdom som har gått veien rett fra grunnskole via 2 år i videregående, og for eldre ungdom og voksne med en mer broket bakgrunn. Veksten har imidlertid kommet blant de yngste, og det er disse som dominerer læreplassene formidlet gjennom fylkeskommunen. Det ser imidlertid ut til at etterspørselen etter voksne i 2007 er på omtrent samme nivå som på midten av 1990-tallet, samtidig som den i perioden ser ut til å variere med konjunkturene. De fleste voksne tegner lærekontrakt direkte med en lærebedrift uten å gå veien om det fylkeskommunale apparatet.

⁴⁷ Samordna Opptak. Søkerstatistikk.

⁴⁸ Samordna Opptak. Sluttrapport 2007.

⁴⁹ NOU 1999:17

Den store endringen har skjedd innenfor skolebasert VET. Etter at de voksne hadde fått begrenset sin adgang betydelig etter 1994, åpnet kompetansereformen av 1999 for en ny satsing på voksne. Selv om tallgrunnlaget er usikkert, er det imidlertid lite som tyder på at omfanget av voksne i videregående utdanning har økt etter reformen. Det ser dermed ut til å være betydelig færre voksne på dette utdanningsnivået enn det var på første halvdel av 1990-tallet. Innenfor enkelte områder av skolebasert VET, som for eksempel helse og sosial, har det vært en klar vekst etter Kompetansereformen. Utgangsnivået var imidlertid veldig lavt, og veksten er ikke større enn at man igjen nærmer seg nivået fra før Reform 94.

Inntak av voksne til høyere utdanning på grunnlag av arbeidslivspraksis og realkompetanse fikk et stort løft de første årene etter kompetansereformen, og har betydd mye for søkning særlig til helse- og sosialutdanningene og lærerutdanningene innenfor høyskolesystemet. Denne søkningen har imidlertid avtatt de siste årene.

Mer enn kvantitative endringer har imidlertid Kompetansereformen ført til kvalitative endringer i utdanningsordningene for voksne. For det første har det trolig foregått en viss omfordeling mellom grupper av voksne gjennom at det skilles mellom de med og uten rett. Dette gjelder ikke i alle fylkeskommuner, og det rammer først og fremst voksne uten utdanningsrett som søker utdanning innenfor et yrkesfelt de ikke har en arbeidstilknytning til.

En vesentlig endring består i at rundt halvparten av de voksne nå gjennomgår en realkompetansevurdering i forkant av utdanningen. Sammen med kompetansereformens innføring av fleksible opplæringsordninger, har dette ført til en betydelig nedkorting av utdanningsløpet den enkelte gjennomfører for å oppnå yrkessertifisering. Det er i særlig grad i skolebasert yrkesutdanning at realkompetansevurderinger har fått betydning. Her har hjelpepleierutdanningen til nå vært den desidert største.

Innenfor fagopplæringen kan det se ut til at partene i arbeidslivet fortsatt holder fast ved praksiskandidatordningen og i mindre grad har vært pådrivere for nye vurderingsformer.

En oppsummering er at Kompetansereformen har bidratt til en generelt større bevissthet om arbeidsplassen som læringsarena, men foreløpig har hatt beskjeden betydning når det gjelder opplæring av voksne i arbeidslivet.

Litteratur

Brandt; Ellen (2005): *Avkorting av studier på grunnlag av realkompetanse*. Oslo. NIFU STEP.

Helland, Håvard og Vibeke Opheim (2004): *Kartlegging av realkompetansereformen*. Oslo. NIFU Step.

Røstad, Sigrun og Randi Storli (2006): *Realkompetanse i praksis*. Oslo. Vox.

- Hagen, Anna og Sveinung Skule (2008): *Kompetansereformen og livslang læring. Status 2008*. Oslo. Fafo.
- Høst, Håkon (2001): *Yrkesdanningsprosess i krise? Rapport fra en studie av utdanningene til hjelpepleier og omsorgsarbeider etter Reform 94*. AHS Serie B 2001-1. Universitetet i Bergen.
- Høst, Håkon (2004): *Kontinuitet og endring i pleie- og omsorgsutdanningene*. Bergen. Rokkan-rapport 4-2004.
- Kunnskapsdepartementet (2007): *Tilstandsrapport om livslang læring i Norge. Status, utfordringer og innsatsområder*.
- Michelsen, Svein (1991): *Yrkesopplæringspolitikkenes forvaltning. Institusjonaliseringen av det norske styringssystemet for yrkesutdanning 1937-58*. Bergen: AHS serie B: 1991-6.
- Michelsen, Svein, Håkon Høst og Jens P. Gitlesen (2006): *Kvalitetsreform mellom undervisning og forskning. Evaluering av Kvalitetsreformen*. Bergen/Oslo. Rokkansenteret og NIFU STEP.
- NOU 1997:25 Ny kompetanse
- Payne, Jonathan (2005): *What progress is Norway making with lifelong learning? A study of the Norwegian Competence Reform*. Research Paper 55. June 2005. SKOPE. Oxford and Warwick Universities.
- Pape, Arne (1999): *Paragraf 20 – Fagbrev gjennom dokumentasjon av realkompetanse i Norge*. Oslo. Fafo.
- Raabe, Mona (red.)(2007): *Utdanning 2007: muligheter, mål og mestring*. SSB.
- Sosial- og helsedirektoratet (2003): *Rett person på rett plass*, Rapport nr. 3, mars 2003
- St.meld. 16 (2006-2007) ...og ingen sto igjen
- St.meld.nr.42 (1997-98): *Kompetansereformen*
- Støren, Liva A, Håvard Helland og Jens B. Grøgaard (2007): *Og hvem stod igjen? Sluttrapport fra prosjektet Gjennomstrømning i videregående opplæring blant elever som startet i videregående opplæring i årene 1999-2001*. Oslo. NIFU STEP.
- Støren, Liv, S. Skjersli og P. Aamodt (1998): *I mål? Evaluering av Reform 94: Sluttrapport fra NIFUs hovedprosjekt*. Norsk institutt for studier av forskning og utdanning. NIFU-rapport 18/98. Oslo.
- Ure, Oddbjørn (2007): *Lifelong Learning in Norway. A deflating Policy Balloon or an Act of Piecemeal Implementation?* Oslo. Fafo.
- Vibe, N. (1995): *“En snubla, en brøt og seks løp videre. Rekruttering og gjennomstrømning i videregående opplæring etter Reform 94”*. Norsk inst. for studier av forskning og utdanning. NIFU-rapport 3/95. Oslo.

Vox (2007): *Rett og rimelig. Felles forståelse og praktisering av voksnes rett til videregående opplæring*. Vox 2007.

Vox-speilet (2007). *Voksnes deltakelse i videregående opplæring*.

Vox (2006): *Realkompetanseprosjektet 1999-2002 – i mål eller på startstreken. Sluttrapport*.

Kapittel 5 Fagopplæringens status og omfang

Håkon Høst

Et viktig mål med Reform 94 var at en større del av ungdomskullet skulle ta en yrkesfaglig utdanning. Det ble satt som en målsetting at en tredjedel av årskullet skulle ta en utdanning som ble avsluttet med læretid i bedrift⁵⁰. Samtidig ble det lagt vekt på at lærlingeordningen, som på 1980-tallet og første halvdel av 1990-tallet var dominert av ungdom over 20 år, skulle bli en opplæringsordning knyttet til videregående opplæring, og dermed gi plass til yngre ungdom. Dette ble gjennom Reform 94 konkretisert slik at normalalderen for overgang fra skoleopplæring til læretid i bedrift skulle være 18 år. I Blegen-utvalget (NOU 1991:4), som drøftet hvordan en kunne få til en ønsket økning i unge lærlinger, var man i hovedsak opptatt av de strukturelle hindringer på skole- og bedriftssiden som hindret dette. Spørsmålet om de unges interesse for lærlingeordningen ble reist, men under henvisning til manglende muligheter til å måle dette, ble spørsmålet ikke fulgt opp.

NOU 2003:13 refererer til aktuell statistikk som viser at rundt halvparten av søkerne til videregående opplæring søker en utdanning som normalt fører frem til yrkeskompetanse. Samtidig viser imidlertid utvalget også til at økt søkning til yrkesfaglige studieretninger ikke er det samme som økt rekruttering til yrkesfag, fordi mange av elevene her etter hvert søker seg til studiekompetansegivende løp. Man trekker spesielt fram studieretningen for medier og kommunikasjon, som defineres som yrkesfaglig, men hvor bare et fåtall søker læreplass.

Skal en danne seg et inntrykk av hvordan interessen for og statusen til fagopplæringen er, er det derfor problematisk å benytte som indikator søkningen til de Vg1-programmene, og de tidligere grunnkursene, som defineres som yrkesfaglige. Et yrkesfaglig definert program som det ovenfor nevnte medier og kommunikasjon, som i 2007 hadde nesten 5000 søkere, er et godt eksempel. Markussen m.fl. (2008:61) viser at 73 prosent av østlandsungdom som begynte i videregående opplæring i 2002, og som gikk på medier og kommunikasjon på vkI, fortsatte på et studiekompetansegivende løp på vkII. Også gjennom ordningen med allmennfaglig påbygning er det mange elever fra yrkesfaglige programmer som velger seg over til studiespesialisering. Blant østlandsungdom som begynte i videregående opplæring i 2002 gjaldt dette i underkant av 7 prosent, inklusive de som oppnådde dobbelkompetanse (Markussen m.fl. 2008:61). I tillegg til de ovenfor nevnte problemene kommer det forhold at man gjennom reformen Kunnskapsløftet fra 2006 har flyttet noen kurs fra yrkesfaglig til studiespesialiserende program. Dette gjør det svært komplisert å sammenligne status og interesse over tid med utgangspunkt i studieprogram.

.

