

Andre syntesenotat, 15.08.2023

Evalueringen av fagfornyelsen yrkesfag

Asgeir Skålholt, Nina Aakernes, Silje Andresen, Tove Mogstad Aspøy, Jorunn Dahlback, Håkon Høst, Hedvig Skonhoft Johannesen, Otto Sevaldson Lillebø, Rønnaug H. Lyckander, Rebekka Ravn Lysvik, Torgeir Nyen og Inger Vagle.

I dette syntesenotatet vil vi se på implementeringen av nye læreplaner og ny struktur på vg2 som følge av fagfornyelsen. Vi ser også på analyser av overganger fra vg1 til vg2, overganger fra vg2 til vg3, hvordan fagfornyelsen tolkes av arbeidslivet med tanke på endringer i arbeidslivsrelevans, samt en analyse av hvordan læreplanene blir formidlet ut til lærebedriftene. Dette syntesenotatet bygger på analysene gjort i andre delrapport fra evalueringen av fagfornyelsen yrkesfag.

Hva er fagfornyelsen yrkesfag?

Fagfornyelsen er definert som en prosess for å utvikle og innføre nye læreplaner. Læreplanene som kom som et resultat av fagfornyelsen omtales ofte som LK20 (Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020). Det spesielle med fagfornyelsen yrkesfag, sammenlignet med prosessen ellers i grunnopplæringen, er at fagfornyelsen i tillegg til nye læreplaner inkluderer en endring i tilbudsstrukturen i videregående opplæring. Nye yrkesfaglige utdanningsprogram på vg1 er innført, og det er flere endringer på vg2. Det er både omstruktureringer av tidligere programområder og innføring av helt nye programområder. Det har også kommet helt nye lærefag på vg3.

Hva er datagrunnlaget for analysene?

Analysene bygger på både kvalitative og kvantitative data. I delrapporten videreføres arbeidet med case i de tre utdanningsprogrammene bygg- og anleggsteknikk, informasjonsteknologi og medieproduksjon og

salg, service og reiseliv. Som en del av disse caseundersøkelsene er det gjennomført intervjuer av elever, lærere, opplæringskontor, lærebedrifter, fylkeskommuner, Utdanningsdirektoratet og representanter fra faglige råd. Det er også gjennomført to spørreundersøkelser til elever på vg2 og lærere fra alle de ti yrkesfaglige utdanningsprogrammene. I spørreundersøkelsene har vi svar fra 1 340 elever og 1 010 lærere. Svarprosenten var henholdsvis 27 prosent for elevene og 35 prosent for lærerne. I tillegg har vi analyser av elevantall og overganger basert på Vigos register over elever i videregående opplæring.

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 strukturreform der man har endret utdanningsprogrammene på videregående skole, inkludert innføringen av nye program og fag. Evalueringen undersøker implementering og gjennomføring av reformen. Herunder kartlegging av lærere og instruktørers praksis, og elever og lærlingers erfaringer ved innføringen av reformen. Evalueringen inkluderer også en analyse av gjennomføring av videregående opplæring, inkludert overgang til arbeidsliv.

Jevn, men liten, stigning i andelen som velger yrkesfag etter fagfornyelsen

I skoleåret 2022–23 startet 46 prosent av ungdomskullet på yrkesfaglige utdanningsprogram, en videre økning fra rundt 44 prosent i 2021–22. Også i årene som ledet opp mot fagfornyelsen var det en liten økning i andelen som startet på yrkesfag. De fleste yrkesfaglige utdanningsprogrammene opplever vekst eller stabilitet i de første tre årene etter fagfornyelsen – med helse- og oppvekstfag som et lite unntak. Heller ikke på vg2 ser vi tydelige endringer overordnet i antallet elever på ulike programområder, relativt til før fagfornyelsen. Elevene fordeler seg likevel på flere programområder og derfor blir størrelsen på hvert av dem mindre.

