

# Rapport

## Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen – på flere veier?

### Forfattere

Trond Buland, Ida Holth Mathiesen, Siri Mordal, Håkon Finne, Bjørg Eva Aæslid og Thomas Dähl





# Rapport

## Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen – på flere veier?

**EMNEORD:**Utdanning  
Fagopplæring  
Skole/bedrift  
Kunnskapsløftet  
Implementering**DATO**

2011-01-31

**FORFATTERE**

Trond Buland, Ida Holth Mathiesen, Siri Mordal, Håkon Finne, Bjørg Eva Aaslid og Thomas Dahl

**OPPDRAKSGIVER**

Utdanningsdirektoratet

**OPPDRAKSGIVERS REF.**

Anette Qvam

**PROSJEKTNR**

500138

**ANTALL SIDER:**

185

**SAMMENDRAG**

Denne delrapport 3 fra prosjektet "Kunnskapsløftet – et løft også for fag- og yrkesopplæringen?" fortsetter analysen av implementeringen av Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen. Rapporten presenterer status i implementeringen våren 2010, sett fra ulike aktørers ståsted. Rapportens overordnede problemstilling er: *Hva er status i implementeringen av Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen, og hvordan har de ulike aktørene grepet mulighetene og utfordringene i reformen?* Kunnskapsløftet som reform forstås ulikt av ulike aktører, og mye av det som karakteriserer reformen i dag, må forstås i lys av dette forståelsesmangfoldet. Kunnskapsløftet er på vei mot å realisere sine sentrale mål, men prosessen følger ikke en enkelt homogen vei. Noen har valgt å utnytte mulighetsrommet gjennom å tilpasse opplæringen best mulig i forhold til lokale forutsetninger. Andre har valgt å la være å ta stilling til ønskene om lokal tilpasning, mens andre igjen opplever reformen mer som et problem enn en løsning i forhold til å realisere tilpassede opplæringsløp og -modeller. Opplæringskontorene spiller også en viktig rolle i gjennomføringen av Kunnskapsløftet, som støttespiller for både bedrifter og fylkeskommuner. Det overordnede inntrykket er at implementeringen av Kunnskapsløftet har kommet godt i gang på alle nivå, i form av en serie skrittvis endringer, mer enn en stor, altomfattende endring.

**UTARBEIDET AV**

Trond Buland

**SIGNATUR****KONTROLLERT AV**

Håkon Finne

**SIGNATUR****GODKJENT AV**

Jon Olav Bjørgum

**SIGNATUR****RAPPORTNR**

A17924

**ISBN**

978-82-14-05079-0

**GRADERING**

Åpen

**GRADERING DENNE SIDE**

Åpen



# Innholdsfortegnelse

<b>Sammendrag</b> .....	<b>9</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>15</b>
1.1 Om rapporten.....	15
1.2 Problemstillinger.....	16
<b>2 Teori og tidligere forskning</b> .....	<b>17</b>
2.1 Implementering og iverksetting: En kontinuerlig oversettelsesprosess?.....	17
2.1.1 Et overordnet blikk: En integrert implementeringsmodell.....	18
2.1.2 Ting Tår Tid: Ny-institusjonalistiske forståelser av iverksetting av offentlig politikk.....	20
2.1.3 Ovenfra og ned eller nedenfra og opp.....	22
2.1.4 Aktør-nettverksteori i forståelse av offentlig politikk (ANT).....	23
2.1.5 Endringsbarrierer.....	25
2.1.6 Lokale teorier og fortolkningsmessig fleksibilitet.....	31
2.2 Pedagogisk-psykologiske perspektiver på læring og endring.....	32
2.2.1 Sosiokulturell/konstruktivistisk læringsteori.....	32
2.2.2 "Situert læring": Læring en sosial aktivitet.....	32
2.2.3 Motivasjon.....	33
2.3 Tidligere forskning.....	34
2.3.1 SINTEFs tidligere rapporter.....	34
2.3.2 Pedagogisk forskningsinstitutt - Reformens forutsetninger.....	37
2.3.3 FAFO: Prosjekt til fordypning.....	38
2.3.4 NIFU STEP og ILS: Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i reformimplementeringen.....	38
2.3.5 Desentralisering og statlig styring av skolen - to sider av samme sak?.....	40
2.3.6 Forskning om fag- og yrkesopplæringen - noen refleksjoner rundt forskning fra andre land.....	41
<b>3 Design og metode</b> .....	<b>47</b>
3.1 Metodetriangulering.....	47
3.2 Casestudier.....	47
3.3 Intervjuer.....	48
3.4 Dokumenter.....	48
3.5 Spørreskjemaundersøkelse.....	49
3.6 Utvalg og datamateriale.....	49
3.6.1 Sentrale aktører.....	50
3.6.2 Regionale aktører.....	51
3.6.3 Lokale aktører.....	51
3.7 Resonnementkjede som analyseverktøy.....	52
<b>4 Kunnskapsløftets ulike verdener</b> .....	<b>55</b>
4.1 Hva er Kunnskapsløftet?.....	55
4.2 Hva er Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen?.....	58

4.3	Nasjonale aktører – mellom makt og innflytelse? .....	59
4.3.1	Kunnskapsløftet sett fra nasjonalt nivå.....	61
4.3.2	Hvordan forstår aktører på nasjonalt nivå Kunnskapsløftet?.....	68
4.3.3	Hvordan har aktørene bidratt til å forme Kunnskapsløftet slik reformen ser ut i dag? .....	68
4.4	Fylkeskommunen i Kunnskapsløftet våren 2010 – på vei mot en ny rolle?.....	69
4.4.1	Fylkeskommunen – aktør med mange roller?.....	70
4.4.2	To verdener, med fylkeskommunen som bindeledd?.....	72
4.4.3	Kunnskapsløftet på vei mot målet, eller er veien målet? .....	74
4.4.4	Med små skritt mot målet?.....	79
4.4.5	Mellom to verdener .....	79
4.4.6	Opplæringskontor – det nødvendige mellomledd?.....	81
4.4.7	Et spørsmål om ressurser?.....	82
4.4.8	Fylkeskommunens scenario og rolleforståelse .....	83
4.5	Case 1 – normalmodellen .....	84
4.5.1	Å gripe utfordringene i Kunnskapsløftet.....	84
4.5.2	Innholdet i fagopplæringen .....	87
4.5.3	Vurderings- og prøveformer .....	88
4.5.4	Grupper med særskilte behov.....	89
4.5.5	Samarbeid mellom skole og lærebedrift .....	90
4.5.6	Kunnskapsløftet i normalmodellen.....	91
4.5.7	Forståelsen av Kunnskapsløftet.....	92
4.6	Case 2 – kreative løsninger.....	93
4.6.1	Å gripe utfordringene i Kunnskapsløftet.....	94
4.6.2	Innholdet i fagopplæringen .....	96
4.6.3	Samarbeid mellom skole og lærebedrift.....	97
4.6.4	Vurderings- og prøveformer .....	99
4.6.5	Grupper med særskilte behov.....	100
4.6.6	Forståelsen av Kunnskapsløftet.....	101
4.7	Case 3 – tilpasset opplæring .....	102
4.7.1	Å gripe utfordringene i Kunnskapsløftet.....	104
4.7.2	Innholdet i fagopplæringen .....	106
4.7.3	For annerledes målgruppe.....	107
4.7.4	"Prøvelærling" .....	108
4.7.5	Samarbeid mellom skole og lærebedrift.....	109
4.7.6	Vurderings- og prøveformer .....	112
4.7.7	Forståelsen av Kunnskapsløftet.....	113
4.8	Hvordan har de ulike aktørene samarbeidet for å nå målene i reformen?.....	114
4.8.1	Kunnskapsløftet – prosess eller befaling?.....	115
4.8.2	Hva er Kunnskapsløftets mål?.....	117
4.8.3	Opplæringskontorene – en satellitt .....	119
4.9	Kunnskapsløftet – en reform som formes i prosess .....	121
4.9.1	Ulike bidrag til å forme Kunnskapsløftet .....	127

4.10	Hvor langt har implementeringen av Kunnskapsløftet kommet på dette tidspunkt i implementeringen? .....	130
4.10.1	Implementeringsprosessen sett fra de ulike aktørene .....	130
4.10.2	Et resultat av Kunnskapsløftet eller noe som foregår i Kunnskapsløftets tid? .....	131
4.10.3	Kunnskapsløftet i flertall .....	131
<b>5</b>	<b>Opplæringskontorene .....</b>	<b>133</b>
5.1	Metode og datagrunnlag .....	134
5.2	Opplæringskontorene som organisasjoner .....	135
5.2.1	Formalia .....	135
5.2.2	Stab og kompetanse .....	136
5.2.3	Medlemsbedrifter .....	136
5.2.4	Ressurssituasjonen .....	137
5.2.5	Opplæringskontorenes egenart .....	138
5.2.6	Geografi og fag .....	139
5.3	Opplæringskontorene som effektive tjenesteytere .....	141
5.3.1	Opplæringskontorenes oppgaver og funksjoner .....	142
5.3.2	Formidlingsaktiviteten .....	145
5.4	Opplæringskontorene som koordinører mellom interesser i et styringssystem .....	150
5.4.1	Styring og utvikling .....	150
5.4.2	Informasjon om Kunnskapsløftet .....	151
5.4.3	Såmspillet med fylkeskommunene .....	151
5.4.4	Såmspill mellom opplæringskontor og medlemsbedriftene .....	153
5.4.5	Samarbeid mellom skole og lærebedrift .....	154
5.4.6	Fagnettverk .....	157
5.5	Status på utvalgte aktuelle tema .....	158
5.5.1	Individuelle behov og målet om opplæring for alle .....	158
5.5.2	Kvalitetsutvikling .....	159
5.5.3	Gjennomstrømning .....	161
5.6	Hva er Kunnskapsløftet og effektene av Kunnskapsløftet for opplæringskontorene? .....	162
<b>6</b>	<b>Avslutning og konklusjon .....</b>	<b>167</b>
<b>7</b>	<b>Litteraturliste .....</b>	<b>173</b>

## Liste over tabeller og figurer

Figur 1: En integrert implementeringsmodell. Hentet fra Winter (1994:59) .....	19
Figur 2: Verdibarrierer knyttet til lokal valgfrihet i Kunnskapsløftet .....	26
Figur 3: Praktiske barrierer knyttet til lokal valgfrihet i Kunnskapsløftet .....	27
Figur 4: Resonnementkjede for Kunnskapsløftet .....	57
Figur 5: Resonnementkjede for Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen.....	59
Figur 6: Nasjonale aktører.....	61
Figur 7: Resonnementkjede for Fylkeskommunen .....	83
Figur 8: Resonnementkjede for normalmodellen.....	93
Figur 9: Resonnementkjede for Kreative løsnings forståelse av Kunnskapsløftet .....	101
Figur 10: Resonnementkjede for tilpasset opplæring.....	114
Figur 11: Implementering av Kunnskapsløftet, tradisjonelt syn .....	115
Figur 12: Implementering av Kunnskapsløftet - alternativ modell .....	117
Figur 13: Målstruktur i Kunnskapsløftet.....	118
Figur 14: Implementering av Kunnskapsløftet - utvidet alternativ modell.....	120
Figur 15: Resonnementkjede for Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen.....	122
Figur 16: Resonnementkjede for fylkeskommunen .....	123
Figur 17: Resonnementkjede for normalmodellen.....	124
Figur 18: Resonnementkjede for kreative løsnings forståelse av Kunnskapsløftet .....	125
Figur 19: Resonnementkjede for tilpasset opplæring.....	126
Figur 20: Kunnskapsløftets sider og utformere.....	129
Figur 21: Størrelsesfordeling for opplæringskontorene .....	137
Figur 22: Opplæringskontorenes dekning av utdanningsprogram .....	139
Figur 23: Opplæringskontorenes dekning av fylker.....	140
Figur 24: Formidling til læreplass.....	150
Figur 25: Opplæringskontorenes oppfatning av forhold til fylkeskommunen og andre aktører .....	152
Figur 26: Ansvarsdeling mellom opplæringskontorene og medlemsbedriftene .....	153
Figur 27: Opplæringskontorenes vurdering av hvor det er viktig at skoler og lærebedrifter samarbeider .....	155
Figur 28: Hyppighet i samarbeid mellom skole og lærebedrifter .....	156
Figur 29: Viktigheten av fagnettverk for utvalgte formål .....	157
Figur 30: Opplæringskontorenes oppfatninger om prøve- og vurderingsformer.....	160
Figur 31: Forventede og erfarte effekter av prosjekt til fordypning .....	163
Figur 32: Forventede og erfarte effekter av Kunnskapsløftet .....	164
Tabell 1: Datakilder og metoder.....	50
Tabell 2: Opplæringskontorenes selskapsform .....	135
Tabell 3: Opplæringskontorenes funksjoner .....	142
Tabell 4: Innatte til opplæringskontorene fordelt på grupper og utdanningsprogram .....	146
Tabell 5: Innatte til opplæringskontorene fordelt på grupper og fylker.....	147
Tabell 6: Formidlede fra opplæringskontorene fordelt på kontrakttyper og undervisningsprogram .....	148
Tabell 7: Formidlede fra opplæringskontorene fordelt på kontrakttyper og fylker .....	149



## Forord

Med dette foreligger delrapport 3 fra prosjektet ”Kunnskapsløftet – Et løft også for fag- og yrkesopplæringen?”. Dette prosjektet er en del av evalueringen av Kunnskapsløftet, og blir gjennomført av Gruppe for skole- og utdanningsforskning ved SINTEF Teknologi og samfunn, avdeling for Innovasjon og virksomhetsutvikling, i samarbeid med NTNU ViLL. Seniorforsker Trond Buland er prosjektleder for prosjektet.