⁵⁰ Se blant annet St.meld. nr. 22 (1996-97)

Et alternativ vil være å benytte søkning til læreplass som indikator for statusen til fagopplæringen. Også her er det statistikkproblemer. Ikke alle søker gjennom fylkeskommunen. Særlig gjelder dette litt eldre ungdommer som tar direkte kontakt med lærebedrifter. Dersom vi avgrenser oss til 18-åringene, og benytter den offentlige søkerstatistikken⁵¹, skal vi i prinsippet få med oss alle søkere til læreplass på dette alderstrinnet. En annen fordel med å benytte disse tallene er man ikke bare kan registrere en eventuell nominell økning eller nedgang i antall søkere, men at man kan se dette i forhold til antallet 18-åringer totalt i de ulike årganger. Vi har valgt å se på utviklingen for de siste 5 årene, 2003-2007. I denne perioden har det ikke skjedd noen vesentlige strukturelle endringer i utdanningssystemet som vi kan se påvirker søkningen til læreplass. Vi benytter 1996 i en sammenligning, fordi dette var det første året hvor elevene fra vk1, dvs. 18-åringene, hadde rett til videregående opplæring på vk2-nivå (nå Vg3) og dermed ble prioritert i den offentlige formidlingen til læreplasser. Tabellen nedenfor viser antall læreplassøkere på 18 år og det totale antall 18-åringer det enkelte år.

Tabell 5.1: Antall læreplassøkere blant 18-åringene

	1996	2003	2004	2005	2006	2007
læreplassøkere 18 år	9567	9583	10488	10572	10659	10503
18-åringer totalt	52724	53349	54293	55704	57236	60587
Andel som søker læreplass	18,3 %	18 %	19,3 %	19 %	18,6 %	17,3 %

Kilde: Læreplassstatistikk 24.7.1996, Kirke-, Utdannings- og forskningsdepartementet. Grunnopplæringen i tall, Utdanningsdirektoratets nettsider 28.februar 2008. SSB Befolkningsstatistikk

Vi ser av tabell 5.1 at *antallet* 18-åringer som søker læreplass økte fra 1996 og fram til 2004 hvoretter utviklingen flater ut. Det er imidlertid ikke snakk om en utflating, men nedgang i *andelen* av årskullet som søker læreplass. Ut fra den sterke veksten i antall 18-åringer skulle antall læreplassøkere på denne alderen ha økt med rundt 1000 i perioden. Fra 2004 til 2007 har andelen av 18-åringene som søker læreplass sunket fra 19,3 til 17,3 prosent. Søkerandelen i 2007 ligger også lavere enn i 1996 da de første Reform 94-lærlingene ble formidlet ut i lærebedrift. Da den lå på 18,3 prosent.

Helland og Støren (2004) mener variasjonene i læreplassøkning blant 18-åringene kan avspeile en nedgang i antall elever på yrkesfaglige kurs. Tall for søkning og tilbud til de Vg1-kursene som leder fram til et lærefag, tyder imidlertid ikke på noen nedgang i andelen av 17-åringene på Vg1-nivået i de aktuelle årene⁵². Dette antyder at frafall eller bortvalg av fagopplæring har skjedd etter dette tidspunktet. Man må anta at en del av disse 18-åringene i stedet har gått til allmennfaglig påbygning.

Til tross for at vi ser en viss nedgang i andelen 18-åringer som søker læreplass etter 2004, vil vi likevel konkludere med andelen av 18-åringene som i perioden fra Reform 94 og fram til i

⁵¹ Hentet fra Utdanningsdirektoratets nettside *Grunnopplæringen i tall* 10.03.08. <http://194.143.25.137/udir/>.

⁵² Hentet fra Utdanningsdirektoratets nettside *Grunnopplæringen i tall* 10.03.08. <http://194.143.25.137/udir/>.

dag har søkt læreplass må betegnes som relativt stabil. Brukt som indikator på lærlingeordningens status vil vi dermed også si at denne preges av stabilitet.

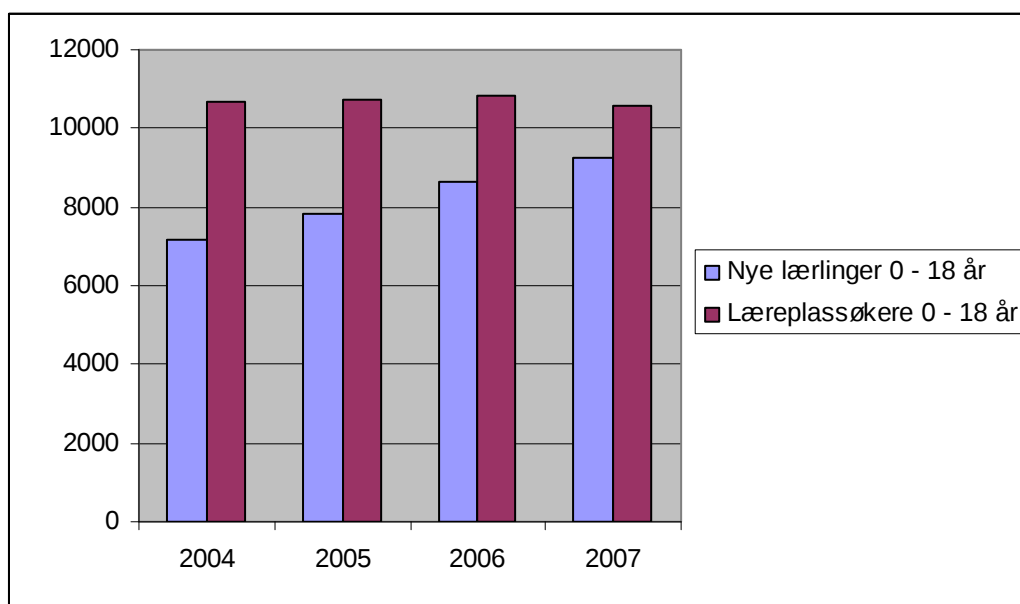
Bortsett fra at det synes å være en stabilitet over de siste 10 år, er det langt mer komplisert å skulle karakterisere den norske lærlingeordningens status mer generelt. Her kan man velge ulike perspektiver. Ett kan være andelen av norsk ungdom som får en yrkesutdanning gjennom læretid. Denne andelen har økt kraftig fra det tidlige 1970-tall og fram til i dag; fra rundt 3000 til over 18 000, eller fra rundt 5 prosent til 30 prosent, beregnet ut fra størrelsen på 18-årskullene. Som Markussen m.fl. viser i kapittel 3 er det imidlertid langt færre som gjennomfører en lærlingeutdanning innenfor en periode på tre år fra 18 års alderen. I stedet er aldersspennet lærlingeutdanning gjennomføres innenfor stort (se kapittel 4).

At flere blir lærlinger henger imidlertid også sammen med et annet viktig aspekt, nemlig den økte interessen for lærlingeordningen fra statens side som har bidratt til at det satses langt større ressurser på ordningen, og at utdanningsstrukturen har blitt lagt til rette for å få ungdom til å benytte seg av denne utdanningsveien. Politisk sett har lærlingeordningen gått fra å være nærmest dødsdømt på 1960-tallet (Michelsen 1995) til å innta en sentral plass i videregående opplæring i dag. Mens det som vist i kapittel 2 har vært en gradvis økning i antall læreplasser fra 1970-tallet til i dag, ble den politiske holdningsendringen først bemerket på 1980-tallet (Olsen 1996), og ga seg et klart uttrykk gjennom satsingen på lærlingeordningen gjennom Reform 94. Dette kan også stå som et uttrykk for økt status. Lærlingeordningens status kan imidlertid også vurderes i forhold til hvilke yrker denne er knyttet til, og hvilke den ikke er knyttet til, samt utviklingen i status til disse yrkene. Sammenlignet med enkelte andre land er ordningen i Norge klart snevrere. Yrker som i Norge ikke ønsker å være en del av lærlingeordningen, er det i andre land⁵³.

Sett fra bedriftenes side kan en si at interessen for lærlingeordningen har økt, og ikke minst har interessen for å rekruttere lærlinger fra videregående skole steget. Igjen illustrerer vi dette med å se på 18-åringene. Mens antall 18-åringer som har søkt læreplass har stått nær sagt stille fra 2004-2007, har antallet som har fått læreplass økt markant. Dette har ført til at andelen av søkere i denne alderen i forhold til antallet som har fått læreplass, har økt fra rundt 70 til rundt 88 prosent⁵⁴. Dette avspeiler selvsagt også de økonomiske konjunktorene og det stramme arbeidsmarkedet.

⁵³ Særlig i Tyskland har fagopplæringen et langt bredere nedslagsfelt enn i Norge (Michelsen 1995). Et godt eksempel her er bankfunksjonærer (Michelsen og Olsen 2007).

⁵⁴ Vi gjør oppmerksom på at også søkere og lærlinger under 18 år er med i disse tallene. Disse utgjør imidlertid en ubetydelig gruppe i denne sammenhengen, 100-170 søkere.



Figur 5.1: Læreplassøkere og nye lærlinger 0-18 år 2004-2007

Kilde: SSB 2008: statistikkbanken (nye lærlinger), Utdanningsdirektoratets nettside Grunnopplæringen i tall. <http://194.143.25.137/udir/> 28.februar 2008 (læreplassøkere).

En konklusjon vil derfor kunne være at fagopplæringens status blant ungdom synes å være rimelig stabil, men at balansepunktet i forholdet mellom ungdommens etterspørsel etter læreplasser og bedriftenes tilbud av slike se siste år har flyttet seg i retning bedriftenes tilbud. Et særlig tilfelle som får fram et misforhold mellom bedriftenes tilbud og ungdommens interesse er situasjonen i Oslo. Her er det langt flere læreplasser enn det er interessert Oslo-ungdom. Dette åpner i stor skala for ungdom, ikke bare fra Akershus, men også fra andre deler av landet. Blant 18-åringer bosatt i Oslo var det i 2007, som var et godt år for lærlinger, bare 385 som tegnet lærekontrakt⁵⁵. Dette utgjør om lag 7 prosent av årskullet, mens det i et fylke som Telemark er nesten tre ganger så mange, og på landsbasis om lag 14 prosent av 18-åringene som er i lære⁵⁶. Tallene viser altså ikke bare en ubalanse mellom tilbud og etterspørsel av læreplasser, men tyder også på at lærlingeordningen har en relativt sett lavere status blant ungdom i hovedstaden i forhold til andre deler av landet.