Endringer i tilbudsstruktur kan påvirke opplæringen og rekruttering til lærebedrifter

Før fagfornyelsen var det mellom 650 og 700 elever fra ungdomskullet per programområde i yrkesfag. Etter fagfornyelsen er det omtrent 500 elever per programområde. Antallet elever på vg2 yrkesfag har altså totalt sett gått opp, men gjennomsnittsprogramområdet har likevel blitt mindre. Økningen i antallet programområder kommer dels av at det har kommet helt nye områder, og dels at eksisterende områder har blitt delt. Det siste er spesielt tydelig i bygg- og anleggsteknikk, der de store fagene rørlegger og tømrer har fått egne vg2-løp. I intervjuer med fylkeskommunene ser vi at små programområder ser ut til å ha gitt noen utfordringer, det blir for eksempel vanskeligere å opprettholde et desentralisert tilbud i distriktene som følge av lave elevtall i små vg2-programmer. Strukturendringene på vg2 gir ulike utfordringer i ulike programområder. For de store programområdene i bygg- og anleggsteknikk, tømrer og rørlegger, som nå bare dekker ett lærefag, har det fra lærenes side i hovedsak blitt sett på som positivt med den faglige spissingen. Lærerne peker samtidig på at strukturendringene har bidratt til høye forventninger til hva elevene skal kunne etter vg2 og det pekes på at læreplanene i fagene er ambisiøse og setter store krav til elever, verksted og utstyr. For lærerne på vg2 service, sikkerhet og administrasjon fremstår den nye strukturen som lite hensiktsmessig med et stort spenn mellom sikkerhetsfaget på den ene siden og service- og administrasjonsfaget på den andre siden. Den nye strukturen bryter med programfaglærernes profesjonelle forstå-

else av sammenhengen mellom yrkesoppgaver og fagområder. Analysene gjort i evalueringen tyder på at de derfor jobber på tvers av programområdene på vg2, og heller forholder seg til faglige sammenhenger.

Bedriftene peker på at endringene i strukturer på vg2 påvirker rekrutteringsgrunnlaget av lærlinger. I byggfagene finnes det mange veletablerte lærefag som tradisjonelt har vært den foretrukne kvalifikasjonen inn til et yrke. Informanter fra bransjen opplever tegn til svekket rekruttering til flere av de mellomstore og mindre fagene i bygg, som murer- og flisleggerfaget og ventilasjons- og blikkenslagerfaget, som følge av at store fag har fått sine egne vg2. Dette varierer imidlertid noe mellom fylkene, og virker til å avhenge ganske mye av om de små fagene synliggjøres godt på vg1 av lærere med fagbrev i faget og av hvilke skoler som har hvilke vg2-tilbud. Selv om arbeidsgiverne opplever svekket rekruttering i noen fag, leter imidlertid arbeidsgiverne primært etter andre måter å kvalifisere kandidater til fagbrev på (enn 2+2-modellen) framfor å gi opp lærefaget som kvalifikasjon. Dette gjenspeiler fagbrevets sterke posisjon, man vil ha fagarbeidere om de kommer fra ordinær videregående opplæring eller ikke. Samtidig pekes det også på at endringer utenfor utdanningspolitikkenes domene har styrket etterspørselen etter lærlinger og faglært arbeidskraft. Det vises her blant annet til økt vekt på lærlingklousuler.