Rapporten er forfattet av Ida Holth Mathiesen, Siri Mordal, Trond Buland, Thomas Dahl, Håkon Finne og Bjørg Eva Aaslid, med Finne som forfatter av kapittelet om opplæringskontorene og de øvrige som forfattere av resten av rapporten. Bidrag til arbeidet er levert av Berit Teige, Christin Tønseth, Ragnhild Lian Solbak og Halvdan Haugsbakken. Teige, Tønseth og Solbak har utformet intervjuguider og gjennomført datainnsamling og foreløpige analyser av deler av materialet. Vår analyse er delvis basert på upubliserte casebeskrivelser forfattet av Teige, Tønseth og Solbak.

Spørreskjema til studien av opplæringskontor er utformet av Finne, Teige, Haugsbakken og Tønseth, basert på et tidligere spørreskjema utformet av Vidar Havn i forbindelse med den første studien av opplæringskontor. Haugsbakken har bidratt med innsamling og tilrettelegging av data fra spørreskjemaundersøkelsen.

Finne har formelt kvalitetssikret de deler av rapporten som han ikke har forfattet. Faglig rådgiver Gunnar Grepperud og ekstern rådgiver Vidar Havn har lest og kommentert rapporten. En stor takk til alle disse for viktige bidrag.

Vi vil også takke alle informanter, som har stilt opp til intervjuer og bidratt til analysen. Uten dere ville det ikke vært mulig å gjennomføre prosjektet.

En takk også til Programstyret for evalueringen av Kunnskapsløftet og Utdanningsdirektoratets sekretariat for evalueringen som alle har gitt konstruktive og svært nyttige kommentarer til arbeidet.

Trondheim, januar 2011



## Sammendrag

I denne delrapport 3 fra prosjektet ”*Kunnskapsløftet – et løft også for fag- og yrkesopplæringen?*”, gjennomført ved SINTEF Teknologi og samfunn i samarbeid med forskere fra NTNU ViLL, fortsetter vi vår analyse av implementeringen av Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen. Prosjektet fokuserer på hvordan skoler, opplæringsbedrifter, opplæringskontorer og fylkeskommuner møter de utfordringene som reformen innebærer, og hvordan de arbeider sammen for å nå målsetningene for reformen. I dette prosjektet har vi ambisjoner om å gjennomføre en gjennomgående studie av fag- og yrkesopplæringen, med vekt på å belyse både implementering og effekter av reformen i fagopplæringssystemet. Evalueringen vil samlet dekke et bredt spekter av temaer knyttet til nasjonalt, regionalt og lokalt nivå både i reformgjennomføringen og i fagopplæringen

Delrapport 3 presenterer status i implementeringen av reformen våren 2010, sett fra ulike aktørers ståsted. Rapportens overordnede problemstilling er derfor: *Hva er status i implementeringen av Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen, og hvordan har de ulike aktørene grepet mulighetene og utfordringene i reformen?*

Denne problemstillingen blir besvart med utgangspunkt i både institusjonell og aktørorientert teori om implementering av offentlig politikk og reformer. Reformen berører aktører og utvikling på mange nivå, ulike prosesser utspiller seg avhengig av sin spesielle kontekst. For å forstå dette heterogene bildet, har vi benyttet oss av ulike teoretiske tilnærminger.

### Metodisk gjennomføring og analytiske grep

Metodisk er analysen basert på intervjuer med sentrale aktører, fra nasjonalt nivå via regionalt/fylkeskommunalt nivå til skoler, lærebedrifter og opplæringskontor. Der det har vært aktuelt og nødvendig er intervjuene supplert med dokumentstudier. Vi har fulgt utviklingen i de samme to casefylkene som i de to foregående rapportene, og fokusert på de samme fagene; frisørfag, helsearbeiddefaget og bilfag, lette kjøretøy.

Rapporten presenterer i tillegg resultatene fra en selvstendig kartlegging av et representativt utvalg av opplæringskontor. Opplæringskontorene er en sentral aktør i det norske fag- og yrkesopplæringsystemet, samtidig som man ennå har relativt lite generaliserbar kunnskap om hvordan disse arbeider og fungerer. Der er derfor nødvendig med en mer inngående gjennomgang av deres funksjon i forhold til Kunnskapsløftet, og sentrale funn fra dette delstudiet er så langt mulig også inkludert i vår avsluttende analyse (i kapittel 6).

For å få et bilde av ulike opplæringshverdager, gjøres det i denne rapporten et analytisk skille mellom de som følger normalmodellen, de som (videre)utvikler det som kalles ”kreative løsninger”, og de som utvikler tilpassede løsninger for elever med særskilte behov. Rapporten presenterer også en samlet analyse av de ulike aktørens samspill i ”konstruksjonen” av Kunnskapsløftet, og av framdriften i implementeringen av reformen.

Analysen i denne rapporten følger reformen fra nasjonalt nivå og videre via fylkeskommunene og ned til praksisfeltet i skoler og lærebedrifter. Dette sammenfattes i en analyse av hvordan aktører på ulike nivå har samhandlet gjennom implementeringen av reformen. Et viktig poeng i denne analysen har vært at en reform som Kunnskapsløftet blir til nettopp gjennom implementeringen. Det er gjennom iverksetting og gjennomføring at politikken får sin form, i samspill mellom aktører på ulike nivå. For å forstå denne løpende

politikkutforming, og dermed resultatene, eller fravær av resultater av reformen Kunnskapsløftet, prøver vi å identifisere de ulike aktørenes scenarier eller resonnementkjeder. Rapporten tegner et bilde av ulike aktørers forståelse av reformens struktur og innhold. Disse ulike forståelsene av reformen, er grunnleggende for å forstå de ulike aktørers handlinger, som igjen former reformen i praksis og skaper resultater.

## Resultater

Et av de viktigste trekkene ved Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen slik det framsto i den perioden datainnsamlingen som ligger til grunn for denne rapporten ble gjennomført, er at Kunnskapsløftet som reform forstås ulikt av ulike aktører på ulike nivå. Dette er sentralt for å forstå progresjonen i implementeringen. Mye av det som karakteriserer reformen i dag, må forstås i lys av dette forståelsesmangfoldet. Kunnskapsløftet er på vei mot å realisere sine sentrale mål, men prosessen følger ikke en enkelt homogen vei.

Rapporten konkluderer med at politikkutformerne på nasjonalt nivå ikke ser ut til å ha tatt tilstrekkelig hensyn til operasjonaliseringsproblematikken i Kunnskapsløftet. Som en følge av reformens prosessuelle art og sterke vektlegging av lokale handlingsrom, ser det ut som om sentrale politikkutformere har undervurdert mangfoldet knyttet til gjennomføring. Alle reformer vil ha utfordringer knyttet til operasjonaliseringen både når det gjelder strukturelle og innholdsmessige endringer. Det kan likevel se ut til at dette har vært en særlig utfordring ved Kunnskapsløftet, fordi reformen av mange oppleves som noe uklar og uoversiktlig. Eller sagt med andre ord; reformen åpner for stor lokal handlefrihet. På den måten blir den implementert på ulike måter i ulike lokale kontekster og kommer dermed til uttrykk på ulikt vis. Rapportens tittel: *Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen – på flere veier?* henspiller nettopp til dette fenomenet.

## Kunnskapsløftet på nasjonalt nivå

De som rapporten omtaler som interessenter på nasjonalt nivå, altså nasjonale aktører som representerer ulike interessegrupper, bransjer og organisasjoner, ser ut til å være noe avmålt i sin entusiasme i forhold til reformen. Disse aktørenes primære oppgave er å ta vare på sine medlemmers interesser, og noen av disse berøres relativt sterkt av reformen, blant annet gjennom den endrede vektningen mellom bredere teoretiske fag og spesialistkunnskap i skolen, slik det kommer til uttrykk i Kunnskapsløftet.

## Kunnskapsløftet på fylkeskommunalt nivå

Rapporten viser at fylkeskommunene, den kanskje viktigste aktøren mellom nasjonalt nivå og praksisfeltet (skoler/lærebedrifter) kan se ut til å ha startet en prosess som innebærer en justering og kanskje utvidelse av sin rolle som implementeringsagent. Det er tegn som kan tolkes som at fylkeskommunene i sterkere grad er i ferd med å definere sin rolle som utviklingsagent i forhold til hele fag- og yrkesopplæringen, ikke bare de delene som skjer i skolen, der de som skoleeier har direkte påvirkningskraft. Det kan se ut som om fylkeskommunen mange steder er i ferd med å ta et større ansvar enn tidligere, når det gjelder struktur og innhold i fag- og yrkesopplæringen. Fylkeskommunen er en viktig aktør i Kunnskapsløftet på flere områder; de påvirker skolene i kraft av å være skoleeier, de dimensjonerer utdanningstilbudene i videregående skole, og har et avgjørende ansvar for å rekruttere lærebedrifter, og å bidra til å formidle lærlinger til disse. I tillegg ser vi altså tegn til at fylkeskommunen har ambisjoner om å styrke sin rolle som utviklingsagent og støttespiller også for lærebedriftene. Her opplever fylkeskommunene begrensede ressurser som en

barriere; de opplever å ikke kunne følge opp lærebedrifter så godt som de ønsker. Knyttet til for eksempel instruktør opplæring, som er et sentralt ledd i kvalitetsutviklingen i systemet, ser man også utfordringen ved å ikke kunne ”beordre” lærebedrifter til deltakelse.

I tråd med dette økte fokus på både skole og bedrift, kan fylkeskommunene bidra til å styrke helheten i det fireårige opplæringsløpet, slik en sentral ambisjon i Kunnskapsløftet har vært. Om fylkeskommunene klarer å ta og fylle denne rollen i full bredde, gjenstår ennå å se.

### **Opplæringskontorene og kunnskapsløftet**

Opplæringskontorene spiller en viktig rolle i gjennomføringen av Kunnskapsløftet, og oppfattes som en viktig samarbeidspartner både for skolene, lærebedriftene og fylkeskommunene. Opplæringskontorene har i økende grad blitt en ressurs som oppleves som nødvendig for å kunne lykkes med Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen. En utfordring i dette er at det ser ut til å være liten grad av koblinger mellom opplæringskontorene og det nasjonale, politisk/administrative nivået. De formelle politikkkutformerne ser at opplæringskontorene gjør en viktig jobb, men har liten oversikt over prosessene og resultatene av samspillet mellom disse og de andre aktørene. Samtidig gir opplæringskontorene i vår kartlegging uttrykk for at Kunnskapsløftet har hatt relativt begrenset betydning i forhold til alle de utfordringene som de står overfor knyttet til opplæring i bedrift. Slik de oppfatter det har reformen her hatt mindre betydning for lærebedriftene enn for deler av skoledelen av fag- og yrkesopplæringen. Dette samsvarer godt med andre av våre informanter, som også har vært opptatt av at Kunnskapsløftet primært har vært en skolereform.

### **Kunnskapsløftet på lokalt nivå**

På lokalt nivå, i praksisfeltet, ser vi at noen har valgt å utnytte Kunnskapsløftets muligheter og lokale handlefrihet, gjennom å tilpasse opplæringen best mulig etter lokale forutsetninger. I noen tilfeller ser disse at man med Kunnskapsløftet klarer å realisere opplæringsløp som det tidligere var vanskelig å få til. Andre har i større grad valgt å la være å ta stilling til ønskene om lokal tilpasning. Andre igjen opplever at de forsøker å ta innover seg de endringene Kunnskapsløftet medfører, men opplever reformen mer er som et problem enn en løsning.

### **"De mange kunnskapsløftene"**

Som sagt ser vi at det finnes mange ulike måter å forstå Kunnskapsløftet på. Det finnes altså mange ulike Kunnskapsløft innenfor fag- og yrkesopplæringen. Fortolkningsmessig fleksibilitet, det at ett og samme fenomen forstås ulikt og gir opphav til ulike handlinger fra ulike aktører, er noe vi kjenner fra alle samfunnsmessige kontekster. Dette fenomenet blir kanskje enda tydeligere i en reform som Kunnskapsløftet, som er basert på ønsket om betydelige muligheter for lokal tilpasning. Vi ser også at mangfoldet i måter å forstå reformen på øker jo nærmere man kommer det lokale nivået.