Oppsummering

Denne begrensede gjennomgangen viser at den norske lærlingeordningen har vokst fra å være relativt beskjedne på begynnelsen på 1970-tallet til å utgjøre en betydelig del av den videregående opplæring i dag. Målt som andel av et ungdomsårskull er det rundt 30 prosent som gjennomfører en lærlingeutdanning. Blant de som ligger i normalalderen er imidlertid søkningen og antall lærlinger langt lavere. Etter innføringen av Reform 94 har andelen av 18-åringer som søker seg i lære ligget relativt stabilt på mellom 17 og 19 prosent. Dette antyder

⁵⁵ Kilde: SSB 2007: Statistikkbanken

⁵⁶ Markussen m.fl. (2008:48) finner at blant ungdom som begynte i videregående opplæring i høsten 2002 var det 7,5 prosent som endte opp med fagbrev fem år senere, mens det gjaldt 19,6 prosent i Telemark.

imidlertid også at lærlingeordningen har en rimelig stabil status blant ungdommen. Den har imidlertid fått en økt status i samfunnet, noe som ikke minst vises gjennom den økte ressurstilgangen. Også bedriftenes etterspørsel etter lærlinger har økt og ligger nesten dobbelt så høyt som antall 18-årige læreplasssøkere skulle tilsi. Det er videre stor geografisk ubalanse. I Oslo er etterspørselen etter læreplasser blant ungdom bare halvparten så stor som på landsbasis. Bedriftene kompenserer disse ubalansene ved å ta inn mange voksne lærlinger, og i hovedstaden ved å ta inn utenbys søkere.

Litteratur

Michelsen; Svein og Ole J. Olsen (2007): *VET-LSA (International Compative Large Scale Assessment in Vocational Education and Training). En forstudie*. Universitetet I Bergen. Upubl.

Olsen, Ole Johnny (1996): «Fagopplæring i omforming». I Olsen, Ole Johnny (red.): *Yrkesutdanning og fagopplæring under en moderniseringsoffensiv. Opplegg for evaluering av Reform 94*. AHS - Gruppe for flerfaglig arbeidslivsforskning. Universitetet i Bergen.

Michelsen, Svein (1995) *Yrkessosialisering, Biografi og Organisasjon*. En undersøkelse av fagopplæring i norsk industri. Rapport nr. 38, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.

Helland, Håvard og Vibeke Opheim (2004): *Kartlegging av realkompetansereformen*. Oslo. NIFU Step.

St.meld. nr. 22 (1996-97): *Om lærlingesituasjonen*

Kapittel 6 Karriereveiledning

Berit Lødding

Behov for styrking av karriereveiledningen

Behovet for opprustning av yrkes- og utdanningsveiledningen eller karriereveiledning, som etter hvert er blitt en vanlig betegnelse, har vært erkjent fra mange hold over lengre tid. Viktige begrunnelser for økt satsing og utvikling av feltet er gitt i OECDs landrapport om karriereveiledning i Norge fra 2002 (OECD, 2002). Blant de positive karakteristikkene i landrapporten var omtalen av en veletablert rådgivnings- og informasjonstjeneste internt i skolen og et sterkt lokalt eierskap, samt en velstrukturert oppfølgingstjeneste til støtte for ungdom utenfor videregående opplæring. Blant svakhetene som ble poengtert, var fragmentering av tjenesten, svake forbindelser til arbeidsmarkedet, og dessuten fravær av et sammenhengende fokus på strategisk utvikling. Svak profesjonalisering og mangel på veilederutdanning ble også fremhevet og sett i sammenheng med at tjenesten slik den har vært utformet, har fokusert mer på informasjon enn på veiledning (guidance). Behovet for opprustning av rådgivningstjenesten ble også understreket av Kvalitetsutvalget (NOU 2003:16) og behandlet i to senere stortingsmeldinger (St.meld. nr. 30 (2003-2004); St.meld. nr. 16 (2006-2007)). Temaet ble også viet bred oppmerksomhet av GIVO-utvalget (Kunnskapsdepartementet 2006).

For å stimulere koordinering og samarbeid om karriereveiledning i et livslangt læringsperspektiv har Utdanningsdirektoratet støttet forsøksprosjekter som er utviklet i de tre fylkene Akershus, Telemark og Nordland. Også andre fylker har drevet utviklingsarbeid innenfor karriereveiledningsfeltet. I pilotfylkene har utvikling av ulike modeller for partnerskap mellom forskjellige aktører vært et viktig virkemiddel i bestrebelsene på å sikre bedre organisering, mer relevant innhold og økt kompetanse i veiledningstjenesten. Hvilke målgrupper som står sentralt i utviklingsarbeidet i fylkene, varierer. Telemark har etablert et karriereveiledningssenter som er åpent for alle som måtte ønske veiledning. Elever i skolen tenkes tilgodesett gjennom kompetanseheving av rådgivere i regi av karrieresenteret. Nordland har også et hovedfokus på voksne brukere, mens satsingen i Akershus er rettet mot ungdom i grunnopplæringen som den viktigste målgruppen i utviklingen av kvaliteten i karriereveiledningen.

Med Kunnskapsløftet er yrkes- og utdanningsveiledning av ungdom kommet i fokus som aldri før. På nasjonalt nivå foregår det en betydelig opprustning av rådgivningstjenesten med økte ressurser og utforming av utdanningskrav til rådgivere. Ikke minst ønskes en styrking av elevenes grunnlag for å velge utdanningsprogram og fag i videregående opplæring gjennom lansering av to nye fag, det gjelder *programfag til valg* på 8.-10. trinn og *prosjekt til fordypning* i de yrkesfaglige studieprogrammene i videregående opplæring. Den overordnede

målsetningen for satsingen på disse fagene er å redusere omfanget av omvalg og frafall blant ungdom i videregående opplæring.

Faglige kvalifisering av rådgivere

Mangel på etter- og videreutdanning blant rådgivere er dokumentert i en undersøkelse fra 1999 (Teig 2000). Her kom det fram at halvparten av rådgiverne hadde relevant utdanning, (definert på en slik måte at den inkluderte for eksempel et halvt års studium i generell psykologi eller sosiologi), mens en firedel av rådgiverne hadde mindre enn dette, og en firedel var helt uten relevant utdanning. Videre ble det rapportert om en gjennomsnittsalder blant rådgivere på 55 år, mens den hadde vært 45 år i en lignende undersøkelse ti år tidligere. Dette tyder på utbredt stagnasjon i karrieren, eventuelt også at rådgiverfunksjonen tradisjonelt har vært oppfattet som en sideveis karriereutvikling med nedtrapping av klasseromsundervisningen for lærere på vei mot pensjonsalder (OECD 2002:17).

Formelle krav til rådgiveres kvalifikasjoner har tradisjonelt vært godkjent lærerutdanning og tre års praksis fra arbeid i skoleverket. Tilbud om relevant utdanning for rådgivere av ulik varighet finnes blant annet ved flere høyskoler og ved NTNU (NOU 2003:16: 211). OECD (2002) betegnet i sin tid mulighetene for utdanning som meget begrensede og påpekte dessuten at det finnes ulemper ved en ordning hvor lærerutdanning danner utgangspunktet for kvalifisering som rådgiver.

Utdanningstilbudene har tradisjonelt vært utformet med tanke på at rådgivningstjenesten har omfattet både yrkes- og utdanningsveiledning og sosialpedagogisk rådgivning. Kvalitetsutvalget tok til orde for en organisatorisk deling av disse områdene, delvis begrunnet i den gang foreløpige resultater fra SINTEF Teknologiledelse sin evaluering av prosjektet *Delt rådgivningstjeneste* (Buland & Havn 2003). Det fremheves at prosjektet sannsynligvis har ført til en bedre utdannings- og yrkesveiledning, uten at den sosialpedagogiske rådgivningen er svekket (NOU 2003:16:216), hvilket tilsier at målsetningen for forsøksprosjektet Delt rådgivningstjeneste ble innfridd. I dag foreligger det forslag om delt rådgivningstjeneste (St.meld. nr. 16 (2006-2007) uten at beslutning er fattet på sentralt nivå. Delt rådgivningstjeneste er imidlertid implementert en rekke steder. Utdanningsdirektoratet har opprettet et rådgivningsteam som skal arbeide for å styrke karriereveiledningen.

Av Stortingsmelding 16 (2006-2007) fremgår det at det skal utarbeides kompetansekriterier for henholdsvis sosialpedagogisk rådgivning og utdannings- og yrkesrådgivning. Disse kriteriene ventes å foreligge i løpet av skoleåret 2008/2009. Det finnes allerede flere eksempler på samarbeid mellom skoleeiere og høyere utdanningsinstitusjoner om utdanningstilbud for rådgivere. Flere skoleeiere har dessuten vedtatt krav til formell utdanning for rådgivere før retningslinjene foreligger fra sentralt hold.

Programfag til valg

Timerammen for programfag til valg er 113 timer á 60 minutter. Timene er lagt til ungdomstrinnet, og skoleeier avgjør hvordan timene skal fordeles på årstrinn. Faget blir obligatorisk fra og med skoleåret 2008/2009. I de to foregående skoleårene foregår det utprøving av faget.

Et formål med programfag til valg er å knytte grunnskolen og videregående opplæring bedre sammen. Til forskjell fra tidligere hvor oppmerksomheten om elevenes valg av utdanningsvalg har vært begrenset til 10. trinn, gir programfag til valg mulighet for å starte prosessen allerede på 8. trinn. En erkjennelse av at utprøving og det å gjøre egne erfaringer er til stor hjelp når elever skal foreta valg, ser ut til å ha spilt en stor rolle i utformingen av dette nye faget, og prinsippet ble også fremhevet av Kvalitetsutvalget (NOU 2003:16). Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen uttalte i Innst. S. nr. 268: *”Tilbudet må gi elevene erfaring med innhold, oppgaver og arbeidsmåter som karakteriserer de ulike utdanningsprogrammene. Hospitering i videregående skole og/eller lokalt arbeidsliv kan være aktuelle virkemidler, ved siden av at IKT gir store muligheter.”*

For elevene vil programfag til valg presenteres i tre hovedområder: valg, utprøving og refleksjon. I den første fasen, som kan starte allerede på 8. trinn, skal eleven ved hjelp av en test (skoletest.no) få et bilde av egen interesse- og ferdighetsprofil opp mot de 12 utdanningsprogrammene i videregående opplæring. Med dette kan en bevisstgjøringsprosess komme i gang, og det vil oppfordres til at elever trekker foreldre, andre i familien, venner og lærere inn i samtaler om profilen og orienterer seg om hvilke utdanningsprogrammer det kan være aktuelt ”å smake på”. Selve utprøvingen kan foregå i en praksisplass, det vil si på en videregående skole eller på en lokal arbeidsplass.