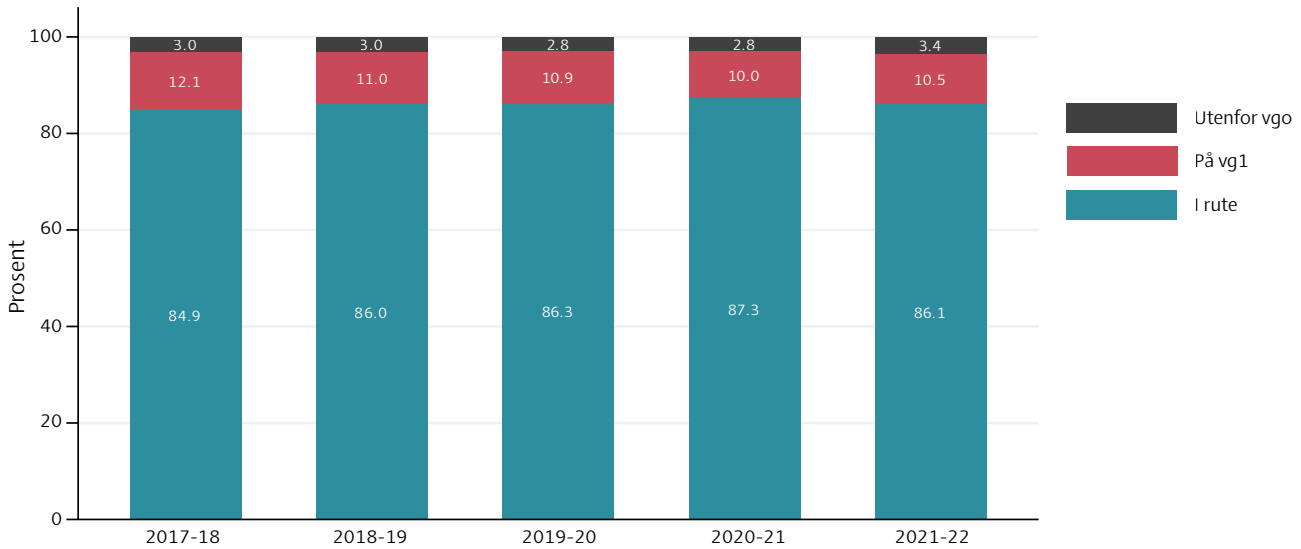
Også for lærefaget service- og administrasjonsfag er det endringene i opplæringsløpet som skaper de største opplevde endringene for aktørene i arbeidslivet. Det gamle kontor- og administrasjonsfaget hadde i utgangspunktet ikke noen tydelig plass i arbeidslivet og rekrutteringen til det nye faget service- og administrasjonsfaget er per nå lav – noe som kan komme av at det har kommet i et vg2 der lærerne opplever at det ikke er lett å få til en enhetlig opplæring. Det er mulig at faget vil miste fotfeste ytterligere som følge av fagfornyelsens strukturendringer, og opprettholdes først og fremst som en vei mot formalkompetanse for ufaglærte i administrative yrker. Samtidig påpeker arbeidsgiveren vi har intervjuet at den nye læreplanen i vg3 framstår som mer relevant for deres bedrift. Som et opplæringskontor påpeker, kan det kanskje være mulig å få opp vg1-elevenes interesse for faget dersom arbeidsgivere er mer aktive med å ta inn elever i YFF allerede i vg1 – noe som peker på arbeidslivets ansvar for å synliggjøre enkeltfag.

Stabile mønstre i overgangene

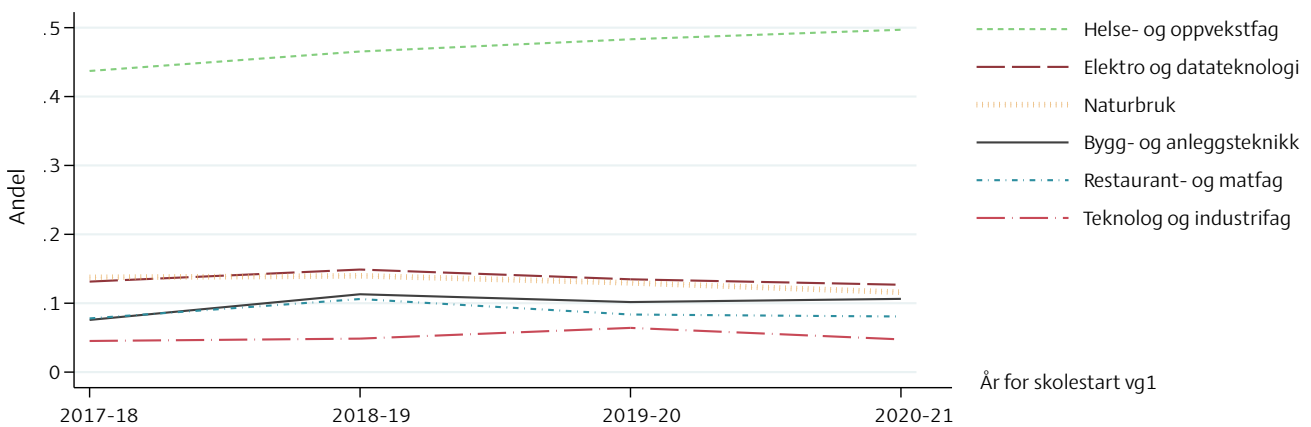
Overgangen fra vg1 til vg2 har holdt seg stabilt etter fagfornyelsen. Omtrent like stor andel av ungdomskullet som startet på vg1 er i rute i sitt andre år, både før og etter fagfornyelsen.