Dette mangfoldet, det vi kaller de ”mange Kunnskapsløftene”, betyr ikke at ulike aktører ikke også ser de samme sentrale elementene i reformen. På den måten er selvsagt reformen den samme for alle, en kjerne er felles. De ulike elementene i reformen ”oversettes” imidlertid ulikt av ulike aktører. Ulike elementer ved reformen vektet ulikt og gir grunnlag for ulik handling. Dermed kan vi snakke om at reformen får ulik profil i ulike kontekster.

### **Samarbeid mot målet?**

Med hensyn til samarbeidet mellom de ulike aktørene for å nå målene i Kunnskapsløftet, ser man at de ulike nivåene har forskjellige forståelser av hvordan samarbeidet gjennomføres. Mens reformen i utgangspunktet har lagt opp til muligheter for, og forutsetter, godt samarbeid mellom nivåene, opplever ikke aktørene på regionalt og lokalt nivå at dette fungerer optimalt. Samtidig ser man at det er en viss ulikhet i forhold til hva de forskjellige aktørene fokuserer på når de snakker om målene i reformen, noe som kan vise seg å være en utfordring om man skal samarbeide for å nå målene. Igjen viser det seg at opplæringskontorene har en viktig rolle for god flyt i samarbeidet på regionalt og lokalt nivå.

Alle aktørene har på sin måte bidratt til å forme Kunnskapsløftet slik det ser ut i dag. Alle har, i større eller mindre grad påvirket formingen både på det abstrakte og det konkrete nivået i reformen. Med det abstrakte nivået menes de sidene av Kunnskapsløftet som handler om ideene, visjonene og utformingen av fagopplæringen på et overordnet nivå. Samtidig finnes det et mer konkret Kunnskapsløft som er det Kunnskapsløftet elevene og lærlingene møter i sin opplæringshverdag. Dette kan sies å være den operasjonaliserte og utøvde versjonen av reformen. Denne møter andre utfordringer og premissgivere enn det ideene og visjonene gjør. Dynamikken mellom det som skjer i operasjonaliseringsprosessen og det som skjer i utformingsprosessen er som sagt sentralt i formingen av Kunnskapsløftet både som idé og som opplæringshverdag. Det mest sentrale i utformingen av Kunnskapsløftet kan i dette perspektivet sies å skje gjennom operasjonaliseringen i praksisfeltet. De viktigste politikktutformerne sitter dermed i opplæringskontorer, skoler og lærebedrifter.

### **Hvor langt har man kommet – og hvordan har man kommet dit?**

I lys av dette blir det krevende å svare på hvor langt man har kommet i implementeringen av Kunnskapsløftet, og hvilke resultater man så hittil har nådd. Dette gjelder ikke bare fordi Kunnskapsløftet forstås på forskjellige måter, og inneholder ulike mål for de ulike nivåene, men også fordi det reiser et dilemma i forhold til hva som er Kunnskapsløftet og hva som er resultater av andre påvirkingskilder og prosesser i "Kunnskapsløftets tid". Mye skjer parallelt med Kunnskapsløftet, delvis påvirket av Kunnskapsløftet og delvis påvirket av andre forhold, som igjen kan være påvirket av Kunnskapsløftet på ulike måter. Hvis spørsmålet om effekt formuleres som "fører A til B?", er det et vanskelig, for ikke å si umulig spørsmål å besvare. Dels vil det i vårt tilfelle kunne være vanskelig å si hva A er, og dels vet vi ikke hvilke deler av B som er et resultat av A, og hva som er et resultat av C, som igjen delvis er et resultat av A osv. Implementeringen av Kunnskapsløftet er med andre ord ikke en lineær prosess gjennomført under kontrollerte forhold.

I dette perspektivet er det minst like mange svar på hvor langt implementeringen har kommet som det er opplæringsarenaer og forståelser av Kunnskapsløftet. Det overordnede inntrykket presentert i denne rapporten, er likevel at implementeringen av Kunnskapsløftet har kommet godt i gang på alle nivå. Med utgangspunkt i politikktutformernes definering av reformen som en prosess, den trinnvise implementeringen, og mulighetene for lokalt handlingsrom, er det naturlig at implementeringen vil ta tid, og gå i ulikt tempo på ulike arenaer. Bevisstheten rundt hva Kunnskapsløftet "er", Kunnskapsløftets idé og de handlingsrom som der etableres, er nå i ferd med å dannes hos flere aktører. Når en slik bevisstgjøringsprosess er sentral i prosessen, sier det seg også selv at endringer tar tid.

I praksis har Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen mer preg av å være en serie skrittvisе endringer, og ikke en stor, altomfattende reformering. Dette analyseres i rapporten i lys av mange ny-institusjonalistisk inspirerte studier av implementering av offentlig politikk: Store endringer er vanskelig, for ikke å si umulig, å gjennomføre. De ønskede endringer uteblir, og vi får en rekke utilsiktede effekter. Før tunge institusjoner lar seg omstille i store steg, må avviket mellom ytelse og målsettinger være så stort at det oppleves som en krise også innad i organisasjonen. En rekke studier av skolereformer konkluderer med det samme: En oppnår ikke de ønskede effektene av store reformer av skole- og utdanningssystemer. De uønskede bieffektene av reformene er ofte større enn de ønskede resultatene, og hvis man forventer lineær utvikling i komplekse systemer, er reformer dømt til ikke å innfri forventningene.

I forhold til implementering og gjennomføring av Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen, kan man i lys av dette si at man, bevisst eller ubevisst, har valgt nettopp en småskritts-strategi. En reformstrategi som er mer en justering enn en reform, i følge flere av informantene i denne rapporten. Den etablerte modellen for fag- og yrkesopplæring ble i hovedsak oppfattet som velfungerende av de relevante aktørgrupper. Avvik fantes og man mente at frafallet var for stort, tilbudet til særskilte grupper og voksne var ikke godt nok, noen reiste tvil om kvaliteten på nyutdannede fagarbeidere osv, men disse avvikene, den opplevde krisen i systemet, var ikke store nok til å gi grunnlag for store omstillinger.

De store strukturene ble dermed heller ikke berørt. Hovedmodellen fra Reform 94 ble beholdt. Kunnskapsløftet gjorde imidlertid noen mindre justeringer som grep direkte inn i fag- og yrkesopplæringen; færre og bredere fag i skolen, Prosjekt til fordypning, nye læreplaner, og et prinsipp om større grad av lokal handlefrihet.

Dermed åpent man opp et større handlingsrom for skrittvisе endringer med utgangspunkt i lokal virkelighet, basert på praksisfeltets opplevde behov og muligheter. Man skisserte et mål, beskrevet hvordan man gradvis må manøvrere for å nå den framtid man ønsket, men med relativt få konkrete pålegg og endringer. Reformen åpnet altså opp for den eneste form for endring som i følge ny-institusjonalistisk teori er mulig.

En slik implisitt eller eksplisitt strategi har også sine utfordringer. Det er ikke slik at hvis man bare passer på å ta små skritt, så utvikler alt seg automatisk i ønsket retning.

For det første møter vi spørsmålet om forholdet mellom delene og helheten, og den ønskede retningen i den utviklingen man ønsker. Griper de involverte aktørene de muligheter de har til faktisk å påvirke endring? Visse trekk ved Kunnskapsløftet peker vel i retning av at mange aktører har vært usikre og nølende i forhold til å gripe sin frihet. Mange etterlyser mer styring med flere retningslinjer for hvordan man skal gå videre og en mer detaljert kurs.

Ett annet spørsmål er om alle aktørene aksepterer det overordnede fremtidsmålet, og scenariet for hvordan man når det målet. Fører Kunnskapsløftet fag- og yrkesopplæringen mot det samme målet, eller blir lokale virkelighetsoppfatninger, fortolkninger og scenarier sterkere. Blir resultatet mangfold, eller kaos? Denne rapporten viser hvordan det ikke eksisterer ett Kunnskapsløft, men en rekke ulike fortolkninger, flere parallelle Kunnskapsløft. Noen av disse ligger nær hverandre, andre skiller seg mer fra hovedtendensen. En utfordring blir hvordan man skaper den nødvendige helheten, og unngår at fag- og yrkesopplæringen

regionaliseres, både med hensyn til innhold og resultat. Å finne balansen mellom lokal frihet og sentrale føringer blir en hovedutfordring i det videre arbeidet.

Den lokale handlefriheten åpner for handling, og gir lokale og regionale aktører mulighet for selv å gjøre endringer og tilpasninger. I dette ligger det også at disse tilpasningene vil være forskjellige, og man må være villig til å akseptere at endring skjer i ulikt tempo, fordi man står overfor ulike verdener. Man må også være åpen for å se, og ha et system for å inkludere, også ”ikke-planlagte” prosesser og tiltak, når disse fungerer positivt i forhold til endelig måloppnåelse. Denne rapporten understreker det andre har påpekt tidligere, at fag- og yrkesopplæringsvirkeligheten ikke er en virkelighet, men mange. Representanter for ulike administrative nivåer, ulike sektorer og ulike fag forstår de i utgangspunktet samme elementene ved Kunnskapsløftet forskjellig, og opplever til dels forskjellige effekter av reformen. En utfordring mange av de involverte påpeker ligger i å finne den rette balansen mellom lokal frihet og overordnede nasjonale føringer.

I forlengelsen av det viktige prinsippet at ”ting tar tid”, må man akseptere at lokale aktører føler seg usikre når de blir stilt overfor den nye friheten til å forme virkeligheten. Dessuten er det viktig at de ulike aktørene føler at de faktisk har rom og mulighet for å utnytte den økte friheten. Man må altså få de ressurser som skal til for å muliggjøre endringer, man må føle at man er i stand til å fylle den nye rollen reformen åpner for. Hvis ikke står man i fare for å havne i en situasjon preget av avmakt og resignasjon, der man roper etter sterkere føringer og fastere ”oppskrifter” for arbeidet.

Rapporten viser også at det er en fordel å ha klare utviklingsagenter, som kan bistå i en gradvis utviklingsprosess med utgangspunkt i lokale erfaringer. Rapporten viser ser at fylkeskommunene er en slik mulig støttespiller i småskrittsreformen av fag- og yrkesopplæringen. Fylkeskommunene har potensial til å kunne bli en sentral nettverksbygger, et knutepunkt mellom ulike sektorer, bransjer og aktører. For å kunne fylle denne rollen, må man imidlertid både ha vilje og nødvendige ressurser til å kunne gjøre det.

Opplæringskontorene er en annen slik potensiell sentral utviklingsagent. I dag er imidlertid disse fortsatt svært ulike, og definerer og fyller sin plass i systemet relativt ulikt.

Opplæringskontorene representerer imidlertid en type ”koblingsbokser” som systemet og reformen er avhengig av for å oppnå de ønskede effekter. Disse effektene, planlagte og ikke-planlagte, vil bli belyst ytterligere i sluttrapporten fra prosjektet.



## 1 Innledning

Dette er delrapport 3 fra prosjektet Kunnskapsløftet – et løft også for fag- og yrkesopplæringen, som blir gjennomført ved SINTEF Teknologi og samfunn, i samarbeid med forskere fra NTNU ViLL. Dette prosjektet er en studie av implementeringen av Kunnskapsløftet som i fag- og yrkesopplæringen som har fokus på hvordan skole, opplæringsbedrift, opplæringskontor og fylkeskommune har møtt utfordringene reformen innebærer og hvordan de har arbeidet sammen for å nå målsetningene for Kunnskapsløftet. Vi ønsker i dette prosjektet å foreta en gjennomgående studie av fag- og yrkesopplæringen som favner både implementering og effekter av reformen i fagopplæringssystemet. Evalueringen vil samlet dekke et bredt spekter av temaer knyttet til nasjonalt, regionalt og lokalt nivå både i reformgjennomføringen og i fagopplæringen

Denne rapporten tegner et bilde av status i implementeringen av reformen våren 2010, sett fra ulike aktørers ståsted. Dette blir belyst med utgangspunkt i både institusjonell og aktørorientert teori om implementering av offentlig politikk og reformer. Reformen berører aktører og utvikling på mange nivå. For å forstå dette sammensatte landskap, har vi benyttet oss av ulike teoretiske tilnærminger.