Med utgangspunkt i retningslinjer fra sentralt hold, skal læreplan i programfag til valg utformes lokalt. Eier av grunnskoler har ansvar for at det blir utarbeidet læreplaner, for at opplæringen blir gjennomført i samsvar med læreplanene og for at elevene blir vurdert ut fra mål i læreplanene. Mål og innhold for de ulike fasene som elevene gjennomgår (forberedelsesfasen, gjennomføringsfasen og vurderingsfasen) skal være angitt i læreplanene. Til og med skoleåret 2007/08 gjelder det at bestemmelse om standpunktvurdering og karakter i faget skal være som for tilvalgsfag på ungdomstrinnet, det vil blant annet si at det ikke gis eksamen i faget.

Prosjekt til fordypning

Timerammen for prosjekt til fordypning er 168 årstimer på vg1 og 253 årstimer på vg2, begge angitt i 60 minutters enheter, men noe mindre for samisktalende, finsktalende og tegnspråkbrukere. Faget eksisterer bare i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene.

Formålet med faget er at elevene skal få mulighet til å prøve ut enkelte eller flere lærefag og få erfaring med innhold, oppgaver og arbeidsmåter som karakteriserer yrker innenfor utdanningsprogrammene. I Vg1 og Vg2 skal elevene kunne fordype seg i kompetansemål fra læreplanene på Vg3-nivå og ta relevante fellesfag fra Vg3, fellesfag i fremmedspråk og programfag fra studieforbereende utdanningsprogram. Vg2-elever kan også fordype seg i kompetansemål fra læreplaner for opplæring i bedrift fra eget eller andre relevante utdanningsprogrammer.

Skoleeierne har ansvar for at det blir utarbeidet lokale læreplaner i prosjekt til fordypning, for at opplæringen blir gjennomført i samsvar med læreplanene og for at elevene blir vurdert i forhold til kompetansemålene i de lokale læreplanene. Skolene oppfordres til å innhente informasjon fra og søke samarbeid med andre videregående skoler, lokalt næringsliv og lokale og/eller regionale utviklingsmiljøer. Bestemmelsene for sluttvurdering går ut på at elevene skal ha en standpunktkarakter, men ikke eksamen, i den delen av faget som følger lokal læreplan, samt at vurderingsordningen for nasjonale læreplaner skal følges når disse er valgt som hele eller deler av faget.

Ny oppgavefordeling i rådgivningen

Kvalitetsutvalget tok til orde for at bedriftene bør spille en mer aktiv rolle i den alminnelige utdannings- og yrkesveiledningen. Partnerskapsavtaler og elevbedrifter på skolene ble nevnt som muligheter for økt kontakt mellom skolene og arbeidslivet. Utvalgets vurdering var at skolens primære oppgave er *å lære barn og unge å velge* og så det som urealistisk å forvente at skolerådgivere i ungdomsskolen skal ha den hele og fulle oversikt over yrker med tilhørende utdanningsveier. Skolens oppgave må være å legge til rette for at slik informasjon blir gitt, mente utvalget, og pekte på at videregående skoler og arbeidslivet må ta større ansvar for å gi informasjon til elever i grunnskolen (NOU 2003: 16: 218).

Gjennomgående kan en observere en forskyvning av rådgivers rolle i yrkes- og utdanningsveiledningen, fra idealet om å være ekspert på aktuelle yrker med tilhørende utdanningsveier, mot oppgaver som koordinator og tilrettelegger for at andre skal kunne gi ungdommene slik informasjon. Gjennom et slikt grep vil en sikre at informasjonen har høyere kvalitet og aktualitet. Dette innebærer en profesjonalisering av veiledningstjenesten samtidig som skolen i større grad legger til rette for at informasjon blir gitt av videregående skoler og næringslivet gjennom samarbeid med disse. Partnerskapsprosjektene i de tre fylkene som beskrevet over, er eksempler på slikt samarbeid.

Et forhold som kan komplisere samarbeid innenfor programfag til valg, er at kommunen er skoleeier og ansvarlig for grunnskolen (inkludert ungdomstrinnet), mens fylkeskommunen er skoleeier og ansvarlig for videregående opplæring. På denne bakgrunnen er det interessant at Stortinget i 2007 vedtok å styrke rådgivningen i videregående opplæring spesielt rettet mot ungdomstrinnet ved å bevilge 11 millioner kroner som rammetilskudd til fylkeskommunene.

Dette kom som erstatning for styrking av rådgivningstjenesten på ungdomstrinnet på 11 millioner kroner, som var foreslått i Revidert nasjonalbudsjett 2007. Med dette ønsket Stortinget å styrke det forebyggende arbeidet med å forhindre omvalg og frafall i videregående opplæring ved at fylkeskommunene som skoleeier og ansvarlig for videregående opplæring skal bidra til å øke kvaliteten på rådgivning og karriereveiledning rettet mot elever i ungdomsskolen.

Evalueringer av satsingene

Yrkes- og utdanningsveiledning i grunnopplæringen er et område som over de siste årene har vært preget av stor utviklingsaktivitet, med satsinger som også har vært evaluert. Erfaringer fra tidligere satsinger for å heve kvaliteten på utdanningsveiledningen, som prosjektet *Bevisste utdanningsvalg* (<http://buv.utdanningsdirektoratet.no/>) og prosjektet *Delt rådgivningstjeneste* (Buland & Havn 2003), danner viktige elementer i Kunnskapsløftet.

Utviklingen av innholdet i begge de nye fagene som er omtalt ovenfor, forutsetter gode samarbeidsforhold. Det er åpenbart at en god informasjonsutveksling og samarbeid mellom skoler, lokalt arbeidsliv og lokale eller regionale utviklingsmiljøer vil være av stor betydning for å lykkes. Utfordringene vil her blant annet bestå i å finne fram til en felles forståelse av hva en god yrkes- og karriereveiledning består i, og enighet mellom aktørene om hvordan oppgavene skal fordeles og gjennomføres. Kravene til gjensidig forståelse i et slikt samarbeid vil være betydelige, ikke bare mellom ungdomsskole og videregående opplæring, men også mellom utdanningsinstitusjoner og arbeidslivet.

Elever i Skedsmo kommune fikk fra skoleåret 2003-2004 erfaring med en forløper til programfag til valg og prosjekt til fordypning, i prosjektet Rett førstevalg, med et 20-timers kurs over 3-5 dager hvor de ble kjent med noe av innholdet og arbeidsmåtene innenfor et utvalg yrkesfag. Prosjektet er evaluert ved NIFU STEP (Vibe 2006). Vibe viser gjennom effektevalueringen han foretok, at det å ha fulgt kurset Rett førstevalg ikke ga direkte effekt på sannsynligheten for å endre utdanningsvalg i løpet av skoleåret. Han viser imidlertid også at Rett førstevalg ga et bedre grunnlag for å velge utdanning, samt at en bedring i grunnlaget for å velge øker sannsynligheten for å endre valget. Derfor konkluderer han med at kurset hadde en liten indirekte effekt på sannsynligheten for å foreta et nytt valg. Brukerundersøkelsen viste at kurset ble svært godt mottatt.

Implementering av fagene *programfag til valg* og *prosjekt til fordypning* evalueres av henholdsvis NIFU STEP og Fafo som deler av en omfattende evaluering av Kunnskapsløftet. For VET-området kan erfaringene fra implementering av faget *prosjekt til fordypning* i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene i videregående opplæring være mest relevante, men her foreligger det ikke informasjon ettersom fristen for første rapportering fra evalueringen av Kunnskapsløftet i skrivende stund er blitt utsatt. Derfor er det heller ikke rapportert fra evalueringen av det nye faget *programfag til valg* på ungdomstrinnet, som NIFU STEP har

ansvar for. Vi kan likevel antyde noen observasjoner fra fem skolebesøk i fem fylker som driver utprøving av faget før det blir obligatorisk kommende skoleår. Disse casestudiene viser en meget stor bredde i hvordan elever får prøve ut mulige utdannings- og yrkesvalg. Én skole har basert all innsats på skolens egne ressurser og lærernes kompetanse, flere skoler har etablert samarbeidsprosjekter med videregående skoler hvor elever får prøve ut aktuelle programfag, mens én skole har lyktes i å mobilisere det lokale arbeidslivet slik at alle elevene har fått en ukes hospitering på en arbeidsplass. Til forskjell fra den tradisjonelle arbeidsuka på 9. trinn, skal utprøvingen etterfølges av oppfølging fra skolen for å stimulere elevene til refleksjon over hva de har erfart og bidra til å avklare hva de ser på som mulige utdannings- og yrkesvalg. Så lenge arbeidet med læreplanen er delegert til lokal nivå, er det ikke overraskende at vi i forkant av implementeringen finner så ulike oppfatninger av hva programfag til valg kan være.

NIBR har evaluert partnerskap for karriereveiledning i Nordland (Feiring & Helgesen, 2007), mens NIFU STEP har evaluert partnerskap for karriereveiledning i Akershus (Borgen, Vibe & Røste, 2008) og foretatt en erfaringsanalyse av Partnerskap for karriereveiledning i Telemark (Røste & Borgen, 2008). Alle de tre evalueringene fokuserer på ulike modeller for organisering av karriereveiledning. Modellene er utviklet med begrunnelser i hva en oppfatter som det lokale behovet for karriereveiledning. En ser også at aktører som eksempelvis NAV og skoleeiere kan være mer eller mindre fremtredende partnere i de ulike partnerskapene. Ett av de sentrale spørsmålene som melder seg, er om behovene for karriereveiledning i et livslangt perspektiv i den voksne befolkningen og behovene blant elever i grunnopplæringen kan imøtekommes innenfor en og samme organisasjonsmodell (Røste & Borgen 2008).

Oppsummering

Satsingen på karriereveiledning favner svært bredt og involverer mange forskjellige aktører på ulike nivåer. Som det fremgår av kapittel 3 i denne rapporten er bortvalget i videregående opplæring langt høyere i yrkesfaglige enn i studieforbereidende løp. Hvorvidt den økte oppmerksomheten og mobiliseringen for bedre karriereveiledning til ungdom virker etter intensjonen og fører til at bortvalg og omvalg i videregående opplæring reduseres, er et spørsmål som først kan besvares flere år frem i tid.