Det første kullet etter fagfornyelsen gikk høsten 2023 ut i lære. Selv om dette er et rent korona-kull (de startet høsten 2020), ser vi ingen tegn til lavere overgang til lære overordnet sett. Mønstrene holder seg relativt stabilt. Det samme ser vi i andelen som går til påbygg. De utdanningsprogrammene som før hadde høy andel som går til påbygg i stedet for lære, har fortsatt dette etter fagfornyelsen.

På kort sikt ser det ikke ut til at de grep man har gjort med ny struktur og nye læreplaner har økt andelen som går til lære totalt sett. Med fagfornyelsen kom det en rekke nye programområder på vg2, for eksempel i det nye vg1 informasjonsteknologi og medieproduksjon. Her ser det ut til å ha blitt et visst skille i overgangen fra vg2 til vg3. Vg2 medieproduksjon ser ut til å få en viss dominans av elever som velger påbygg, men lærefag står langt sterkere i vg2 informasjonsteknologi. Noe av det samme ser vi i det nye salg, service og reiseliv. Vg2 salg og reiseliv har en overvekt av påbygg på vg3, mens vg2 service, sikkerhet og administrasjon har en klar overvekt av elever som går til lære. Dette peker igjen på at endringer i strukturen på vg2 har potensial til å påvirke andelen som går til lære eller påbygg.



Figur 1. Status andre år. Andel forsinket av ungdomskullet som startet på yrkesfaglig vg1. Kilde: Vigo IKS, analysert av forfatterne



Figur 2. Andel av de som startet på ulike yrkesfaglige utdanningsprogram som tredje året er i påbygg. Kun de som startet vgo som 16 åringer. Kilde: Vigo IKS, analysert av forfatterne

Lærerne opplever at læreplanene er blitt mer praktisk orientert, men også ambisiøse

Ikke overraskende oppgir lærerne at i hovedsak foregår undervisningen som før, men det er tegn til at den er noe mer preget av praktisk yrkesrettet arbeid, yrkesrettet fellesfag og tverrfaglighet mellom programfagene. Undervisningen er mindre preget av teoriundervisning i klasserom. Et flertall av lærerne som besvarte spørreskjemaet er enige i at det er god sammenheng mellom kjerneelementer og kompetansemål og overordnet del i læreplanene. Bildet er mer nyansert og variert når det kommer til lærernes syn på om læreplanene har fått færre kompetansemål og leder til mindre stofftrensning. Disse forholdene ansees som viktige premisser for fagfornyelsens mål om mer dybdelæring.