Metodisk bygger vi i hovedsak på intervjuer med sentrale aktører, fra nasjonalt nivå via regionalt/fylkeskommunalt nivå til skoler, lærebedrifter og opplæringskontor. Der det har vært aktuelt er disse intervjuene supplert med dokumentstudier. Analysen følger også samme mønster, vi har analysert reformen sett fra nasjonalt nivå og videre via fylkeskommunene og ned til praksisfeltet, før vi har samlet dette i en analyse av hvordan aktører på ulike nivå har samhandlet gjennom implementeringen av reformen. Et sentralt poeng i vår analyse har vært at resultatet av en reform som Kunnskapsløftet blir til nettopp gjennom implementeringen. Det er gjennom iverksetting og gjennomføring at politikken får sin form, i samspill mellom aktører på ulike nivå. For å forstå denne løpende politikktutformingen søker vi å identifisere de ulike aktørenes scenarier eller resonnementkjeder,<sup>1</sup> altså deres forståelse av reformens struktur og innhold. Disse ulike forståelsene av reformen, er grunnleggende for å forstå de ulike aktørers handlinger, som igjen former reformen i praksis og skaper resultater.

### 1.1 Om rapporten

I kapittel 2 gjennomgår vi vår forskningsmetodiske tilnærming, og redegjør for datagrunnlaget denne rapporten er bygget på. Kapittelet består av en generell metodedel som presenterer og drøfter metodene vi har benyttet, samt en presentasjon av utvalget og informantene våre og drøftinger rundt disse.

Kapittel 3 er en gjennomgang av det teoretiske grunnlaget for vår analyse. Her gjennomgår vi relevant teori i forbindelse med begreper som organisasjonsutvikling, implementering og læring. Her presenterer vi dessuten tidligere forskning rundt fag- og yrkesopplæring som er særlig relevant for vår analyse.

---

<sup>1</sup> En resonnementkjede er en kombinert grafisk og tekstmessig fremstilling av sammenhengen mellom mål, aktiviteter, forutsetninger og rammebetingelser i et evalueringsobjekt. Resonnementkjeden viser evalueringsobjektets indre logikk.

I kapittel 4 presentere vi analysen av vårt empiriske materiale. Her går vi fra nasjonalt nivå, via fylkeskommunene, til skoler, lærebedrifter og opplæringskontor. For å få et bilde av ulike opplæringshverdager, har vi her valgt å analysere de som følger normalmodellen, det vi kan kalle ”kreative løsninger”, og de som utvikler tilpassede løsninger for opplæringen. Vi foretar også en samlet analyse av de ulike aktørens samspill i ”konstruksjonen” av Kunnskapsløftet, og av framdriften i implementeringen av reformen. Empirien blir her analysert ut fra de teoretiske perspektivene i kapittel tre, for så langt mulig å kunne svare på rapportens overordnede problemstilling.

I kapittel 5 presenterer vi dessuten resultatene fra en selvstendig breddeundersøkelse/kartlegging av et representativt utvalg av opplæringskontor.<sup>2</sup> På mange måter bryter denne studien noe med den øvrige strukturen i rapporten. Opplæringskontorene er en sentral aktør i det norske fag- og yrkesopplæringsystemet, samtidig som man ennå har relativt lite generaliserbar kunnskap om hvordan disse arbeider og fungerer. Der er derfor nødvendig med en mer inngående gjennomgang av deres funksjon i forhold til Kunnskapsløftet.

Kapittel 6 er avslutningskapittelet hvor vil oppsummerer rapporten og de viktigste funnene fra denne delrapporten.

## 1.2 Problemstillinger

Den overordnede problemstillingen for prosjektet, *Kunnskapsløftet – et løft også for fag og yrkesopplæringen?* er *Hvor langt har implementeringen av Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen kommet, og hvilke effekter og resultater kan vi se av reformen så langt?* I denne delrapporten vil vi i hovedsak holde fokus på den første delen av problemstillingen, om hvor langt implementeringen av Kunnskapsløftet har kommet. Den siste delen av problemstillingen som angår effekter og resultater av reformen vil stå i fokus i sluttrapporten for evalueringen som kommer i 2012. Da vil vi også se på i hvilken grad og på hvilken måte reformen fører til en forbedring av elevenes/skolens læring og av lærlingene/lærebedriftenes læring.

Problemstillingen for denne rapporten er: *Hva er status i implementeringen av Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen, og hvordan har de ulike aktørene grepet mulighetene og utfordringene i reformen?* Videre vil våre forskningsspørsmål være:

- a. *Hvordan har skoler, opplæringsbedrifter, opplæringskontor og fylkeskommuner grepet utfordringene som ligger i Kunnskapsløftet?*
- b. *Hvordan har disse aktørene arbeidet sammen om Kunnskapsløftet?*
- c. *Hvordan har aktørene bidratt til å forme Kunnskapsløftet slik reformen ser ut i dag?*

---

<sup>2</sup> Denne studien er et resultat av et tilleggsoppdrag til evalueringen. Resultatene fra en tilsvarende første kartlegging ble presentert i den første rapporten fra evalueringen (Havn m.fl. 2009).

## 2 Teori og tidligere forskning

Dette kapitlet har som mål å beskrive de teorier og de perspektiver vi ser på som relevante i forhold til å analysere datamaterialet og besvare problemstillingene. Vi har ikke en overordnet teori som vi ønsker å benytte, men et eklektisk forhold til teori og bruk av teori. Vi velger å ha med ulike teoretiske perspektiver, også til dels motstridende, fordi vi mener dette vil bidra til å belyse flere sider av implementeringsprosessen av Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen. Feltet er på ingen måte entydig, og vi kan dermed heller ikke være det i vårt valg av teoretiske perspektiver for å analysere dette feltet.

Resonnementkjeder er et viktig element i analysen av de ulike forståelsene de ulike aktørene har av Kunnskapsløftet. For å bygge resonnementkjedene er nettopp de ulike forståelsene og begrunnelsene for dette sentrale og vi trenger teorier og perspektiver som spenner vidt for å kunne dekke inn de mest sentrale aspektene ved forståelsene. Først i kapitlet vil vi ta for oss ulike perspektiver på implementering og iverksetting, deretter vil vi se på læringsteorier og ulike perspektiver på hva som gir læring. Helt til slutt i kapitlet vil vi gi en kort gjennomgang av tidligere forskning på fag- og yrkesopplæringen i et internasjonalt perspektiv.

### 2.1 Implementering og iverksetting: En kontinuerlig oversettelsesprosess?

Resultatene av et vedtatt politisk tiltak blir ikke alltid slik planleggingen og utformingen av tiltaket har forutsatt. Svært ofte ser man at tiltak får andre effekter enn forutsatt, av og til i strid med intensjonene. A er tenkt å skulle føre til B, men ofte kan det være relativ usikkerhet rundt hva som er A og hva som er B, og ikke minst forholdet mellom dem. Store samfunnsreformer har etter hvert blitt så komplekse, og med så mange aktører og målsettinger, at man fort kan miste av syne hva som er virkemidlene og målsettingene i dem. I tillegg vil både reformen som helhet og de ulike elementene den inneholder ha stor grad av fortolkningsmessig fleksibilitet, og dermed forstås ulikt av ulike aktører. Når vi skal evaluere en del av en reform som Kunnskapsløftet, er nettopp det å holde en viss oversikt over virkemidlene og målsettingene, og forståelsene av dem, en ikke ubetydelig oppgave. Ikke minst kan reformer ha utilsiktede effekter, som også må tas inn i en evaluering.

En vanlig erfaring har vært at en "ferdig" utformet politikk har vist seg å være vanskelig å iverksette på en måte som har gitt de resultater politikktutformerne har forutsatt. De gode intensjonene og den "gode" politikken har ikke gitt de resultatene man ønsket og forutsatte. (se f.eks. Pressman og Wildavsky 1979, Barret og Fudge 1981, Særtren 1983)

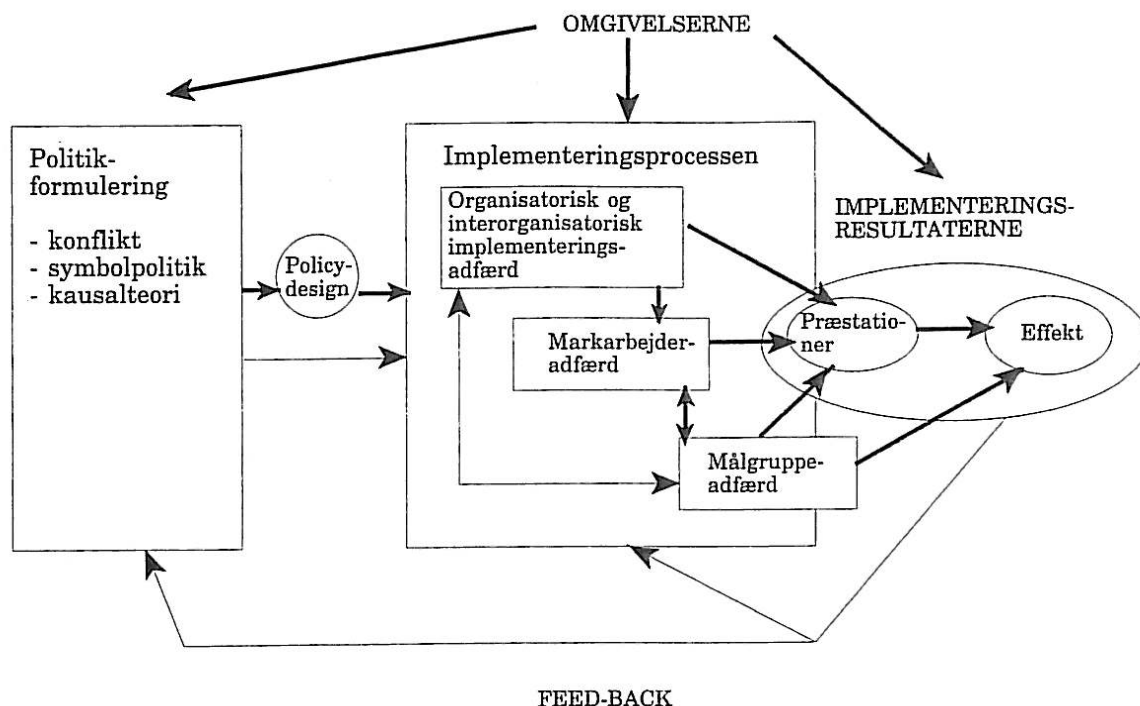
Når man da skal evaluere implementeringen av en reform, er det viktig å ha også det i bakhodet. Kunnskapsløftet som reform og idé blir stadig omformet og refortolket av de aktørene som bidrar til å sette den ut i livet. For å forstå effektene av en reform som Kunnskapsløftet må vi forstå samspillet mellom aktører på ulike nivå gjennom hele implementeringsprosessen. I dette arbeidet velger vi å søke hjelp i flere teoretiske tilnærminger. For selv etter mange års forskning på implementering har man enda ikke kommet fram til en generell implementeringsteori, men har i stedet flere ulike teorier som utfyller og supplerer hverandre.

### 2.1.1 Et overordnet blikk: En integrert implementeringsmodell

En av de store kontroversene i forskning på implementering er om prosessen bør sees ovenfra, fra politikktutformernes ståsted eller nedenfra, fra aktørene som er nærmest problemet som skal løses (Winter 2003a:206). Grad av måloppnåelse, et ovenfra-perspektiv, har vært et viktig punkt for å vurdere en implementeringsprosess, men noen av de som er opptatt av å ha et nedenfra-perspektiv har foreslått å vri fokuset mer mot problemløsning heller enn måloppnåelse. Winter foreslår å unngå å bruke måloppnåelse som et vurderingskriterium i implementeringsstudier og heller bruke aktørenes opptreden i implementeringsprosessen som utgangspunkt for evalueringer (Winter 2003a).

Det er altså vanlig at vurderinger av resultatene av en implementering tar utgangspunkt i de overordnede målene med reformen. Dette er et ovenfra-perspektiv som betrakter implementeringen som et styrings- og kontrollproblem (Winter 1994). Utfordringen med dette perspektivet er at det ofte kan være vanskelig å vite hva målene faktisk er. I Kunnskapsløftet defineres målet på denne måten: *"Målet med reformen er at det beste i grunnopplæringen i Norge ivaretas og utvikles videre – slik at elever og lærlinger settes i bedre stand til å møte kunnskapssamfunnets utfordringer"* (Utdannings- og forskningsdepartementet 2004:3). Når vi skal operasjonalisere dette målet melder det seg flere spørsmål: Hva er det beste i grunnopplæringen? Hva skal ivaretas og utvikles videre? Hva gjør elever og lærlinger i stand til å møte kunnskapssamfunnets utfordringer og hva er kunnskapssamfunnets utfordringer? Målet for Kunnskapsløftet er klart definert uten å faktisk være det. Både de som skal innføre dette i sitt daglige virke og forskerne som skal evaluere resultatene, må på et eller annet vis operasjonalisere disse målene. Men ulike aktører har ulike kontekster de tolker reformen inn i, og man er på ingen måte garantert at operasjonaliseringen blir den samme for ulike aktører.