Litteratur

- Buland, Trond & Vidar Havn (2003), *De første skritt er tatt, veien videre venter? Sluttrapport fra evalueringen av prosjektet "Delt rådgivningstjeneste"*. Trondheim: SINTEF Teknologiledelse IFIM
- Borgen, J. S., Nils Vibe & Rannveig Røste (2008), *Karriere Akershus: Evaluering av Partnerskap for karriereveiledning i Akershus*. Oslo: NIFU STEP.
- Feiring, Marte & Marit Helgesen (2007), *Karriereveiledning i Nordland: evaluering av et forsøk*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. Rapport 2007:17.

- Innst.S.nr.230 (2006-2007): Innstilling frå finanskomiteen om tilleggsløyvingar og omprioriteringar i statsbudsjettet for 2007. Oslo: Stortinget.*
- Kunnskapsdepartementet (2006), *Tiltak for bedre gjennomføring i videregående opplæring. Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Kunnskapsdepartementet. Oslo: Kunnskapsdepartementet.*
- NOU: 2003:16, *I første rekke. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.*
- OECD. (2002), *Information, Guidance, Counselling. OECD Review of Career Guidance Policies. Norway, Country Note* (<http://www.oecd.org>)
- Røste, Rannveig & Jorunn Spord Borgen (2008), *Erfaringsanalyse av Partnerskap for karriereveiledning i Telemark. Oslo: NIFU STEP.*
- St.meld. nr. 30 (2003-2004): *Kultur for læring. Oslo: Kunnskapsdepartementet.*
- St.meld. nr. 16 (2006-2007): *... og ingen stod igjen. Tidlig innsats for livslang læring. Oslo: Kunnskapsdepartementet.*
- Teig, Alv (2000), *Skolerådgivning – Status og utdanningsbehov. Oslo: Høgskolen i Oslo. Rapport: 1/2000.*
- Vibe, Nils (2006), *Bedre grunnlag for valg. Evaluering av prosjektet Rett førstevalg. Oslo: NIFU STEP arbeidsnotat 28/2006.*

Kapittel 7 Styling og samarbeid

Håkon Høst

Institusjonalisering og partssamarbeid

Det norske systemet for fag- og yrkesopplæring ble relativt sent institusjonalisert. I tillegg var yrkesskolene og lærlingloven regulert av ulike lovverk helt fram til 1980. Dette avspeiler særnorske utviklingstrekk når det gjelder politiske konfigurasjoner, relasjonene mellom offentlige myndigheter og arbeidslivet, og forholdet mellom ulike interesser i arbeidslivet, først og fremst håndverk og industri. Mens yrkesskolene ble lovregulert fra 1940, kom den norske lærlingloven først i 1950. Før dette var opplæringen i håndverksfag i noen grad regulert gjennom håndverksloven, mens industrien ikke hadde utviklet slike reguleringer av den praktiske opplæringen på arbeidsstedet (Michelsen 1991). Tariffavtaler, som for eksempel verkstedsoverenskomsten, hadde likevel bestemmelser vedrørende lærlinger (ibid.). Ulike aktører innen industri og håndverk hadde avvikende syn på i hvilken grad og eventuelt i hvilken rolle man ønsket staten inn i forvaltningen av fagopplæringen. Et forsøk, allerede i 1920-årene, på å etablere en lærlingordning i arbeidslivet, uavhengig av staten, strandet på grunn av intern uenighet (ibid.).

Etter lærlingelovens vedtakelse ble partene i arbeidslivet overlatt et stort rom for styling og kontroll med fagopplæringen gjennom det som gjerne blir benevnt det faglige sjølstyret. Dette innbefattet både politikktutvikling, implementering, evaluering og kontroll med fagutviklingen (Michelsen og Høst 2004). Bransjerepresentanter fikk monopol på representasjon innen de såkalte riksyrikesutvalgene, som hadde styling på læreplaner og prøvingsarbeidet innen det enkelte fag, og partene i arbeidslivet hadde full vetorett i forhold til opprettelse og nedleggelse av fag. I byene ble det etablert egne lærlingenemder, som skulle forestå den lokale stylingen av ordningen. Disse var satt sammen av representanter foreslått av partene i arbeidslivet, og hvor ett av kriteriene var at en viss andel av representantene skulle ha fag- eller svennebrev. I de større byene ble det etablert egne sekretariat for lærlingenemdene. Da lov om fagopplæring ble gjort landsomfattende fra 1980, ble lærlingenemdene (nå kalt yrkesopplæringsnemdene) med deres sekretariater (nå kalt fagopplæringskontor), lagt til fylkeskommunen. Man anså at kommunene ble for små i forhold til denne oppgaven, samtidig som fylkeskommunene trengte nye oppgaver (Michelsen, Høst og Gitlesen 1998). Fortsatt hadde imidlertid fagopplæringskontorene en sterk arbeidslivsorientering. Dette vises ikke minst gjennom at det var kunnskap og erfaring fra arbeidslivet og fagene, ikke utdanningsmeritter, som var den viktigste kvalifikasjonen når en skulle rekruttere funksjonærer til fagopplæringskontorene (ibid.).

Fra arbeid til utdanning - fra selvstyre til medvirkning

Mens kommuneloven av 1990 opphevet det meste av særlovgivning når det gjaldt kommunenes organisering, var reguleringen av fagopplæringen et såpass følsomt område at særorganiseringen i første omgang ikke ble berørt (ibid.). Både fylkeskommunene og staten hadde sterkt behov for at organisering og styring av fagopplæringen ble fullt ut integrert i styringen av det samlede videregående utdanningssystemet når Reform 94 skulle iverksettes. Samtidig var man engstelige for å gjøre raske endringer som kunne vanskeliggjøre forholdet til partene i arbeidslivet (ibid.). Ikke minst i forbindelse med arbeidet med å få bedriftene til å stille et tilstrekkelig antall lære plasser til ungdom fra den videregående skolen, var man helt avhengig av å spille på lag med organisasjonene (se også kapittel 2). De ulike fylkeskommunene valgte forskjellige strategier med hensyn til hvordan man gikk fram og hvor langt man gikk i retning av å reorganisere fagopplæringskontorene (ibid.). Om tempoet var ulikt, var retningen likevel den samme overalt; fagopplæringskontorene ble gradvis tettere integrert i den fylkeskommunale administrasjonen, og virksomheten orientert mer mot fylkeskommunens behov når det gjaldt organisering av videregående opplæring og mindre mot arbeidslivet.

Reorganiseringene førte i enkelte fylkeskommuner til konflikter mellom den fylkeskommunale utdanningsadministrasjonen og fagopplæringskontoret (Michelsen, Høst og Gitlesen 1998). Samtidig viste forskningen at det, i hvert fall ikke på kort sikt, var noen direkte forbindelse mellom organisasjonsform og det man kan kalle fagopplæringssystemets posisjon og innflytelse i fylkeskommunen.

Et vedvarende stridstema siden denne perioden har vært fagopplæringsledernes rett til å møtes for å diskutere og samordne interesser på landsbasis. Fagopplæringsledernes forum er fra 2008 lagt ned, noe som har ført til sterke protester fra sentrale partsrepresentanter som mener det fortsatt er behov for et slikt fagopplæringsforum⁵⁷. Aktører som ser det fra den fylkeskommunale utdanningsadministrasjonens side mener i stedet avviklingen av et slikt særinteresseforum vil føre til bedre samarbeid. (ibid.)

Sekretariatet for Rådet for fagopplæring (RFA) ble fra 1992 lagt inn under Kirke-, Utdannings- og forskningsdepartementet, og gradvis trukket tettere inn mot departementets øvrige organisasjon. RFA, eller Samarbeidsrådet for fag- og yrkesopplæringen (SRY), som det heter fra 2004, har fått omdefinert sitt mandat, og skal ikke lengre føre tilsyn med kvaliteten i fagopplæringen, godkjenne nye læreplaner og fag eller nedleggelse av eksisterende osv., men i stedet være et policyorgan i forhold til utdanningsmyndighetene sentralt (Deichmann-Sørensen 2007). En tilsvarende oppgaveendring har skjedd på fylkeskommunalt nivå med yrkesopplæringsnemdene.

⁵⁷ <http://www.nettby.net/main/fagopplaering>

Opplæringsrådene, som opprinnelig hadde en tett forbindelse til det enkelte fag, er blitt til faglige råd og deres tidligere uavhengige sekretariater er nå lagt inn under Utdanningsdirektoratet. Opplæringsrådene er samtidig omdøpt til faglige råd og blitt rasjonalisert slik at de følger samme struktur som de yrkesfaglige studieprogrammene. De faglige rådene kan gi anbefalinger, men det er staten som har siste ord når det gjelder for eksempel læreplaner. Et sentralt argument for omleggingen av opplæringsrådene har vært at dette skal åpne for at utdanningssystemet på en mer fleksibel måte kan vurdere fagstrukturens evne til å dekke arbeidslivets behov for kompetanse.

Det er imidlertid påtrengende for utdanningsmyndighetene å ha tett kontakt mot arbeidslivet, både for å gi fagopplæringen den nødvendige legitimitet, og ikke minst for å sikre det nødvendige antall læreplasser som det integrerte opplæringssystemet etter Reform 94 forutsetter. I tillegg må myndighetene oppfylle internasjonale forpliktelser Norge har påtatt seg i forhold til ILOs konvensjoner⁵⁸. Ikke minst disse hensynene bidrar til at det med jevne mellomrom rettes fokus mot prinsipielle sider ved samarbeidsordningene. Kvalitetsutvalget⁵⁹ anbefalte for eksempel at integreringen av sekretariatet til RFA (nå SRY) i departementet skulle vurderes på nytt fordi den tette integreringen kunne reise spørsmål om uavhengighet i forhold til staten. Det ble imidlertid ikke tatt til følge i den etterfølgende politiske behandlingen.

Det rådende samarbeidsklimaet mellom utdanningsmyndighetene og partsrepresentantene i ledelsen av SRY gir inntrykk av å være svært godt. Av SRY-ledelsen vurderes fagopplæringsorganenes nye mandat og plassering som en revitalisering av partssamarbeidet, ikke minst ved at det har ført til at SRY-medlemmene har fått en mer helhetlig orientering og i mindre grad enn tidligere kun identifiserer seg med egen organisasjons interesser (Hagen og Skule 2007). En mer kritisk bemerkning går ut på at bortfallet av det tradisjonelle faglige sjølstyre bidrar til en styrking av det skolepolitiske hegemoni i norsk utdanningsforvaltning og på sikt kan underminere fagopplæringens særpreg (Olsen 2008). Det er ikke foretatt noen forskningsbasert evaluering av disse omfattende endringene i partstyrets innveving i den offentlige forvaltningen etter evalueringen av Reform 94. En eventuell effekt i forhold til kvaliteten og karakteren til fagopplæringen vil uansett være problematisk å vurdere i et såpass kort perspektiv.

