

Policy Brief 05.04.2022

Evalueringen av fagfornyelsen yrkesfag, første syntese

Asgeir Skålholt, Håkon Høst, Jorunn Dahlback og Anna Hagen Tønder

Denne utgaven av NIFU Innsikt bygger på første underveistrapport fra evalueringen av fagfornyelsen yrkesfag. Den omhandler bakgrunnen og prosessen bak læreplan- og strukturendringene i fagfornyelsen yrkesfag. I tillegg gis et første kvalitativt innblikk i læreres og elevers erfaringer med fagfornyelsen på vg1.

Hva er fagfornyelsen?

Fagfornyelsen er definert som en prosess for å utvikle og innføre nye læreplaner. Det spesielle med fagfornyelsen yrkesfag, sammenlignet med prosessen ellers i grunnopplæringen, er at fagfornyelsen også inkluderer en endring i tilbudsstrukturen i videregående opplæring. Fire nye utdanningsprogram på vg1 er blitt innført, to er faset ut. På vg2 er endringene enda mer markante. Kombinasjonen av strukturendringer og en rekke nye læreplaner, i til dels helt nye lærefag, gjør at fagfornyelsen yrkesfag på mange måter utgjør et tydeligere brudd med det som var før enn det vi finner for fagfornyelsen ellers i grunnopplæringen.

Ny tilbudsstruktur

Endringene i tilbudsstrukturen kan forstås i sammenheng med en generell vending mot arbeidslivet. Dette er en del av en internasjonal utvikling, der både OECD og EU har vært viktige premissleverandører.

I Norge ble det vist til at det var viktig å se kritisk på om yrkesfagene i tilstrekkelig grad var relevante for arbeidslivet (Meld. St. 29 (2012–2013)). Etter en omfattende og langvarig prosess ble ny tilbudsstruktur fastsatt av Kunnskapsdepartementet i 2018. Hovedbildet er at partene er fornøye med den nye tilbudsstrukturen, men at endringene må karakteriseres som for-

holdsvis beskjedne. Det gjenstår å se om endringene bidrar til en sterkere forankring av lærefagene relevans for arbeidslivet.

Analysen av søkertallene viser også at gamle strukturer og søkemønstre ser ut til å holde seg, til tross for nye tilbud på vg1 og vg2. Helt siden innføringen av Kunnskapsløftet har det vært rettet kritikk mot brede vg1 og vg2. Dette har handlet om at brede vg1 og vg2 i mindre grad gir mulighet for faglig fordypning og at små fag kan bli for lite synlige, og man dermed får rekruttert for få til disse fagene. I teorien kan man også tenke seg at spissere program kan bidra til motivasjon og tilknytning til et fag. På den annen side er man avhengig av at elevgrunnetilbudet til det enkelte vg2-tilbud blir stort nok til at tilbudet faktisk opprettes.

NIFU, OsloMet og Fafo gjennomfører en forskningsbasert evaluering av fagfornyelsen yrkesfag, på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Fagfornyelsen yrkesfag er en egen del av «fagfornyelsen» som er en større prosess som skal innføre nye læreplaner i hele grunnopplæringen. Fagfornyelsen yrkesfag inkluderer innføring av nye læreplaner, men er også en strukturereform der man har endret utdanningsprogrammene på videregående skole, inkludert innføringen av nye program og fag.

Evalueringen undersøker implementering og resultatet av ny tilbudsstruktur og nye læreplaner. Herunder kartlegging av lærere og instruktørers praksis, og elever og lærlingers erfaringer av fagfornyelsen. Evalueringen inkluderer også en analyse av gjennomføring av videregående opplæring, inkludert overgang til arbeidsliv.

Om faglig spissing på vg2 får konsekvenser for gjennomføring, elevtall eller læreplassantall, er sentrale spørsmål for senere deler av evalueringen av strukturendringene i fagfornyelsen.