På bakgrunn av dette er det å bruke måloppnåelse som vurderingskriterium relativt usikkert og Winter (1994) foreslår at en heller fokuserer på problemløsningsevnen som evalueringskriterium. Dette blir et nedenfra-perspektiv på implementering som gir et bredere perspektiv på implementeringsprosessen. Fokuset i en evaluering vil da ligge på i hvilken grad aktørene har løst problemene reformen ble satt i verk for å løse, de prestasjoner som aktørene gjør (Winter 1994). Man kan da i større grad se på hvilke endringer som har skjedd i skolen og i lærebedriftene, hvilke prestasjoner som er gjort, heller enn om man har nådd de overordnede målene. Dette er nyttig særlig i forhold til en reform som Kunnskapsløftet hvor vi må kunne anta at det å nå disse målene er noe som må sees i et langtidsperspektiv. Om elever og lærlinger blir i bedre stand til å møte kunnskapssamfunnets utfordringer er et langsiktig mål som man ikke vil kunne måle før om noen år. Likevel kan ikke effekter og prestasjoner sees uavhengig av hverandre og et ensidig fokus på det ene eller det andre vil være problematisk. Winters implementeringsmodell er et av forsøkene på å samle flere av disse perspektivene i en helhetlig modell som tar høyde for både nedenfra- og ovenfra-perspektiver på implementering. Han presenterer den integrerte implementeringsmodellen for å syntetisere og integrere noen av de viktigste elementene i implementeringsforskningen i et felles rammeverk. Gjennom denne modellen kan vi se implementeringen av Kunnskapsløftet med et mer helhetlig blikk, med flere perspektiver samtidig og se på hvilke faktorer som påvirker resultatene av implementeringsprosessen.



**Figur 1: En integrert implementeringsmodell. Hentet fra Winter (1994:59)**

Det første settet av faktorer som påvirker resultatene av en implementeringsprosess er politikktutformingsprosessen og designet på den politikken som skal implementeres. Godt designet politikk er nødvendig, men ikke tilstrekkelig for å sikre et godt resultat (Winter 2003a). Også sammenhengen mellom politikktutformingsprosessen, politikktdesignet og implementeringsprosessen må konseptualiseres i en evaluering. Politikktdesignet inneholder et sett med mål, flere verktøy for å nå målet, en beskrivelse av hvem som skal gjennomføre politikken og ressurser til å innføre den (Winter 2003a).

Det andre settet av faktorer fokuserer på hvordan implementeringsprosessen påvirker resultatet. Implementeringsprosessen er kjennetegnet av organisatorisk og interorganisatorisk atferd som representerer ulike grader av engasjement og koordinering. Implementeringsprosessen må både ta hensyn til de ulike organisasjonene som deltar i implementeringen og de aktørene som påvirker den. Videre setter modellen fokus på at målgruppene for offentlig politikk også spiller en viktig rolle både i forhold til effektene av politikken og ved å påvirke bakkebyråkratens opptreden. Til slutt setter den sosioøkonomiske konteksten viktige betingelser for implementeringsprosessen (Winter 2003a). Alle disse elementene må være en del av det bildet implementeringsprosessen, og graden av måloppnåelse, vurderes ut i fra. Slik blir ikke bare selve implementeringsprosessen en relativt kompleks operasjon, men også vurderingen og evalueringen av den. Den integrerte implementeringsmodellen er ikke en streng kausal modell, der årsak og virkning følger i logisk rekkefølge. Den er i større grad en operasjonalisering av og et rammeverk for vurdering av de ulike nøkkelfaktorene og mekanismene som påvirker både effektene og resultatene av en implementeringsprosess. Den er eklektisk i sitt valg av ulike teorier for å belyse fenomenet, og blir på den måten en god operasjonalisering av implementeringsforskningens mangesidige felt.

I det videre vil vi gå nærmere inn på ulike perspektiver på implementering som vi vurderer som relevant for denne rapportens analyser av implementeringsprosessen av Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen. Flere av perspektivene er en del av den integrerte implementeringsmodellen, men noen er også utenfor modellen. Disse utenforstående perspektivene har vi valgt å ta med fordi de bidrar til å kaste lys over prosessen vi evaluerer.

### 2.1.2 Ting Tar Tid: Ny-institusjonalistiske forståelser av iverksetting av offentlig politikk

I en institusjonalismeforståelse av forming og iverksetting av et politisk tiltak vil formen på de institusjoner som iverksetter politikken også avgjøre politikkenes innhold. Institusjoner kan være formet på måter som favoriserer enkelte resultat og umuliggjør andre. Måten institusjoner er bygd opp på, kan gi enkelte interessegrupper bedre tilgang til maktens kanaler, og dermed mer innflytelse over det som blir resultatet av et tiltak, enn andre (se f.eks. Dye 1975 eller Sætren 1983).

Hvis en velger å iverksette et offentlig tiltak gjennom de allerede eksisterende institusjoner på området, slik tilfellet er med Kunnskapsløftet, må en dermed forvente at disse institusjonenes form og innarbeidede praksis i stor grad vil være med på å forme det tiltak som iverksettes. Aktører drives av institusjonelle roller, plikter og tradisjoner, like mye som av kalkulerende selvinteresse eller rasjonell planlegging (se f.eks. March og Olsen 1989).

Et slikt systemperspektiv vil legge stor vekt på at forandring tar tid. Politikk vil i stor grad handle om å gjøre det en har gjort før, uten at vurderinger eller beslutninger reelt gjøres på nytt. Ikke-beslutninger vil derfor være svært viktige i en institusjonalismemodell. En har etablerte rutiner, institusjoner og strukturer, og disse vil legge sterke bindinger på det som skjer. De organer som iverksetter/implementerer en politikk/et tiltak, vil følge de rutiner de alltid har fulgt. En slik forståelse vil i stor grad falle sammen med en inkrementalistisk forståelse av politikktutforming. Som betegnelsen sier vil offentlig politikk her oppfattes som en fortsettelse av tidligere tiders politikk, med små justeringer. Reformen handler om utvikling i små skritt, mer enn om brå og store endringer.

Nils Brunsson og Johan P. Olsen gjennomgår en rekke empiriske studier av forsøk på å gjennomføre administrative reformer i private og offentlige organisasjoner. Deres studie kontrasterer seg i utgangspunktet til en rasjonell reformmodell, der organisasjoner oppfattes som et rasjonelt redskap, som det er i ledelsens makt å endre/reformere slik de måtte ønske. Denne rasjonelle reformmodellen er feil, først og fremst fordi organisasjoner må forstås som institusjoner, og deres adferd er derfor styrt av rutiner, stabile verdier, interesser, holdninger, forventninger og ressurser.

*“...their behavior is determined by culturally conditioned rules which manifest themselves in certain routines for action and which give meaning to these actions. They reflect relatively stable values, interests, opinions, expectations and resources”*  
(Brunsson og Olsen 1993:4).

Stabilitet og motstand mot forsøk på endring er et av den institusjonaliserte organisasjonens sentrale kjennetegn. Begrepene organisasjon og institusjon oppfattes på mange måter som

synonymt med stabilitet og forutsigbarhet. Organisasjoners innebygde treghet framstilles ofte som et sentralt problem i studiet av implementering av politiske tiltak. Endring er nok mulig, men bare i begrenset omfang. Reformen som samsvarer godt med de berørte organisasjonenes identitet, det vil si deres grunnleggende verdier, interesser og holdninger, er relativt lette å gjennomføre, og vil ofte inngå som en integrert del av organisasjonsmønsteret. Større, mer omfattende endringer, lar seg derimot vanskeligere gjennomføre og/eller styre (se f.eks. Brunsson og Olsen 1993). Når større endringer i organisasjoner likevel skjer, er det et resultat av dyptgående kriser i organisasjonen, situasjoner der gapet mellom en organisasjons ytelser og de forventninger som rettes mot den, blir for stort, eller konflikter knyttet til institusjoners formelle og uformelle regelverk.

Følgelig ser vi en situasjon der reformatorenes makt og muligheter er kraftig redusert i forhold til det en rasjonell reformforståelse forutsetter (Brunsson og Olsen 1993: 197). I forståelsen av Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen er det åpenbart at dette må være et sentralt perspektiv, også i forhold til å forstå og vurdere resultatoppnåelse. Kan man forvente annet enn inkrementelle endringer, langsomme endringer over tid, når en reform møter et veletablert system?

Den heroiske og handlekraftige reformator er definitivt borte fra den institusjonelle verden som her beskrives. Når større endringer likevel en sjelden gang skjer, er det et resultat av kriser. En vellykket reform er dessuten også i slike tilfeller et spørsmål om bruk av makt/store organisatoriske ressurser (Brunsson og Olsen 1993: 25).

*”To succeed, comprehensive reform requires the basking of a strong organization capable of maintaining support for the reform or overcoming resistance”.*

To sentrale spørsmål knyttet til Kunnskapsløftet, blir dermed om ”krisen” i systemet har vært omfattende nok, opplevd av mange nok, og om reformens pådrivere har hatt de nødvendige ressurser til rådighet for å skape den endring man ønsker? Har mange nok opplevd et behov for endring? Oppfattes de endringene Kunnskapsløftet har introdusert, som relevante for tilstrekkelig mange?

En sentral svakhet ved de institusjonelle tilnærmingene er etter vår mening at de i ofte opererer med et klart a priori mikro/makro-skille, og i tillegg vil de svært ofte ha en tendens til å vektlegge makro-forhold for ensidig og sterkt i sin forklaring av politikk-forming og iverksetting. De fleste ender opp med å beskrive ovenfra -> ned-prosesser, uten egentlig å gripe ”mikro”-aktørenes handlinger og innflytelse. Dette gjelder også mange tilnærminger som eksplisitt påstår at de legger vekt på disse aktørenes rolle. Slike tilnærminger ender dermed ofte opp med forklaringsmodeller som forstår og forklarer institusjonell stabilitet, men som i langt mindre grad er i stand til å forstå store endringer. System og tunge institusjoner (som f.eks. norsk teknologipolitikk, den norske forskningsrådsstrukturen eller norsk flyktning- og innvandringspolitikk) lar seg faktisk langt på vei endre, og i stor grad som en følge av prosesser som har sitt utspring ”nedenfra”.

De institusjonalistiske tilnærmingene gir et godt utgangspunkt for å forstå implementeringen av Kunnskapsløftet. Samtidig har slike teoretiske tilnærminger som sagt ofte større utfordringer med å forklare hvorfor endring faktisk skjer. Derfor må vi supplere

institusjonalistiske tilnærminger med andre teoretiske retninger, for å kunne analysere implementeringen av Kunnskapsløftet i sin fulle bredde, og gripe flere nyanser. Vi trenger å være teoretisk eklektiske for å kunne forstå ulike sider ved denne implementeringen.

### 2.1.3 Ovenfra og ned eller nedenfra og opp

Når en ny politikk skal innføres, kommer den gjerne med et sett med mål, et eller flere instrumenter for å nå målet, en beslutning om hvem som skal gjennomføre politikken og hvor mye ressurser som blir satt av til å gjøre det (Winter 2003a). Implementeringsprosessen starter samtidig med innføringen av et politisk vedtak. Som sagt er en av de store kontroversene i feltet om implementeringsprosesser bør vurderes i et ovenfra og ned- perspektiv, eller fra et nedenfra og opp-perspektiv.

Det mest kjente top down-perspektivet ble utviklet av Mazmanian og Sabatier (1981) og inneholder variabler plassert i tre hovedgrupper: hvor håndterbart problemet er, den sosiale og politiske konteksten og politikkenes evne til å strukturere implementeringsprosessen. Denne struktureringen kan for eksempel ta for seg hierarki, ansettelsesmyndighet og ansatte med en positiv innstilling til implementeringsprosessen, og bruk av insentiver. Gjennom å bruke et langtidsperspektiv på implementeringsprosessen, hvor oppstartsproblemer ofte kunne bli forbedret gjennom en bedre strukturering av implementeringen fra politikktutformerne, ga dette perspektivet mulighet for et mer optimistisk syn på implementering enn det som Pressman og Wildavsky (1973) sto for (Winter 2003b). Dette perspektivet ble imidlertid kritisert for å ha for stor tro på at politikken kunne strukturere implementeringsprosessen og for lite fokus på menneskene som skulle utøve endringene (Winter 2003b).