Sett i et neokorporativistisk perspektiv (Streeck 1985), kan alle disse endringene forstås som en bevegelse fra faglig sjølstyre, hvor partene av staten var gitt ansvar for styring og iverksetting på et bestemt politikkfelt, til et regime for medvirkning, hvor partene tas med på råd, men er klart underordnet staten. Et utfyllende perspektiv vil være å se utviklingen som en del av innflytelsen til New Public Management på 1990-tallet med kritikk av den sterke posisjonen til profesjoner og særinteresser.

⁵⁸ International Labour Organisation

⁵⁹ NOU 2003: 16 *I første rekke*

Opplæringskontorene; mellom bedrift og fagopplæringskontor

Et utviklingstrekk, som var synlig allerede ved evalueringen av Reform 94, var opplæringskontorene og -ringenes økende betydning (Michelsen og Høst 1997).

Opplæringskontorene vokste kolossalt i forkant og rundt implementeringen av Reform 94 (se også kapitlet 2). De er både samarbeidsorgan for bedriftene, samtidig som de utgjør kontraktsparten i lærekontraktene på vegne av medlemsbedriftene. Det er stor ulikhet i aktivitetsprofil, samtidig som det også er stor variasjon i tilslutning til opplæringskonto og -ringer mellom fag og mellom typer av bedrifter.

En tolkning av deres ekspansjon er at den kan forstås som en reaksjon på at fagopplæringskontorene ble trukket tettere på den fylkeskommunale forvaltningen, og i mindre grad enn tidligere ble oppfattet som arbeidslivets talerør (Michelsen og Høst 2004). I en slik forståelse ligger det arbeidslivet trekker seg litt tilbake i forhold til den offentlige fagopplæringsforvaltningen, og at i stedet opplæringskontorene blir et sted for faglig utvikling og for innflytelse. En annen tolkning er at opplæringskontorenes ekspansjon mer kan ses som resultat av et behov for utvikling av mer fleksible og nettverkspregede styringsmåter i skjæringspunktet mellom det offentlige og det private - teoretisk ofte benevnt governance (Rhodes 1995) - for på den måten å kunne mestre mer komplekse omgivelser.

Opplæringskontorene avlaster i stor grad fagopplæringskontorene med store oppgaver som rekruttering av lære plasser og formidling, men også med faglig veiledning og kvalitetssikring (se også kapittel 8). De representerer en arena for fellesopplæring innen en del fag og bransjer, og de avlaster bedriftene med administrative oppgaver i forbindelse med lærlingene.

Opplæringskontorenes betydning ble studert i forbindelse med evalueringen av Reform 94, men utviklingen siden har ikke vært gjenstand for noen dybdestudier. Deichmann-Sørensen (2007) har likevel undersøkt et utvalg bedrifters tilknytning til og syn på opplæringskontorenes betydning. Studien bekrefter for så vidt funnene fra evalueringen av Reform 94, ved at disse kontorene tillegges større betydning for opplæringen enn fagopplæringskontorene og har overtatt en del av oppgavene fagopplæringskontorene tidligere utførte (ibid.), men det er ikke på dette grunnlag mulig å si noe om utviklingens retning de senere år. Det mangler oppdaterte data på opplæringskontorenes størrelse, omfang og betydning, og ikke minst bedriftsstrukturen knyttet til kontorene.

Opplæringskontorene er ikke partsstyrte, selv om enkelte av kontorenes styrer har arbeidstakerrepresentasjon (Michelsen og Høst 2004). Dette ser ut til å avspeile et generelt trekk ved dagens fagopplæringssystem; Heller ikke på bedriftene er det sterke spor av partsstyring av lærlingeordningen (Deichmann-Sørensen 2007).

Dimensjonering og formidling

Fram til 1994 hadde dimensjonering i stor grad handlet om å sikre et akseptabelt antall skoleplasser. Med økende ungdomskull og stadig større andel av disse som ønsket videregående opplæring, med voksende arbeidsledighet blant ungdom, og eldre ungdom som vendte tilbake til skolen, ble dette utover 1980-tallet en stor utfordring for fylkeskommunene. Presset på videregående opplæring resulterte i et spill mellom staten og fylkeskommunene om hvordan utgiftene skulle dekkes inn (Michelsen, Høst og Gitlesen 1998).

Arbeidet med å dimensjonere videregående utdanning ga imidlertid helt nye utfordringer etter 1994. Læretid i bedrift skulle, i motsetning til tidligere, være en integrert del av et fireårig opplæringsløp. Fylkeskommunene ble forpliktet til å stille skoleplasser til de elevene som ikke fikk læreplass etter to år i skole. Det ble derfor påtrengende for fylkeskommunene å få formidlet flest mulig ut i lære. Selv om de dermed prioriterte formidlingen av rettighetslever på bekostning av eldre ungdom og voksne, ble de sittende igjen med mange elever som hadde krav på skoleopplæring i faget.

Samtidig førte den nye koplingen mellom skoleutdanning og læretid til at ulike bransjer og bedrifter ble opptatt av å sikre "sine" klasser i videregående opplæring. Dimensjonering og formidling ble derfor ett av de viktigste områdene for kontakt mellom arbeidslivet og fylkeskommunen innenfor fagopplæringsfeltet. Evalueringen av Reform 94 viste at ulike fylkeskommuner valgte noe ulike tilnærminger til dimensjoneringen (ibid.). Tradisjonelt har ungdommens søkning stått sentralt for dimensjonering av videregående utdanning, 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 gjerne 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 fagmiljø. 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, kommer arbeidslivets behov inn på en helt annen måte enn tidligere. Selv om innfrielse av elevenes første valg viste seg å bli et suksesskriterium (ibid.), kom vektleggingen av arbeidslivets behov, i de fleste tilfeller forstått som det til en hver tid gjeldende tilbud av læreplasser, sterkere inn 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 mer i pakt med 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. Ikke minst fagopplæringskontorenes tettere integrering i fylkeskommunen bidro til internalisering av velferdspolitiske normer for omfordeling og til en større sensitivitet overfor behovene for å skaffe elevene læreplass, også de som ikke var bedriftenes førstevalg (ibid.). Dette bidro i noen tilfeller til gnisninger i forhold til opplæringskontorene, som i større grad

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. Som vist i kapittel 4 har en økende andel av elevene blitt formidlet ut i lære de siste årene. Dette sammenfaller imidlertid med en klar økning i sysselsettingen, og kan slik det er vist i kapittel 2 i stor grad forklares av konjunkturrelle forhold.

Når det gjelder dimensjonering, har Econ Analyse (2007) gjennomført en 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 omfatter NAV, organisasjonene i arbeidslivet, noen opplæringskontor og enkeltbedrifter. Til å være en kvantitativ undersøkelse er antall informanter relativt lavt, totalt til 78. Som Econ selv formulerer det, så er dette ikke på noen måte representativt, men må isteden ses som uttrykk for synspunkter. I tillegg har man imidlertid valgt ut tre fylkeskommuner for grundigere casestudier.

De fleste av de spurte aktører 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. Men for vårt formål er problemet at undersøkelsen verken tar utgangspunkt i tidligere studier og analyser av disse forholdene, eller prøver på annen måte å si noe om eventuell endring på feltet de senere år, og i så fall retningen på denne.

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. Dette er en problemstilling som fortjener å bli fulgt opp.

Når det gjelder voksne utdanningssøkere foregår det ingen tilsvarende dimensjoneringsprosess i fylkeskommunene som for ungdomsutdanningene (Econ 2007). Viktigste årsak er at tilbudet i langt større grad tilpasses søkerens ønsker, noe som særlig har med bestemmelsene om voksnes rett etter opplæringsloven å gjøre. I følge undersøkelsen

opprettet det i liten grad egne klasser for voksne, men de tilbys restplasser i ungdomsklasser. Mye av opplæringen er for øvrig lagt ut på anbud. Undersøkelsen bekrefter også andre undersøkelser ved å vise til at svært mange av de voksne tar helse- og sosialfag.

Oppsummering

Etter at partene i arbeidslivet over flere årtier hadde hatt et relativt omfattende rom for egenstyring av fagopplæringssystemet, har staten fra 1990-tallet og utover trukket styringen av dette systemet helt og fullt inn under den offentlige forvaltningen. Arbeidslivets parter er i stedet gitt en, riktignok betydelig, posisjon for medvirkning og policyrådgiving. Endringene har blant annet vært begrunnet i et ønske om en mer enhetlig styring av utdanningssektoren, samt større fleksibilitet for myndighetene når det gjelder endringer i fagopplæringen for å imøtekomme behov i utdanning og arbeidsmarked.

Fra 1990-tallet og utover har opplæringskontorene fått en betydelig plass i fagopplæringens institusjonelle rammeverk. Kontorene spiller ulike roller, men formidling, administrativ avlastning og opplæringssamarbeid står sentralt.

Dimensjonering av opplæringssystemet og formidling av lærlinger har blitt sentrale og omfattende oppgaver for fylkeskommunene og fagopplæringskontorene. En utviklingstendens har vært at fagopplæringskontorene nedtoner den tradisjonelle arbeidslivsorienteringen til fordel for fokus på fylkeskommunens behov og velferdsstatlige verdier om omfordeling. Bedriftene på sin side har generelt ønsket en sterkere vektlegging av arbeidslivets behov både når det gjelder dimensjonering av skoleplasser og formidling av lærlinger.

Det eksisterer ulike tolkninger av hva disse utviklingstrekkene når det gjelder styring og samarbeid betyr og hvordan de har gitt seg utslag i praksis de senere årene. Etter evalueringen av Reform 94 mangler det imidlertid forskning som kan gi svar på dette.