Læreplanprosessen

Læreplanprosessen ser ut til å ha vært preget av få konflikter om innhold, mens det primært er prosedyrer for samarbeid og innflytelse for arbeidslivspartene som har skapt spenninger. I Meld. St. 20 (2012–2013) varslet Kunnskapsdepartementet tiltak for å øke innflytelsen til de faglige rådene på Vg3-læreplanene. LO og NHO fikk, på vegne av SRY, gjennomslag for at de faglige rådene skulle ha avgjørende innflytelse på Vg3-læreplanene. Etter en rekke mindre uenigheter, misnøye med tidsfrister og med læreplanprosessen, ble det organisert en «læreplanstreik» i de faglige rådene. Dette ga LO og NHO en mulighet til å bruke sin tyngde som organisasjoner til å forhandle direkte – på vegne av SRY – direkte med Kunnskapsdepartementet. Det ble oppnådd enighet om at «avgjørende innflytelse» skal innebære at de faglige rådene har siste ord på faglig innhold i vg3-planene, mens Utdanningsdirektoratet fortsatt skal bestemme malen planene skal skrives etter for å sikre at disse ikke bryter med det øvrige læreplanverket for grunnopplæringen. Læreplanprosessen oppsummeres etter denne konflikten som positiv både fra representanter fra rådsrepresentantene, medlemmene av læreplangruppene og Utdanningsdirektoratets involverte på ulike nivå. Direktoratets representanter har generelt sett vist stor åpenhet og aksept for læreplangruppene faglige argumenter, mens læreplangruppene har rettet seg etter direktoratets styring av form og struktur på læreplanene.

Utdanningsmyndighetene har vært villige til å strekke seg langt for å imøtekomme arbeidslivspartenes krav om formelle prosedyrer som sikrer de faglige rådene innflytelse. De har ikke ønsket å risikere at systemet delegitimeres. Både Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet ser at de er avhengige av fagekspertise, ikke bare fra den læreplanfaglige siden og skolesiden, men også fra arbeidslivet, for å utforme læreplaner.

De faglige rådene selv kan bare i begrenset grad sikre ekspertisen som trengs for å ha oppdaterte læreplaner. Denne må i stor grad hentes i bedriftene eller fra personer med fersk erfaring fra arbeid med faget. Både utdanningsmyndighetene og de faglige rådene er derfor avhengige av faglige nettverk langt ut over rådsmedlemmene selv, fortrinnsvis på bedriftsnivå. Organisasjonene som utgjør tariffpartene, har bare unntaksvis egne, lokale nettverk av fagekspertiser. De faglige rådene må derfor i tillegg ofte ty til opplæringskontorene som det lokale bindeleddet til bedriftene, for eksempel når de skal finne deltakere til læreplangrupper. Gjennom sin rolle er det normalt også opplæringskontorene som bidrar til at den enkelte bedrift får utformet egne, interne opplæringsplaner basert på læreplanene, og som også bidrar til monitorering av kvaliteten på opplæringen. Opplæringskontorenes avgjørende betydning for styring av fagopplæringen lokalt har tidligere har blitt trukket fram som et viktig systemtrekk. I læreplanprosessen ser vi at deres ekspertise også er viktig for den sentrale styringen.

Prosessen rundt innføringen av fagfornyelsen har avslørt noe som kan framstå som en motsetning. Vi ser at statens rolle siden 1994 har blitt styrket, formelt, men også som en følge av den etter hvert store

Kommende rapporter

Prosjektet skal i perioden fram til prosjektslutt komme med flere underveisrapporter.

- *Underveisrapport 2* (sommeren 2023) vil se på implementeringen av endringer i tilbudsstrukturen, overgang fra vg1 til vg2 samt rette søkelys på erfaringer fra vg2, sett både fra lærere og elevers ståsted.
- *Underveisrapport 3* (høsten 2024) vil i hovedsak omhandle overgang til lære- og bedriftsbasert opplæring, sett fra bedrifters, instruktørers og lærlingers perspektiv.
- *Sluttrapport*

Hovedpublikasjonen fra evalueringen vil bli publisert tidlig 2026. Formålet med sluttrapporten er å gi en samlet og helhetlig evaluering av fagfornyelsen yrkesfag. Sluttrapporten har som mål å sette funn fra arbeidspakkene i sammenheng, og gi dypere analyser av det som publisert i underveisrapportene. Sluttrapporten vil besvare de overordnede problemstillingene som ligger til grunn for hele evalueringen.

utredningskapasiteten Utdanningsdirektoratet har opparbeidet seg.

Samtidig har partene i fagfornyelsen fått økt formell makt gjennom sin avgjørende innflytelse på innholdet i vg3-læreplanene. Vi mener å finne at arbeidet med læreplanen har bidratt til å bedre samarbeidet mellom partene og staten.