Bottom up-perspektivet er opptatt av nettopp disse aktørene og deres påvirkning på hvordan politikken utføres og de beslutninger som blir tatt i forhold til hvordan endringer implementeres i organisasjonens eksisterende aktiviteter. Nedenfra-perspektiver er særlig interessante når man studerer flere forskjellige politiske virkemidler som blir rettet mot et problem, og er interessert i dynamikken i de forskjellige lokale kontekstene (Winter 2003b). Lipskys "bakkebyråkrater" (Lipsky 1980) er av de mest kjente teoriene innenfor Bottom up-perspektivet. Lipsky fokuserer på de skjønsmessige beslutningene som hver enkelt bakkebyråkrat gjør i forhold til individuelle borgere når politikken praktiseres (Winter 2003b). Bakkebyråkraterne blir slik sett stående mellom kravene fra politikerne på den ene siden og fra innbyggerne på den andre siden, og forsøker å tilfredsstille alle parter i tillegg til å utøve sitt vanlige arbeid. I forhold til skolesektoren og innføringen av Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen, kan vi også snakke om en tredje side som stiller krav, nemlig arbeidslivet og bransjeorganisasjonenes krav til god opplæring av arbeidstakerne de skal rekruttere inn i sine bedrifter. Bakkebyråkratenes avgjørelser i møte med samfunnet blir på denne måten viktig for hvordan nye tiltak blir praktisert. Politiske vedtak er i trygge hender så lenge de iverksettes innenfor, eller nær de organer som har fattet dem. Jo lengre ut i en heterogen verden man er tvunget til å bevege seg, desto mer usikkert er resultatet av den offentlige politikkenes redskaper og intensjoner. Politikkenes praktiske form og resultat er da ofte like mye et produkt av de aktører som skal operasjonalisere og sette den ut i livet, som av de som har utformet og/eller vedtatt politikken.<sup>3</sup> Ulike institusjoner og aktører, med ulike virkelighetsforståelser, scenarier for utvikling, interesser, målforståelse, rutiner, arbeidsmåter og

---

<sup>3</sup> Dette er f.eks. den grunnleggende problemstilling i Lipsky 1980



virkemidler, vil sette sitt distinkte preg på den politikken de får i oppgave å iverksette (se f.eks. Brunsson og Olsen 1993). ”*Det finnes ikke den reform som ikke kan tilpasses min undervisning*”, er en spøkefull spissformulering, som en av og til kan høre i skolen, som gir uttrykk for dette.

Det er altså i samspillet mellom aktører og institusjoner på ulikt nivå at formen på og effektene av en reform blir produsert. Dette er vårt utgangspunkt for å velge å se på både iverksettelsesprosessen og effektene av Kunnskapsløftet innenfor fag- og yrkesopplæringen. Skal man kunne forstå og analysere effektene, er man avhengig også av å ha dyp kunnskap om de spesifikke institusjonene, aktørene, aktørnettverkene og prosessene som har frembrakt dem.

### 2.1.4 Aktør-nettverksteori i forståelse av offentlig politikk (ANT)

En tilnærming i vår analyse av Kunnskapsløftet, har vært den såkalte aktør-nettverks-tilnærmingen, i utgangspunktet utformet innenfor samfunnsvitenskapelige studier av teknologi og vitenskap, men også benyttet i studier av forming og implementering av offentlig politikk (se f.eks. Buland 1996).

Det sentrale metodologiske prinsipp for Bruno Latour og andre aktør-nettverksteoretikere, blir å følge aktørene gjennom de prosesser der politikken formes (se f.eks. 1987 og Latour 1987), men uten i utgangspunktet å legge vekt på om de er "mikro" eller "makro" aktører. Aktørnettverkstilnærmingen legger derfor vekt på å illustrere de metoder som en aktør/aktørgruppe benytter for å knytte andre aktører til et prosjekt. Konstruksjonen av aktørnettverk, innebærer bruk av følgende metoder (Callon og Rip 1986):

- 1) Definerings av aktørenes ulike roller og fordeling av disse rollene.
- 2) Utvikling av et scenario for prosjektet, dvs. et virkelighets-/framtid-bilde, en beskrivelse av den tekno-sosiale tilstand man ønsker å nå, og veien man må gå for å komme dit.
- 3) De ulike strategier som er nødvendige for at en aktør-gruppe skal gjøre seg uunnværlig for andre gjennom etablering av obligatoriske passeringpunkter, punkter som må passeres dersom et ønsket resultat, en "ønsket framtid", skal kunne oppnås.

I dette er begrepet "scenario" sentralt. Nettverksbyggere søker å overbevise andre aktører om at nettopp deres framtidsbilde, "scenario", er det som tjener de felles interessene best.<sup>4</sup> Skal et prosjekt kunne gjennomføres eller et tiltak implementeres, er slik mobilisering gjennom utvikling av felles virkelighetsoppfatning nødvendig. Andre aktørers interesser må, på forskjellige måter, knyttes til de mobiliserende aktørers interesser, alle må overbevises om at det er den veien man skal. Et viktig poeng her er at det kan eksistere parallelle, konkurrerende, virkelighetsforståelser eller scenarier. Hvis ingen klarer å etablere ett scenario som det obligatoriske og gjeldende, vil utviklingen potensielt gå i andre retninger enn det som i utgangspunktet ble forutsatt.

---

<sup>4</sup> Se forøvrig Clegg 1989, for en kobling av aktørnettverks-perspektivet til organisasjonsteoretiske analyser av maktforhold.

Denne tilnærmingen kan altså bidra til å bygge bro over mikro/makro eller top->down/bottom -> up skillet i sosiale analyser. Gjennom aktørnettverks-tilnærmingen synliggjøres det faktum at strukturer/system består av handlende aktører som selv bidrar til å skape strukturene, og dermed det handlingsrom som i neste omgang vil danne rammene for deres handlinger. Aktørenes handlinger og valg kan imidlertid ikke forstås isolert; aktørnettverksteoriens aktører er nettopp ikke de suverent handlende aktører, de absolutt uavhengige mennesker. Dermed unngår man det bildet av stabilitet og mangel på konflikt som tradisjonelle struktur-tilnærminger ofte har gitt ( se f.eks. MacKenzie 1987: 197).

Til forskjell fra Latour og andre konstruktivister velger vi altså å legge større vekt på tosidigheten i denne prosessen i forståelsen av implementeringen av Kunnskapsløftet. Vi velger å bruke aktørnettverkstilnærmingen som et redskap for å "oppeve" eller overskride skillet mikro/makro, struktur/aktør, top->down/bottom->up. Slik vi velger å tolke aktørnettverksteorien, ser man her altså ikke ensidig på makro som strukturer som styrer mikro, men på hvordan makro blir skapt gjennom press fra mikroaktører. Aktørnettverkstilnærmingen studerer altså hvordan aktører former strukturer men samtidig hvordan aktørenes preferanser, valg og handlinger blir formet av strukturer.

Aktørenes handlingsrom, det som skaper grensene for aktørenes handlinger, er identisk med de sosiale strukturene de forholder seg til. Disse strukturene som danner rammer for aktørenes handlinger, begrenser i større eller mindre grad aktørenes valgfrihet. Samtidig bidrar aktørene gjennom sine handlinger, gjennom innrulling av andre i aktørnettverk, til å forme og omskape de strukturer som danner rammene for deres handlinger. Aktørnettverkstilnærmingen kan altså gjøre det mulig å gå "bak" strukturene, og se hvordan makro-aktører ikke er noe annet enn mikro-aktører som har greid å gjøre seg til talsmenn for andre (Brox 1990: 63). Dette er et nyttig perspektiv når vi skal analysere hvordan aktører på alle nivå er med på å forme Kunnskapsløftet gjennom implementeringen, og skape resultatene av reformen.

Latours translasjonsbegrep og aktørnettverksteori fremstår som interessante tilnærminger til implementeringen av Kunnskapsløftet. Forståelsen baserer seg på Kunnskapsløftet som en idé eller scenario. Dette gjør at vi må forstå implementeringsprosessen som en spredning av ideen eller scenariet Kunnskapsløftet. For å forstå spredning av ideer vil vi støtte oss på Latours translasjonsmodell, som på mange måter står i motsetning til den tradisjonelle diffusjonsmodellen (se for eksempel Rogers 1962). Kjernen i Latours tilnærming er at det er aktørene som er de viktigste bidragsyterne i spredningen av en idé og ikke ideens eventuelle genialitet i seg selv. Dette har vesentlige konsekvenser for hvordan man tenker rundt spredning av ideer. Forklaringsbyrden ligger på den som ønsker å spre ideen. Innrulling av aktørene i nettverket vil være en fundamental prosess for spredning av idéen. For at slik innrulling skal skje, er det bl.a. nødvendig å overbevise nye aktører om ideens styrker. Stilt overfor sterke institusjoner, som i en institusjonalistisk forståelse vil søke å minimere endringer og fortsette som før, vil ANT kunne bidra til å forklare hvorfor endring likevel skjer, og eventuelt også hvorfor det ikke skjer. ANT bidrar altså til å se konkret på hva som skjer "på gulvet" hos aktørene og institusjonene som er omfattet av reformen, uavhengig av om disse er departementer eller lærebedrifter.

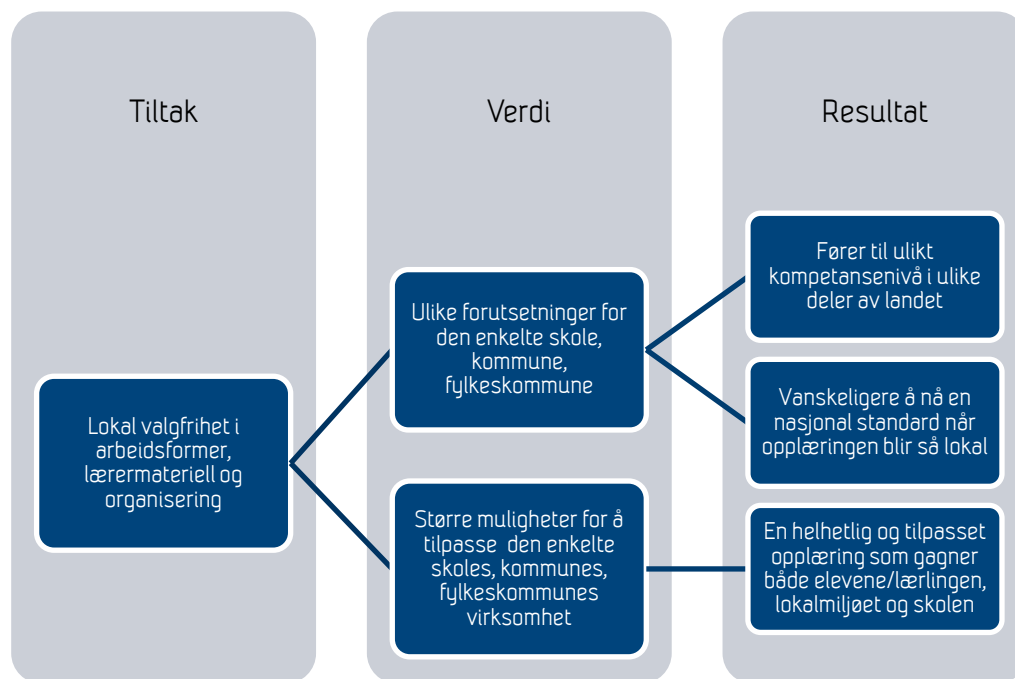
### 2.1.5 Endringsbarrierer

Kunnskapsløftet som reform krever endringer ned i samtlige organisasjoner som er berørt av skolens virksomhet. I begrepet reform ligger implisitt en formodning om forandring og fornyelse, ikke bare for selve skolen, men også for kommuner, fylkeskommuner og lærebedrifter, og ned til den enkelte lærer, instruktør osv. Forutsetningene for en vellykket implementering av en reform er at alle disse nivåene er villige til å endre sin praksis i tråd med de endringer som ønskes av politikktutformerne. Ofte tar slike endrings- og implementeringsprosesser lang tid, og i noen tilfeller kanskje lengre tid enn ønsket i utgangspunktet. Slike tregheter har ofte flere grunner, og kan bunne i alt fra intern kommunikasjonssvikt ved den enkelte enhet til større organisatoriske utfordringer. Uansett om implementeringen går etter planen eller blir forsinket kan det finnes barrierer for endringene som gir seg uttrykk på en eller annen måte. Slike barrierer kan det være nyttig å lokalisere av flere grunner. Det kan være en medvirkende faktor for forsinkelser i implementeringen, det kan være en måte å inkludere nye perspektiver på, og det kan være en måte å skape eierskap til reformen på.

Hall, Wallace og Dosset (1973) har gjennom sine studier utarbeidet en teori som kalles “the Concerns-Based Adoption Model” (CBAM). Denne teorien fokuserer på lærer-innovasjon – relasjonen i skoleutvikling. Med dette utgangspunktet videreutvilet Dalin (1981, 1995) en modell for barrierer i utviklings- og implementeringsøyemed, og det er denne modellen vi ønsker å benytte i våre analyser. Dette er barrierer enkeltmennesker, grupper eller organisasjoner opplever i forhold til de endringer en vil implementere, eller selve implementeringen. Videre har de valgt å dele inn disse barrierene i fire kategorier; verdi-barrierer, makt-barrierer, praktiske barrierer og psykologiske barrierer. Disse sier noe om hva som ligger til grunn for barrierene man finner i endringsprosesser.