Litteratur

- Deichmann-Sørensen, Trine (2007): *Mot en ny infrastruktur for læring og kontroll. Kvalitetsvurdering i fag- og yrkesopplæringen. Rapport fra evaluering av Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem i grunnopplæringen*. Oslo. AFI.
- Econ Analyse (2007): *Dimensjonering av fagopplæringen. Rapport 2007-044*. Oslo. Econ.
- Hagen, Anna og Sveinung Skule (2007): Den norske modellen og utviklingen av kunnskapssamfunnet. I Dølvik, Jon. E. m.fl. : *Hamskifte – den norske modellen i endring*. Oslo. Gyldendal Norsk Forlag.
- Michelsen, Svein (1991): *Yrkesopplæringspolitikken forvaltning. Institusjonaliseringen av det norske styringssystemet for yrkesutdanning 1937-58*. AHS serie B: 1991-6.
- Michelsen, Svein, Håkon Høst og Jens P. Gitlesen (1998): *Fagopplæring og organisasjon mellom reform og tradisjon. En evaluering av Reform 94. Sluttrapport*. AHS. Universitetet i Bergen.

- Michelsen, Svein og Håkon Høst (2004): Building the new governance in Norwegian apprenticeship organisation. I Husemann, R. and A. Heikkinen (eds.): *Governance and Marketisation in Vocational and Continuing Education*. Frankfurt am Main. Peter Lang.
- Olsen, Ole J (2008): Institusjonelle endringsprosesser i norsk fag- og yrkesutdanning. Fornyelse eller gradvis omdannelse? Notat Rokkansenteret. Uinversitetet i Bergen.
- Rhodes, R.A.W. (1996): *The New governance: Governing without government*. Political Studies.
- Streeck, Wolfgang og Philippe C. Schmitter (1985): "Community, market, state – and associations? The prospective contribution of interest governance to social order." I Streeck og Schmitter (reds) *Private Interest Government. Beyond Market and State*. SAGE-series in Neo-corporatism. Sage Publications: London.

Kapittel 8 Tiltak for kvalitetsheving i VET

Håkon Høst

Arbeidet med kvalitet i fag- og yrkesopplæringen, som del av grunnopplæringen, er et høyt prioritert felt for norske utdanningsmyndigheter. Utdanningsdirektoratet la i 2006 fram ”*Forslag til nasjonale føringer for arbeidet med kvalitet i fag- og yrkesopplæringen*”.

Forslaget var en oppfølging av et tidligere høringsutkast og har, selv om det er et forslag, i praksis fått status som rådende oppfatning hos utdanningsmyndighetene sentralt på dette feltet. Forslaget peker ut åtte såkalte fokusområder for kvalitetsarbeidet som skal følges opp på alle nivåer i fag- og yrkesopplæringen, og hvor en bør tilstrebe å utvikle gode indikatorer som letter oppfølgingen:

1. Gjennomføring i fag- og yrkesopplæring
2. Fleksibel fag- og yrkesopplæring for voksne
3. Karriereveiledning
4. Læreres og instruktørers kompetanse
5. Læremidler
6. Innhold og struktur i opplæringen
7. Elev- og lærlingvurderinger
8. Kommunikasjon og kunnskapsforvaltning

De fleste av disse områdene er beskrevet i andre deler av denne rapporten.

Utdanningsdirektoratets forslag legger imidlertid også mye vekt på hvordan kvalitetsarbeidet skal følges opp systematisk på ulike nivå. Kunnskapsløftet legger opp til langt større handlingsfrihet lokalt, men å sidestille desentralisering med svak grad av sentral kontroll slik det tradisjonelt har vært gjort, kan være misvisende. Det tar ikke i betraktning en rekke andre viktige kilder til kontroll, som vurdering og tilbakeføring av informasjon. I Kunnskapsløftet vil prøven på om det lokale nivå lykkes i iverksettingen komme fram gjennom utvikling av ulike former for kvalitetssikringsprosedyrer. Innen det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet utvikles det et rikt sett av slike. Disse har ikke på alle plan funnet sin endelige form, men noen hovedtrekk synes tydelige. Det er ”mottakersiden” (elever, lærlinger, lærebedrifter) som skal mobiliseres og bidra med bedømmelser av kvalitet. Fra en tendens til nasjonal standardisering og kontroll gjennom dokumentasjon av gjennomgåtte læreplaner i Reform 94, åpnes det for lokal autonomi i utforming av opplæringens konkrete innhold, mens resultat kontrolleres gjennom overvåking av kvalitet. Dette er imidlertid langt fra ukomplisert, fordi arbeidet med utvikling av indikatorer på kvalitet i yrkes- og fagopplæringen har kommet kort. Dette er blitt tydeliggjort ikke minst gjennom vurderingene av norsk deltakelse i VET LSA, en ”PISA-undersøkelse” for yrkesutdanningen (Michelsen og Olsen 2007).

Som del av evalueringen av Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for grunnsopplæringen, har Arbeidsforskningsinstituttet evaluert kvalitetsvurderingssystemet knyttet til fag- og yrkesopplæringen (Deichmann-Sørensen 2007). En generell vurdering er at et slikt kvalitetsvurderingssystem – som i dag knapt nok kan sies å være utviklet som system - betyr mer radikale omstillinger innen fag- og yrkesopplæringen enn i resten av grunnsopplæringen. Dette fordi fag- og yrkesopplæringssystemet representerer en annen opplæringstradisjon både organisatorisk og innholdsmessig. Perspektivet blir slik sett at et kvalitetssikringssystem innen fag- og yrkesopplæringssystemet skal tilpasses - så langt det lar seg gjøre – til det øvrige utdanningssystemet på dette nivået. Rapporten lister opp tre områder hvor dette fordrer vesentlige endringer i organisering og innhold:

”1. Endringer i forhold til yrkesopplæringsnemdenes oppgaver og funksjon: i første rekke som en overgang fra å være et kontroll- og sertifiseringsorgan til å bli et forsterket politikkutformende organ.

2. Endringer i forhold til forvaltningen av et desentralisert opplæringsansvar; inkludert lærebedriftenes ansvar for implementering og oppfølging av regelmessige kvalitetsvurderingsrutiner, skoleeiers ansvar for oppfølging av kvalitetsrutiner og vurderinger vis a vis sentrale myndigheter, yrkesopplæringsnemd, brukere og den enkelte lærebedrift, samt innføring av nye prosedyrer for et statlig tilsyn gjennom fylkesmannen.

3. Innføring av nye verktøy for måling av grunnleggende ferdigheter (nasjonale prøver), verktøy for kartlegging av brukervurderinger (Lærlingundersøkelsen og Elevundersøkelsen), oppretting av kvalitetsportal for sammenlignende vurderinger (Skoleporten, ennå uferdig i forhold til fag- og yrkesopplæring), utvikling av nye metoder, verktøy og prosedyrer for underveisvurdering, utvikling av nye indikatorer for underveisvurdering og kompetanse på flere nivå.”

Fortsatt mesterlære og avsluttende fagprøve

Rapportens kartlegging viser at kvalitetsvurderingsrutiner på det generelle plan er godt innarbeidet i lærebedriftene, og at best innarbeidet er de rutiner som ligger nærmest bedriftens øvrige arbeidsorganisasjon. Særlig framheves kollegaveiledning, her definert som nære samarbeidsrelasjoner mellom lærlinger og erfarne medarbeidere, som viktig. Det viser at en tradisjonell mesterlæremodell fremdeles står sterkt. Dette bekrefter også tidligere funn gjennom undersøkelsen Lærlinginspektørene (Wærness og Lindvig 2005). Men også løpende samtaler mellom lærling og instruktør vektlegges som svært viktig, sammen med halvårlige lærlingsamtale og opplæring i bedriftens generelle rutiner for kvalitetssikring. Det som prioriteres lavest er formaliserte metoder for individuell opplæring.

Instruktørene er fagarbeidere med instruktøroppgave ved siden av. De færreste av disse har noen formell pedagogisk utdanning for det de gjør. Bare 31 prosent av bedriftene i Arbeidsforskningsinstituttets undersøkelse var helt enige i at det var behov for en mer systematisk instruktør opplæring. Dette underbygger tidligere funn når det gjelder opplæring

av instruktører (Hagen, Nyen og Folkenborg 2004). Denne viste at det i stedet var instruktørenes fagkompetanse som anses som det viktige. En undersøkelse av et begrenset utvalg instruktører viste at 56 prosent hadde deltatt i kurs og opplæring for instruktører i fagopplæringen (ibid.) Opplæringskontorene anses å spille en nøkkelrolle i en fagtilpasset opplæring av instruktørene.

Utdanningsmyndighetene gjennomførte i perioden 2000-2003 et prosjekt om alternative vurderings- og prøvingsformer i fagopplæringen. Hensikten var å prøve ut et system med mer vurdering og dokumentasjon underveis i læretiden, for å bedre kvaliteten i opplæringen og redusere ressursbruken ved de tradisjonelle fag- og svenneprøvene. En evaluering av prosjektet konkluderte med at underveisvurderinger ga et bredere bilde av lærlingenes kompetanse enn en ordinær fagprøve (Havn og Buland 2003). Man mente videre at underveisvurderinger bidro til større fokus og struktur på læreprosessene, og at lærlingene selv mente de ble stimulert til faglig refleksjon og læring. Forsøkene med nye underveisvurderingsmetoder har siden blitt utviklet videre, og benyttes i dag i de fleste fylker. Underveisvurdering blir sett på som et viktig instrument i opplæringen, men intensjoner om at de helt eller delvis skulle erstatte den avsluttende fag- eller svenneprøven, blir massivt avvist av bedriftene (Deichmann-Sørensen 2007).

Brakerundersøkelser

Det er stor interesse for brukerundersøkelser, men samtidig er det bare et lite mindretall av bedriftene som deltar i disse (Deichmann-Sørensen 2007). Den viktigste, Lærlinginspektørene, er en landsomfattende nettbasert spørreundersøkelse om elevers og lærlingers egen vurdering av læringsmiljøet i skole og bedrift. Undersøkelsen har vært gjennomført tre ganger siden 2002 og gir informasjon om trivsel og arbeidsmiljø, mobbing, individuell oppfølging, medbestemmelse, motivasjon, vurdering av undervisning og veiledning og tilfredshet på en rekke områder. En analyse av de nasjonale resultatene fra 2003/2004 konkluderte med svært høy tilfredshet blant lærlingene; hele 96 prosent oppga at de trivdes på arbeidsplassen (Wærness og Lindvig 2005). De fleste oppga dessuten at de var langt mer motivert for å arbeide som lærlinger enn for å gå på skolen. En annen konklusjon var framhevingen av at kolleger hadde større betydning for trivselen enn instruktører og faglig leder (ibid.).