Lærere og elevers erfaring, korona har hindret innføring

Så langt i prosjektet har vi gjennomført en rekke intervjuer av elever og lærere på vg1. Deres erfaring med innføringen av læreplanene var naturlig nok i stor grad påvirket av Covid-19-pandemien. For lærerne betød dette blant annet at det tverrfaglige samarbeidet ved den enkelte skole, men spesielt på tvers av skoler, var vanskeligere å få til. Det største problemet var at pandemien skapte hindre for samarbeidet mellom skole og bedrift og begrenset mulighetene for praksisperioder i arbeidslivet.

Pandemien har på ulike vis hindret lærerne i å få prøvd ut læreplanen slik det er tenkt. Det samme finner vi i våre intervju av elever. Det var stor variasjon i hvor stor påvirkning pandemien har hatt på elevene, men de fleste hadde opplevd at YFF i noen grad var blitt påvirket av den. Det varierte svært mye i hvor stor grad de hadde fått prøve ut ulike spesifikke yrker i arbeidslivet.

Vi kan ikke koble reduserte muligheter for relevant praksis direkte til andre typer utfall, men vi ser at spesielt i salg, service og reiseliv var det få elever som kunne tenke seg et yrke innenfor programmet. Mulighetene for å prøve seg i arbeidslivet kan virke motiverende for å velge lærefag, en mulighet mange elever ikke har hatt i tilstrekkelig grad.

Lærerne pekte også på at fraværet av bedriftspraksis kan påvirke det faglige grunnlaget, noe som igjen kan vise seg på vg2, hvor man i større grad fordyper seg i nettopp spesifikke yrker. Vi vil følge dette opp både kvalitativt (gjennom intervjuer) og kvantitativt (gjennom studier av overganger og karakterer) senere i evalueringen.

Faglig spissing med mange tema og mål

Læreplanverket inneholder nye grep og begrep som lærerne var usikre på hvordan de skulle tolke. Et eksempel var forholdet mellom de tverrfaglige temaene i overordnet del og de tverrfaglige temaene som faktisk var nedfelt i den fagspesifikke læreplanen. Komplexiteten i styringsdokumentene og læreplanverket kan ha vært for stor. Delvis henger dette sammen med de store ambisjonene som lærerne opplevde at planen

hadde: Flere lærere innenfor informasjonsteknologi og medieproduksjon pekte på at læreplanen inneholder komplekse og omfattende tema og mål. Her er det naturlig å spørre seg om ambisjonsnivået i de fagspesifikke læreplanene og fagfornyelsens overordnede søkelys på dybdelæring fullt ut lar seg forene.

Lærerne ser at fagfornyelsen har åpnet opp for at fellesfagene skulle bli mer relevante, noe som var et sentralt mål med fagfornyelsen. Våre intervjuer viser at dette er en av flere viktige faktorer for å lykkes med fagfornyelsen. Fra elevenes side er dette samarbeidet likevel ikke alltid like synlig. Flere av elevene peker på at de skulle ønske at fellesfagene var mer relevante for yrkene de siktet mot. Her er det likevel viktig å huske på at elevene naturlig nok ikke har grunnlag for å sammenligne fellesfagenes relevans før og etter innføringen av fagfornyelsen.

Gjennomføring, yrkesrelevans og gode fagarbeidere

Våre analyser viser at det ikke er stor endring i elevenes faglige bakgrunn før og etter fagfornyelsen. Andelen med lavt eller fraværende karaktergrunnlag fra grunnskolen varierer imidlertid sterkt mellom og innad i utdanningsprogram. De sterkt varierende læreforutsetningene til elevene legger noen begrensninger på yrkesfaglærernes didaktiske arbeid. Dybdelæring blir av de fleste programfaglærerne i materialet tolket som et virkemiddel til å opparbeide seg en helhetlig yrkeskompetanse i tråd med arbeidslivets kompetansebehov. Lærerne viser samtidig til et spenn mellom mandatet om å hjelpe elevene til å få fullført opplæring, og mandatet om å bidra til yrkesdanning av høy faglig kvalitet. Den store variasjonen i elevenes faglige forutsetninger, spesielt med tanke

Metodisk tilnærming

Evalueringen av fagfornyelsen yrkesfag bruker en rekke metodisk tilnærming. Alt fra dokumentstudier til elevintervju. Helt sentralt i prosjektet er et kvalitativt dypdykk i tre utdanningsprogram, bygg- og anleggsteknikk, informasjonsteknologi og medieproduksjon og salg, service og reiseliv. I tillegg til kvalitative undersøkelser gjennomføres også en rekke spørreundersøkelser som dekker alle utdanningsprogram: til elever, lærlinger, lærere, lærebedrifter og opplæringskontor. I prosjektet gjør vi også analyser av overganger i og ut av utdannings-systemet basert på administrative register.

på språk, gjorde at flere lærere opplevde at det var en ulempe at norskfaget ble fjernet fra vg1.