#### 2.1.5.1 Verdi-barrierer

Verdi - barrierene er et uttrykk for at individer eller grupper innenfor reformen har andre verdier og oppfatninger av den ønskede forandringen enn de som introduserer den. Når man opplever at den ønskede endringen ikke står i samsvar med verdier, normer, kultur eller tradisjoner kan det oppstå en verdibarriere. I forhold til endringer i opplæringen hevder Dalin (1981) at det finnes fem ulike kategorier innen pedagogiske innovasjoner, som gjerne omfattes av en reform: forandringer i det pedagogiske innhold og metoder, hvordan det vil forandre enkeltindividers roller og relasjonen mellom rollene, organisasjonsforandringer, skolefunksjoner, og sosiale forandringer. Om noen av disse verdiene ikke samsvarer mellom aktørene som vil implementere en idé, og de som blir utsatt for endringen, kan det oppstå verdibarrierer. Et eksempel på dette kan være Kunnskapsløftets fokusering på lokal valgfrihet, dette illustreres i figuren nedenfor.



**Figur 2: Verdibarrierer knyttet til lokal valgfrihet i Kunnskapsløftet**

En av endringene som Kunnskapsløftet innførte var stor grad av lokal handlefrihet. Kunnskapsløftet uttrykker et ønske om lokal handlefrihet både når det gjelder arbeidsformer, læremateriell og organisering av opplæringen. Resonnementet bak dette er blant annet at lokal handlefrihet gir større muligheter for å tilpasse opplæringen, både for den enkelte elev og i forhold til geografi. Lokal handlefrihet legger også større ansvar på profesjonen som arbeider med skole (leder/lærer-profesjonen), altså legger man valg av læreformer, læremateriell og organisering til de som faktisk arbeider i feltet. Man kan argumentere for at lokal valgfrihet er viktig både for lærerprofesjonen, elevene/lærlingene og lokalsamfunnet/arbeidslivet. På den andre siden kan man si at lokal handlefrihet kan føre til ulike forutsetninger rundt om i skole - Norge, noe som igjen kan føre til ulikheter i kompetansenivå for lærlingene og vanskeligheter med å nå en nasjonal standard.

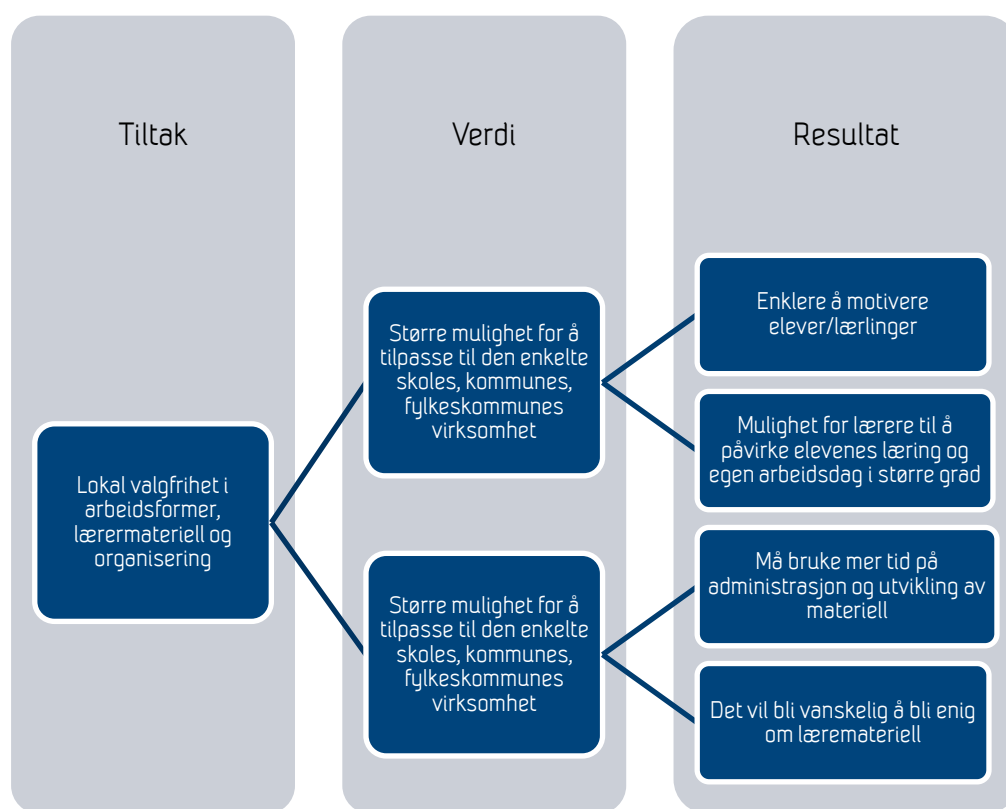
### 2.1.5.2 Makt-barrierer

Gjennom reformer hender det ofte at deler av maktstrukturen endres. Når makten refordes i systemet, vil dette føre til at noen får mer makt enn tidligere, mens andre vil få mindre makt. En makt-barriere kan inntre når personer eller grupper vil komme til å miste makt som et resultat av de ønskede endringene. Bertheussen (1999) argumenterer for at samtlige deltakere i et system eller innenfor en organisasjon gjerne vil ha mest mulig innflytelse, ergo er de som får mest makt etter forandringen også de som er mest fornøyd. Også Mintzberg (1999) fremhever at alle system eller organisasjoner består av påvirkere (individer eller grupper) som danner en slags indre koalisjon hvor man bestemmer organisasjonens maktfordeling. De som midlertidig faller utenfor bestemmelsen, eller taper makt igjennom endringen, vil kunne utvikle maktbarrierer mot endringene. Innenfor store reformer kan man lokalisere slike

maktbarrierer på flere nivå. Eksempelvis kan en tenke seg til at en sterkere styring av fag- og yrkesopplæringen fra statens side kan føre til at næringslivet får mindre innflytelse i forhold til fag- og yrkesopplæringen.

### 2.1.5.3 Praktiske barrierer

Dette er samlebetegnelsen på de praktiske utfordringene som endringene medfører, altså motstandsfaktorer av en mer konkret art (Skogen 2006). Viser disse seg å være for store, eller signifikante, kan det oppstå praktiske barrierer. Endringene må virke fysisk mulig å gjennomføre for at individer eller organisasjoner i det hele tatt skal være positive til forandingsprosessen. Grunnlaget for en vellykket endring ligger derfor i individets/gruppens oppfatning av hva som er verdifullt, og troen på at man kan få det til (Bertheussen 1999). Igjen kan vi bruke eksempelet om lokal handlefrihet som en illustrasjon på praktiske barrierer;



**Figur 3: Praktiske barrierer knyttet til lokal valgfrihet i Kunnskapsløftet**

Her ser man at verdien som ligger i tiltaket kan være det samme, men at resultatet av tiltaket har vesentlige ulikheter. Her ser man at begge gruppene mener at intensjonen med tiltaket er godt, men den nederste gruppen ser utfordringer ved tiltaket som politikkutformer ikke ser eller ikke legger mye vekt på. Praktiske barrierer kan også ha utspring i ulikhetene mellom den reelle og den ideelle situasjonen. Både innenfor psykologien<sup>5</sup> og organisasjonsteorien har gapet mellom det ideelle og det reelle blitt problematisert, Argyris og Schön (1996) hevder at

<sup>5</sup> Se f.eks Larsen, Randy J. og Buss, D. M. (2008)

de fleste organisasjoner har en *uttalt teori* (søndagsteori) og en *bruksteori* (hverdagsteori), og at samspillet mellom disse teoriene er utslagsgivende for utvikling. Man kan argumentere for at jo større avstand det er mellom det reelle (slik en organisasjon/ et felt opererer i dag) og det ideelle (endringene Kunnskapsløftet forutsetter), jo flere praktiske barrierer kan man finne.

#### 2.1.5.4 Psykologiske barrierer

Den siste barrieretypen som presenteres her er psykologiske barrierer. Dette er barrierer som gir seg utslag i at noen motsetter seg endringer uten at det finnes et motstridende verdigrunnlag, refordeling av makt eller særlige praktiske vansker. Skogen (2006) definerer disse som fenomener som oppstår i menneskets psyke, og som opptrer som motstandsfaktorer. Et annet likt begrep som ofte er brukt i organisasjonssammenheng er endringstretthet. Reformen og ønsker om fornying og endringer vil alltid føre med seg større eller mindre muligheter og utfordringer for de som berøres, noe som kan påvirke viljen til omstilling. Endringstretthet henger sammen med, og kan påvirke, individets eller gruppens motivasjon for endring. Dette særlig hvis gruppene har hatt dårlige erfaringer med reformer tidligere.

#### 2.1.6 Kompetanseutvikling/lærende organisasjoner

Perspektivet om lærende organisasjoner og bedrifter er gjennomgående i Kunnskapsløftet. Man vil gjennom reformen bidra til å utvikle det vi kan kalle lærings- og/eller endringskompetanse i skoler og lærebedrifter. Et av reformens hovedmål er å utvikle skoler og lærebedrifter til organisasjoner som i større grad kollektivt har et bevisst forhold til sin egen evne til læring og omstilling, skoler og lærebedrifter som selv lærer og omstiller seg i forhold til nye krav og rammebetingelser.

Dette reiser selvsagt spørsmålet om slik organisasjonsmessig kompetanse utvikles på samme måte som man utvikler individuell kompetanse hos ledelse og ansatte, og om fenomenet kompetanse som en individuell eller en kollektiv størrelse. Mye forskning peker på at summen av kompetanse i den enkelte organisasjon henger sammen med hvordan arbeidet organiseres i skole og bedrift. Det påpekes også at skoler som organiserer sitt arbeid mer kollektivt oppnår å gjøre kompetansen mindre personavhengig og gjør det lettere å oppnå positive resultater.<sup>6</sup> Man kan teoretisk sett argumentere for at dette også vil gjelde lærebedriftene, og at lærebedrifter som utvikler seg til å bli bedre lærende organisasjoner også vil tjene på dette innenfor det som er deres kjerneaktivitet. På denne måten blir de ikke bare bedre lærebedrifter, men også bedre bedrifter i helhet. Med en slik innfallsvinkel vil kanskje Kunnskapsløftet indirekte også føre til bedriftsutvikling.

Organisasjonsteoretikerne og aksjonsforskerne Argyris og Schön som av mange regnes som organisasjonslæringens fedre, differensierer mellom to forskjellige læringsformer; første ordens læring og andre ordens læring (Argyris og Schon 1978). Første ordens læring er den læringen som består i at man blir bedre til å gjøre det man allerede gjør. Mål, verdier, planer og regler i en slik læringsprosedyre er operasjonalisert og reflekteres ikke over i større grad. Læringen skjer innenfor bestemte mønstre. Annen ordens læring innebærer å sette spørsmålstegn ved de grunnleggende mekanismene for handling. Da tas ikke normer, verdier og mål for gitt, og organisasjonen spør seg om den ikke bør operere på en annen måte enn tidligere. Mens første orden læring innebærer læring og forbedring innenfor et etablert paradigme, vil annen ordens

---

<sup>6</sup> Se for eksempel sluttrapporten fra SINTEF/ DPU's evaluering av kvalitetsreformen i grunnskolen; Dahl, Klewe og Skov 2004

læring betyr at man er i stand til å se problemer og utfordringer knyttet til det etablerte paradigmet. Mens første ordens læring kan bety en forbedring av praksis, vil annen ordens læring kunne innebære en endring av praksis.

Peter Senge (2006), også en kjent organisasjonsteoretiker, har lenge studert hva som trengs for å bygge opp lærende organisasjoner. Han legger vekt på at utvikling i et dynamisk bedriftsmiljø krever mer forståelse, kunnskap, forberedelse, og enighet enn en persons ekspertise kan skaffe. Ifølge Senge er de fem disiplinene som bør være til stede for at en organisasjon skal fungere optimalt; personlig mestring, mentale modeller, felles visjoner, gruppelæring og systemtenking.

Personlig mestring forutsetter først og fremst at man innehar den kunnskaper og ferdigheter som trengs for å utøve spesifikke arbeidsoppgaver. I tillegg til dette mener Senge at man bør evne og leve livet kreativt fremfor reaktivt for å kunne oppnå personlig mestring. Dette innebærer at individene i organisasjonen driver kontinuerlig klarlegging og utdyping av sine personlige visjoner, samt deres oppfattelse av virkeligheten. Senge hevder at mennesker som opplever høy grad av personlig mestring, regelmessig vil videreutvikle sin evne til å skape de resultatene i livet de virkelig søker å oppnå. Med mentale modeller mener Senge at alle organisasjoner bør ha kjennskap til, og reflektere over, sin egen kultur, antakelser og virkelighetsbilder. Organisasjonskulturen påvirker både hvordan medlemmene av organisasjonen oppfatter verden, og hvordan de handler i forhold til denne oppfattelsen. Senge hevder at organisasjoner altfor ofte er ubevisst sine egne mentale modeller, og at dette ofte er årsaken til at ny innsikt ikke blir tatt i bruk (når den er i strid med inngrudde forestillinger om hvordan verdenen er). Derfor er det viktig at organisasjoner drar sine mentale modeller fram i lyset og gransker dem, gjør man dette kan man unngå at de blir hindringer som står i veien for utvikling.