Det er flere lærere som peker på at nye læreplaner øker kravene til ressurser, samarbeid og kompetanse. Omtrent halvparten opplever at kravene har økt, mens halvparten vurderer at det er som før. Ingen opplever at det har blitt mindre krav. Også i de kvalitative intervjuene var det flere som pekte på dette. Flere mente at de nye læreplanene hadde så stort omfang at det gjorde det vanskelig å få til dybdelæring. Et eksempel på dette er detaljeringsnivået i læreplanen på vg2 tømmer som kan sies å stå i motsetning til intensjonen om at opplæringen kan tilpasses lokale forhold og elevenes forutsetninger – samt at læreplanene skal legge til rette for dybdelæring. Men her er det klart at det er forskjeller mellom utdanningsprogram. I for eksempel vg2 informasjonsteknologi opplever lærerne vi har intervjuet at det er åpnere formuleringer, noe som i større grad gjør at lærerne kan drive innovativt implementeringsarbeid. Vi finner også andre programspesifikke forskjeller. I service, sikkerhet og administrasjon vektlegges tilrettelegging for utvikling av nøkkelkompetanse. Hos lærerne i rør- og tømmerfag ligger tyngden på å utvikle en spisset og spesifikk yrkeskompetanse. Blant lærerne i informasjonsteknologi er det diskusjon rundt kompetansebehov og utviklingsorientering begrunnet omskiftelige kvalifikasjonskrav i arbeidslivet. Videre kommer det fram store utfordringer for IT-lærere som ikke kjenner bedriftenes forventninger til lærlinger i det nye utviklerfaget

Implementering av nye læreplaner og ny struktur krever gode rammevilkår

De kvalitative intervjuene viser, slik som spørreundersøkelsen, at økonomien på skolene skaper dilemmaer og hindringer for å kunne oppfylle kravene til en opplæring i tråd med intensjonene i læreplanene. For eksempel krever opplæringen i tømmer- og rørleggerfaget store krav til bruk av verkstedhaller, utsyr og materialer. Det skaper utfordringer og indikerer at de som utformer og vedtar nye læreplaner og ny struktur ikke er kjent med de lokale mulighetene og hindringene lærerne møter når de skal gjennomføre endringene i henhold til intensjonene.

Implementeringen av fagfornyelsen er krevende for lærerne, både fordi de må investere ekstra tid, mens også ved at de opplever dilemmaer mellom kravene i fagfornyelsen og hva som er mulig er mulig å få på grunn av lokale rammebetingelser.

Hvordan formidles læreplanene ut til bedriftene

Utdanningsdirektoratet og de faglige råd hadde sentrale roller i styringen av prosessene for å utvikle nye læreplaner for arbeidslivet. I iverksettingsfasener deres roller i større grad å bistå med informasjons- og veiledningsmateriell. Direktoratet har utviklet kompetansepakker, delvis i samarbeid med de faglige råd. Deretter overlates det til fylkeskommunene å informere og bidra til opplæring av faglig ledere og instruktører i bedrift i de nye læreplanene. Fylkeskommunene har gjennomført konferanser med opplæringskontor og lærebedrifter, med utgangspunkt i kompetansepakkene fra Utdanningsdirektoratet, og det ser i liten grad ut til at de har utviklet noe eget materiell. Deres videreformidling av de nye læreplanene er i hovedsak generell og ikke fagspesifikk.

De faglige rådsrepresentantene oppfatter det ikke som at rådene har noen rolle opp mot iverksettingen på bedriftsnivå, eventuelt via sine nettverk, slik det står i dagens samarbeidsavtale mellom de faglige råd, SRY og Utdanningsdirektoratet. Dette er i tråd med at det gamle systemet med vertikale styringslinjer i det faglige selvstyre er avvirket. I den grad det vises til et nettverk for å bidra til formidling av læreplaner, er det opplæringskontorene som framholdes som viktige, både i privat og offentlig sektor.

Fylkeskommunene lener seg i fagfornyelsen tungt på opplæringskontorene for å gi informasjon om og følge opp læreplanendringene i den enkelte lærebedrift. Opplæringskontorene styres ikke formelt verken av fylkeskommunene eller det faglige partsstyret, representert ved de faglige råd. Deres aktivitet gjennom fagfornyelsen hviler på det eierskap de føler til de fagene de omfatter, og på en forpliktelse til å bidra til at læreplanene i fagene blir forstått og praktisert i den enkelte medlemsbedrift. De ulike, landsomfattende fagnettverkene, som ser ut til å bli stadig tettere, ser ut til å være den viktigste arenaen for opplæringskontorene, når de skal utvikle forståelse og fagspesifikke fortolkninger av hva som ligger i fagfornyelsen og de nye læreplanene.