De fagspesifikke læreplanene i LK20 oppleves av lærerne som praktisk rettet, ved at teori og praksis er tettere knyttet sammen i programfagene – dybdelæring er også i noen grad tolket som yrkesfaglig fordyping – noe som kan bidra til økt fullføring. Det gjenstår imidlertid å se om dette gir ønsket kompetanseheving og høyere fullføringsgrad. Fullføringsreformen har et mål om at 9 av 10 skal gjennomføre videregående skole. Yrkesfaglærerne opplever at dette utfordrer deres profesjonsutøvelse, særlig sett i sammenheng med de forventninger arbeidslivet har.

Elevenes forestillinger om videre utdanning varierer mellom utdanningsprogrammene. Elevene på bygg- og anleggsteknikk BA har i større grad enn de andre elevene som er intervjuet, en klar oppfatning om hvilke yrker de kan utdanne seg til. Flere elever forteller at de hadde en plan for hvilket yrke de ville utdanne seg til allerede før de startet på videregående. På SSR er elevene mer usikre på hva de ønsker å gjøre videre. Dette må også ses i sammenheng med at flere av elevene hadde dette programmet som andre eller tredje valg. Elevene på informasjonsteknologi og medieproduksjon befant seg i en slags mellomposisjon. Selv om de vi intervjuet var relativt godt orientert om aktuelle yrker, var mange usikre på om de skulle gå videre til IT eller media, fagbrev eller påbygg. Ut fra de første intervjuene etter innføringen av fagfornyelsen ser vi ikke at endringene i tilbudsstruktur i første omgang har ført til endringer med tanke på elevenes oppfatning om yrkesmuligheter.

I neste delrapport skal vi se nærmere på elevenes oppfatninger om yrkes- og utdanningsplaner kvantitativt, og vi får erfaringer fra vg2. Da kan vi komme nærmere et svar på om endringene i fagfornyelsen har hatt effekt på elevenes motivasjon, læring og videre planer.

Fagfornyelsen viser potensial for en enda mer yrkesrelevant fagopplæring i skole

Tilbudsstrukturen er endret med mål om å øke yrkesrelevansen, for eksempel med nye, mer spissede vg2-programområder. Analysene av læreintervjuene peker samtidig mot at fagfornyelsen har i seg et potensial til å kunne arbeide fram didaktiske opplegg som gir tidligere yrkesfaglig fordyping, gjennom dybdelæring og økt fokus på praktiske tilnærminger i læreplanen. Summen av strukturendringer og endringer i læreplanene gir potensiale til å nå to viktige mål med fagfornyelsen, økt gjennomføring og økt yrkesrelevans.

Spørsmålet blir da om dette er endringer som er store nok til å endre stabile strukturer i overgangen mellom utdanning og arbeidsliv.

Tema for videre arbeid i evaluering

Fokus i neste rapport er overgangen fra vg1 til vg2, og elevers og læreres erfaring fra vg2. Sentrale forskningstema er for eksempel hvordan man dimensjonerer tilbudene rundt de mange små vg2 programområdene. Er det nok søkere til små programområder på mindre skoler? Vi skal også dykke ned i hvordan man jobber med vg2 læreplanen i helt nye programområder. Sentralt blir også presentasjonen av en spørreundersøkelse til elever på vg2 og programfag- og fellesfaglærere på yrkesfaglige utdanningsprogram.

NIFU

Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning

Nordic Institute for Studies in Innovation, Research and Education

NIFU er et uavhengig samfunnsvitenskapelig forskningsinstitutt som tilbyr handlings- og beslutningsorientert forskning til offentlig og privat sektor. Forskningen omfatter hele det kunnskapspolitiske området – fra grunnopplæring, via høyere utdanning til forskning, innovasjon og kompetanseutvikling i arbeidslivet.

NIFU

PB 2815 Tøyen, NO-0608 Oslo
www.nifu.no | post@nifu.no