Et av virkemidlene for kvalitetsutvikling har vært å plukke ut såkalte demonstrasjonsskoler og demonstrasjonsbedrifter. Et hovedkriterium for å bli valgt ut som demonstrasjonsbedrift er at bedriften har utmerket seg når det gjelder å legge til rette for et godt læringsutbytte for ulike kategorier lærlinger. Evalueringen av denne ordningen konkluderer med at selv om den bidro til læring både i den aktuelle bedriften og i nettverket mellom demonstrasjonsbedriftene, så var spredningseffekten til andre bedrifter liten, fordi det i liten grad ble gjennomført tiltak fra utdanningsmyndighetene sentralt og regionalt for å bidra til slik spredning (Hagen og Nyen 2005). Arbeidsforskningsinstituttets undersøkelse bekrefter langt på vei denne

oppsummeringen. En tilsvarende vurdering blir gjort av betydningen av yrkes-NM og yrkes-OL; de har foreløpig hatt begrenset effekt i bredden.

Det konkluderes med at bedriftene har ”en svak evalueringskultur”. Mens halvparten av lærebedriftene hadde opplevd heving av lærekontrakter, var det bare fem prosent som kjente til at dette hadde blitt fulgt opp i etterkant. Et viktig bakteppe her er at de aller fleste lærebedriftene er småbedrifter med begrenset kapasitet til å utvikle opplæringsplaner og kvalitetssikringsprosedyrer.

Opplæringskontor viktige

Det framgår av rapporten at lærebedriftenes medlemskap i opplæringskontor- og ringer representerer en mulig kompensasjon for dette. To av tre bedrifter i undersøkelsen er med i opplæringskontor eller -ring. Det finnes ingen landsomfattende oversikt over lærebedrifter i opplæringskontor, men tidligere undersøkelser har vist at rundt to av tre lærlinger har kontrakt med en lærebedrift gjennom et opplæringskontor (Michelsen og Høst 1997, 2004). De fleste bedriftene i Arbeidsforskningsinstituttets undersøkelse mente også at det var viktigere for lærlingenes læringsutbytte at bedriften hadde kontakt med opplæringskontoret enn med fylkeskommunen, og de hadde også langt hyppigere kontakt med opplæringskontor enn fagopplæringskontor.

Dimensjonering og formidling det primære for Y-nemdene

Ser man det fra fylkeskommunenes og yrkesopplæringsnemdenes side, er det også interessante funn i Arbeidsforskningsinstituttets rapport. Blant annet kommer det fram at oppgaver som dimensjonering og formidling har erstattet veilednings- og kontrolloppgaver som den sentrale oppgaven i kontakten mellom yrkesopplæringsnemda og fylkeskommunen. Faglige drifts- og utviklingsoppgaver er tatt over på den ene siden av fylkeskommunen og på den andre siden opplæringskontorene. Yrkesopplæringsnemdene har, ifølge rapporten, mest fokus på ”normalforløp” blant unge lærlinger, og svært lite på for eksempel voksne, minoritetsspråklige og lærekandidater.

Undersøkelsen mener å se to ulike mønstre i kvalitetsarbeidet i fylkeskommunene. Spesielt der man har et fagopplæringskontor med stor kapasitet står veiledning og kontroll av bedriftene fortsatt sterkt som metode. I andre fylkeskommuner, ofte der man ikke har fullt så stor kapasitet, har man i større grad basert kvalitetsarbeidet på tillit og utvikling av et bredt nettverk av samarbeidsaktører på utsiden, samt tatt i bruk flere kvalitetsverktøy.

Rapporten peker også på at fylkesmannsembetet er dårlig bemannet og rustet til å utføre tilsynsoppgaven versus fag- og yrkesopplæringen.

Det framheves ellers at kvalitetssystemet på alle nivå har to sider, en for kontroll og en for læring. Ikke minst når det gjelder kontrollsiden ligger det spenninger særlig mellom de ulike styringsnivåene og den private delen av systemet, nemlig lærebedriftene.

Oppsummering

Utdanningsmyndighetene legger stor og økende vekt på arbeidet med kvalitet i fag- og yrkesopplæring. Foreløpig har dette preg av en rekke enkelttiltak, samtidig som en ser konturene av et mer helhetlig kvalitetssikringssystem som skal tilpasses et helhetlig kvalitetssikringssystem for det videregående opplæringssystemet. Et slikt system skal ha en dobbelt funksjon gjennom at det både skal ivareta læring og kontroll. Myndighetenes innsyn, spesielt i bedriftsopplæringen og dennes kvalitet, er i dag begrenset. Man har noen redskaper for kvalitetsvurdering, men disse benyttes i svært ujevn grad. Det mangler også gode indikatorer for kvalitet, og det er foreløpig sprikende syn på sentrale områder som hva som bør være instruktørens kompetanse, samt hvilke prøvingsformer som er mest egnet..

Litteratur

- Deichmann-Sørensen, Trine (2007): *Mot en ny infrastruktur for læring og kontroll. Kvalitetsvurdering i fag- og yrkesopplæringen. Rapport fra evaluering av Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem i grunnopplæringen*. Oslo. Arbeidsforskningsinstituttet.
- Hagen; Anna og Torgeir Nyen (2005): *Evaluering av ordningen med demonstrasjonsskoler og demonstrasjonsbedrifter*. Oslo. Fafo.
- Hagen, Anna, Torgeir Nyen og Kari Folkenborg (2004): *Etter- og videreutdanning i grunnopplæringen*. Oslo. Fafo.
- Havn, Vidar og Trond Buland (2003): *Underveis?: sluttrapport fra evalueringen av prosjektet "Alternative vurderings- og prøveformer i fagopplæringen"*, Trondheim: SINTEF, Teknologiledelse, IFIM.
- Michelsen, Svein og Håkon Høst (1997): *Opplæringskontorene i det nye fagopplæringssystemet*. I Lødding, Berit og Kristin Ternes: *Idealer og paradokser. Aspekter ved gjennomføringen av Reform 94*. Oslo. Tano Aschehoug..
- Michelsen, Svein og Håkon Høst (2004): *Building the new governance in Norwegian apprenticeship organisation*. I Husemann, Rudolf and Anja Heikkinen: *Governance and Marketisation in Vocational Education*. Peter Lang.
- Michelsen; Svein og Ole J. Olsen (2007): *VET-LSA (International Comparative Large Scale Assessment in Vocational Education and Training). En forstudie*. Universitetet I Bergen. Upubl.
- Wærness, Jarl I. og Yngve Lindvig (2005): *Analyse av lærlinginspektørene*. Læringslaben.

Kapittel 9 Forskningsmessige utfordringer

Håkon Høst

Ut fra teamene og forskningen denne rapporten har belyst, reiser det seg flere forskningsmessige utfordringer, hvorav vi skal nøye oss med å peke på noen av de vi oppfatter som mest sentrale.

Mekanismene bak vekst og variasjon i tilfanget av læreplasser

Det er liten tvil om at bedriftene har respondert på tiltakene for å øke antall lærekontrakter. Samtidig er det påvist at lærlingeordningens konjunkturavhengighet ikke har blitt mindre, snarere tvert om. Lærlingeordningen har også ekspandert inn i nye sektorer, noen av dem i utgangspunktet mindre konjunkturavhengige. Foreløpig er det imidlertid lite som tyder på at ordningen har fått samme fotfeste her som innenfor industri og håndverk. Vi mangler altså mye kunnskap om mekanismene som er i spill når det gjelder inntak av lærlinger, hvordan de griper inn i etablerte rekrutteringsmønstre, og ikke minst hvordan disse varierer mellom bransjer.

Forholdet mellom bortvalg og et aldersfleksibelt system

Det norske systemet for yrkesopplæring på videregående nivå plages av en vedvarende lav kompetanseoppnåelse og stort bortvalg. God tilgang på læreplasser ser ikke ut til å løse dette problemet. Kompenserende virkemidler som kompetanse på lavere nivå har heller ikke til nå fått særlig utbredelse. Samtidig har det norske systemet, i noen grad mot det politiske intenderte, beholdt sitt historiske særpreg med en stor aldersmessig åpenhet. Dette betyr at det fremdeles finnes mange åpninger for de som har behov for yrkesopplæring og yrkessertifisering senere i livet. Det er liten tvil om at dette sikrer virksamheter og ansatte fleksibilitet for omstilling og omskolering. Men vi vet lite om i hvilken grad dette fanger opp de som faller tidlig ut av videregående opplæring.

Praksiskandidatordningen og realkompetanse

Til tross for at realkompetanse ble introdusert som en fast del av det videregående opplæringssystemet med Kompetansereformen snart 10 år siden, har ordningen ikke vunnet fotfeste annet enn i den skolebaserte yrkesopplæringen. Innenfor fagopplæringen er det fortsatt praksiskandidatordningen som dominerer. Det til nå største området for realkompetansevurdering, nemlig helse- og sosial og hjelpepleierutdanningen, er under overflytting til fagopplæringen. Hvordan disse ulike vurderingsregimene forholder seg til hverandre mangler det kunnskap om bortsett fra på et overordnet, kvantitativt nivå.

Hva betyr endringene i styringsstrukturen?

Fra begynnelsen av 1990-tallet har fagopplæringens styringsstruktur vært i endring. Etter at fagopplæringen har blitt en sentral del av det videregående opplæringssystemet har utdanningsmyndighetene ønsket at også styringen av fagopplæringen integreres mer i den helhetlige styringen av utdanningssystemet. Dette reiser et spørsmål om hvor langt en kan gå i denne retningen uten at balansen i systemet endres så mye at det destabiliseres, for eksempel ved at arbeidslivsdelen av systemet desintegreres og blir mindre kontrollerbar. Spørsmålet om samarbeid og styring handler om planlegging, forutsigbarhet og transparens både når det gjelder læreplasstilgang og når det gjelder læreplassenes kvalitet. Det mangler imidlertid forskning som kan belyse hvordan disse sammenhengene utvikler seg og framstår under det nye styrings- og forvaltningsregimet. Opplæringskontorenes vekst og betydning kan også ses som en del av dette bildet, men er i seg selv et understudert fenomen, ikke minst ut fra omfanget denne strukturen har fått..