Arbeidet med formidling og iverksettelse av nye læreplaner illustrerer at staten i liten grad kan påvirke bedriftenes opplæring direkte, men at det er nødvendig med intermediære organisasjoner for at systemet skal fungere. Opplæringskontorene har i Norge denne rollen, og bidrar på denne måten til å knytte bedriftene til det kollektive opplæringsystemet.

Fagfornyelsen viser (igjen) at det er krevende å etablere nye lærefag

Innen IKT-feltet hadde lærefaget IKT-servicefag en svak posisjon i en bransje som opprinnelig har hatt tradisjon for selv læring, men som raskt har blitt fylt av høyere utdanning, først på bachelor-nivå, og så masternivå. IT-driftsfaget kan sies å bygge på IKT-servicefaget, mens IT-utviklerfaget er på sin side et helt nytt fag. Arbeidsfeltet som disse to fagene retter

seg mot er ikke klart strukturert til yrker. Forutsetningene for å etablere et lærefag med en tett relasjon til et yrke er derfor ikke til stede. Ingen av de to fagene har på den korte tiden kapret klare nisjer i arbeidsfeltet, det var heller ikke å forvente gitt forhistorien. Samtidig ser mangelen på arbeidskraft ut til å få enkelte arbeidsgivere til å vurdere å satse på fagene for å dekke sine rekrutteringsbehov. Foreløpig er imidlertid antallet nye lærlinger lavt i IT-utviklerfaget, så om faget vil etablere seg er foreløpig høyst usikkert. Antallet nye lærekontrakter i de to fagene samlet sett er imidlertid høyere enn i det gamle IKT-servicefaget. Det er usikkert hvilken posisjon fagene vil få i arbeidsfeltet. Vil fagene «bare» være en av flere mulige kompetansebakgrunner for arbeid i feltet, og er det en type mangfold i relasjonen til arbeidslivet man må akseptere innenfor fagopplæringen? Eller er det mulighet for at eksistensen av utdanningene over tid kan hjelpe til å strukturere arbeidsfeltet slik at det faktisk dannes nisjer der lærefaget er den foretrukne kvalifikasjonen?

Neste del av evalueringen

I neste delrapport ser vi nærmere på opplæringen i bedrift. Vi vil presentere funn fra analyser av lærlingenes opplevelser i lære og vi vil se på hvordan lærebedriftene og opplæringskontorene opplever at nye læreplaner og ny struktur har påvirket opplæringen i bedrift. Vi fortsetter også analysene av overgangen fra vg2 til vg3, med mer data på sosioøkonomisk bakgrunn, samt grundigere analyser av regionale forskjeller.

Delrapport 2 oppsummert

Så langt viser evalueringen av fagfornyelsen yrkesfag at nye læreplaner og ny struktur på mange måter oppleves som vellykket i sektoren. Tidligere faglig spesialisering pekes spesielt på som et godt grep. Men også de mer overordnede grepene, som de nye tverrfaglige temaene folkehelse og livsmestring, demokrati og medborgerskap, og bærekraftig utvikling, oppleves som relevante for både lærere og arbeidslivet. Samtidig pekes det på at de nye læreplanene har fått et omfattende og ambisiøst innhold som krever mye av både skole og elever.

Ut fra våre analyser kan man si at for mange passer ny læreplan, og til dels ny struktur, bedre med praksisen de hadde allerede før fagfornyelsen. Slik sett kan fagfornyelsen også ses på som en tilpasning av eksisterende praksis, i stedet for noe som skal føre til ny praksis.

Rapporteringer fra prosjektet

Publiserte rapporter

- 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 2 (sommeren 2023) er rapporten denne syntesen er basert på.

Kommende rapporter

- 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.

Alle rapporter kan lastes ned på nifu.no eller prosjektets hjemmeside.

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

NIFU-Innsikt
ISSN 2704-0771