Disiplinen felles visjon kan defineres som de felles mål og verdier (altså det felles bilde) av fremtiden som organisasjonens aktører slutter opp om. Visjonen er ofte inspirert av en idé, men den favner langt videre. Senge fremhever at en ekte felles visjon er noe som blir brukt i hele organisasjonen, og ikke en skriftlig frase nedfelt i en plan. De organisasjoner som greier å utvikle en slik visjon vil være preget av mennesker som skaper og lærer, ikke fordi de blir fortalt hva de skal gjøre, men fordi de har lyst. En slik felles visjon skaper innsatsvilje og deltakelse, og i forhold til gruppelæring henviser Senge blant annet til idretten og kulturlivet som ofte er gode eksempler på at en gruppes intelligens kan overstige summen av intelligensen til gruppens enkeltmedlemmer. Han hevder at når en gruppe individer lærer gir dette både gode resultater på kort sikt, men gir også den enkelte medlem mulighet til en langt raskere personlig vekst. For å få til dette er dialog og kommunikasjon avgjørende elementer, da dette er en forutsetning for at gruppe-medlemmenes skal kunne sette tidligere overbevisninger til side og begynne og å tenke i fellesskap. I gjennom gruppelæring utvikles teamets evne til å skape de resultater som medlemmene virkelig ønsker. Det baserer seg på tanken om felles visjon, på personlig mestring. Systemtenkning er Senges femte disiplin, og beskriver evnen til og kontekstualisere de fire andre disiplinene, og klare å se helhetene og interaksjonen mellom de ulike delene. Organisasjoner som vil lære, må øve seg på å se verden i et helhetsperspektiv. Dette krever en evne til å oppdage strukturelle adferdsårsaker, samt et begrepsmessig fundament av systematisk tankegang. Ved å begynne å oppfatte underliggende strukturer framfor enkelthendelser, altså ved å se hendelser i lys av prosesser framfor øyeblikksbilder, er man godt på vei til å bli en lærende organisasjon

Senge hevder at de fem ulike disiplinene utvikles parallelt, og at det er systemtenkingen som integrerer komponentene og smelter dem sammen til en enhet av teori og praksis. Uten denne disiplinen klarer man ikke se hvordan disiplinene henger sammen og griper inn i hverandre. I tillegg viser den hvordan den enkelte komponent påvirker helheten. Videre påpeker han at det er altfor få organisasjoner i vårt samfunn som kan kategoriseres som lærende organisasjoner. Den underliggende grunnen til dette er at vårt samfunns viktigste institusjoner i hovedsak er innrettet på å kontrollere, ikke på å lære og å belønne medarbeideres medfødte nysgjerrige evner.

*”Det er en illusjon å tro at verden består av adskilte og usammenhengende krefter. Når vi gir slipp på denne illusjonen kan vi bygge ”lærende organisasjoner”, organisasjoner der mennesker videreutvikler sine evner til å skape de resultater som de egentlig ønsker, der nye og ekspansive tenkemåter blir oppmuntret, der kollektive ambisjoner får fritt utløp og der mennesker blir flinkere til å lære i fellesskap” (Senge 1999:9).*

Lillejord (2003) viderefører Senges disipliner, og hevder at man må kunne se de komplekse sammenhenger mellom enheter i et system (altså skolen), samt å bringe fram mentale modeller for hvordan skolen fungerer og gjøre dem til gjenstand for felles refleksjon. Man må også være i stand til å avdekke de felles bildene av framtida som fremmer ekte innsatsvilje og deltagelse, omsette individuelle visjoner til felles visjoner.

Som vist kan en lærende organisasjon forstås på ulike måter, avhengig av utgangspunkt og vektlegging. Det vil være viktig at medlemmene av organisasjonen føler personlig mestring, man bør være kapabel til å ta innover seg andre ordens læring, man bør kunne reflektere over egen praksis, så vel som å omsette individuelle visjoner til felles visjoner.

Shrivastava (1983) har sammenfattet ulike kjennetegn på lærende organisasjoner i fem punkter:

- Organisasjoner tilpasser seg endringer i omgivelsene ved å justere sine mål og sin oppmerksomhet. Organisasjonslæring kan da beskrives som *tilpassing*.
- Medarbeiderne i en organisasjon kan antas å ha et sett av *felles* antakelser og oppfatninger. Man kan da beskrive organisasjonslæring som en *endring av disse antakelsene*.
- Organisasjonslæring kan beskrives som *kunnskapsutvikling*. Organisasjonen utvikler kunnskap om forholdet mellom handling og resultat, i form av en *kunnskapsbase*.
- Kvaliteten på denne kunnskapsbasen vil dermed være avgjørende for organisasjonens effektivitet og evne til å foreta de riktige strategiske valgene.
- Til sist kan organisasjonslæring beskrives som *erfaringslæring* og *institusjonalisering av erfaringer*, og organisasjonens evne til å utnytte erfaringer som er overførbare og relevante til nye situasjoner og over tid.



Det at lærebedrifter og skoler utvikler seg til å bli lærende organisasjoner forstås på flere måter som en forutsetning for realiseringen av viktige dimensjoner i Kunnskapsløftet, og det pekes både i stortingsmeldingen og i Kirke-, utdannings- og forskningskomiteens innstilling på hva som kan bidra til eller legge hindre i veien for dette. Det finnes etter hvert en betydelig litteratur om lærende skoler. I tilknytning til denne litteraturen kommer den enda mer omfattende litteraturen om skoleledelse og skoleutvikling.<sup>7</sup>

### 2.1.7 Lokale teorier og fortolkningsmessig fleksibilitet

Godt designet politikk er viktig, men ikke tilstrekkelig for å sikre implementeringen av et prosjekt (May 2003). Enhver politikk må nødvendigvis utøves i en kontekst, innenfor en lokal virkelighet. Den lokale virkeligheten er både de ytre omstendighetene skolene må forholde seg til og den indre forståelsen av hvordan virkeligheten henger sammen. Sørensen og Sætnan (1984) betegner dette som lokale teorier. Individuer utvikler forestillinger om ulike problemer og mulighetene til å løse dem. Når disse blir felles for en gruppe, kan de omtales som lokale teorier og er en kollektiv forestilling hos mennesker som for eksempel arbeider på samme arbeidsplass (Sørensen og Sætnan 1984:7). De lokale teoriene er en felles forståelse av hvordan verden henger sammen, hva som er A og hva som er B og hvordan forholdet mellom dem er. De lokale teoriene kan forstås som referanserammer som gir hendelser og tilstander en meningsfull fortolkning hos de som har teorien (Finne 1991; 1995). Det er denne felles referanserammen som setter betingelsene for hvordan nye elementer blir forstått og operasjonalisert i den lokale virkeligheten. Alle skoler har utviklet egne retningslinjer og systemer for sin virksomhet. De tolker sin egen oppgave og rolle forskjellig og legger ulike tankesett til grunn for det de gjør. Dette har visse implikasjoner i forhold til å evaluere implementeringen av Kunnskapsløftet og Meyer og Vorsanger (2003) påpeker at det er umulig å evaluere bakkebyråkraters arbeid uten å ta hensyn til den implementeringskonteksten de handler innenfor. De ulike implementeringskontekstene gjør at vi kan finne til dels svært ulike forståelser av tiltak og reformer, noe som fører oss videre til tiltakenes fortolkningsmessige fleksibilitet.

Fortolkningsmessig fleksibilitet er et begrep som opprinnelig ble brukt for å beskrive hvordan ulike teknologiske nyvinninger ble fortolket inn i en lokal forståelse, og dermed ble forstått ulikt av ulike aktører (Bijker 1987). At en gjenstand har fortolkningsmessig fleksibilitet handler om at den forstås ulikt og tillegges ulike egenskaper ut fra de ulike forståelsesrammene aktørene møter gjenstanden ut i fra. Dette innebærer at for eksempel teknologiske nyvinninger forstås ulikt og fortolkes ulikt avhengig av aktørens virkelighetsforståelse. En teknologisk nyvinning kan oppfattes radikalt forskjellig, med bakgrunn i de ulike forståelsesrammene de tolkes inn i. Buland (1996) viser hvordan dette begrepet også kan brukes for å forstå hvordan politiske tiltak og intensjoner blir forstått på ulike måter ut fra aktørens ståsted. Også politiske tiltak og reformer har en stor grad av fortolkningsmessig fleksibilitet, og dette kommer til uttrykk blant annet gjennom ulike aktørers forståelse av reformens innhold og målsettinger, og ikke minst hvordan de forstår forholdet mellom de ulike delene i et politisk vedtak.

---

<sup>7</sup> Andy Hargreaves er en av de som har bidratt til tenkningen om lærende organisasjoner i skolen (Hargreaves bruker selv betegnelsen "professional learning community"). Se Hargreaves 1994 og 2003. Noen norske bidrag kan nevnes her: Thilesen, Broch og Høst 2002, Lillejord 2003, Dahl 2004

## 2.2 Pedagogisk-psykologiske perspektiver på læring og endring

For å forstå de endringer som skjer i praksisfeltet i møtet med en ny reform, har vi i denne rapporten også valgt å presentere noen synspunkter angående læring og motivasjon. Pedagogisk psykologi blir dermed et viktig verktøy for å kontekstualisere implementeringsteorien, samt for å presentere en forståelsesramme rundt læring og endringsvilje. Noen sentrale læringsteoretiske perspektiver som vi vil benytte for å forstå læringsutbytte i opplæringen samt i implementeringsfasen, vil vi gjennomgå i det følgende.

### 2.2.1 Sosiokulturell/konstruktivistisk læringsteori

Det sosiokulturelle læringssynet bygger på en antakelse om at læring skjer gjennom bruk av språk og deltakelse i sosial praksis. Utgangspunktet er at intellektuelle og fysiske redskaper medierer virkeligheten for mennesker i konkrete virksomheter. Dette vil si at menneskelige aktiviteter foregår i kulturelle omgivelser, og kan derfor ikke forstås isolert fra disse. I og med at våre mentale strukturer og prosesser er et resultat av vår aktivitet, stammer også disse fra samhandling med andre. Slik sett er kulturen med på å skape våre kognitive strukturer og tankeprosesser, de er ikke bare en påvirkningsfaktor (Säljö 2001).

Læring skjer i fellesskap, og er en samkonstruert prosess mellom individer i en gitt sosial praksis. Læring kan også betegnes som et sett institusjonelle begreper og kommunikative spilleregler, hvor individet må tilpasse seg ulike typer sosiale språk som eksisterer i institusjonene (Lave og Wenger 1991, Wertsch 1998). Når individet tilpasser seg nettopp slike spilleregler innenfor ulike sosiokulturelle kontekster snakker man gjerne om et konstruktivistisk syn på læring. I forhold til det sosiokulturelle læringssynet som sier oss noe om at læring er en sosial praksis, tilføyer de konstruktivistiske læringsteoriene en vektlegging på individets aktive rolle for å forstå og få mening ut av informasjon. Altså konstruerer vi våre egne kognitive strukturer etter hvert som vi tolker våre erfaringer i ulike situasjoner (Palinscar 1998).

### 2.2.2 "Situert læring": Læring en sosial aktivitet.

Det har blitt hevdet at læringen i dagens skole har blitt fjernet fra sin naturlige sammenheng og lagt til en kunstig institusjon der miljøene som ferdighetene trengs i, ikke finnes (Engh 2004). Det situerte læringsperspektivet er tanken om at kunnskap og ferdigheter er knyttet opp til selve lærings situasjonen, og at det derfor er vanskelig å anvende den i nye kontekster. Dewey (1938) illustrerer dette godt i et sitat:

*”De fleste av oss har oppdaget at mye av det vi lærte på skolen, måtte avlæres før vi kunne gjøre videre fremskritt. Et problem her er at vi lærer det enkelte fag i isolasjon, i vanntette skott”.*

Med dette mener Dewey at læringen som foregår i skolen er både situasjonsbestemt, og vanskelig å ta ut av sin opprinnelige kontekst. Læring skjer ikke bare hos den enkelte, men har også en sosial karakter (Lave & Wenger 1991). Det situerte læringsperspektivet tar utgangspunkt i at den enkelte går fra å være en ”legitim perifer deltaker” til å bli en mer integrert og fullverdig deltaker i et praksisfellesskap. Læring trenger slik ikke å være en individuell prosess. Bearbeiding og utveksling av erfaringer kan også foregå i fellesskap,

sammen med medarbeidere fra bedriften, medelever og lærere. Dette blir ofte referert til som et ”praksisfellesskap”; En gruppe av mennesker som lærer av hverandre, og stadig kan gjøre det bedre, fordi de samhandler regelmessig. Et slikt situert syn på læring innebærer at det er en nær sammenheng mellom kunnskapen og de sosiale og praktiske virksomhetene den springer ut i fra (Engh 2004). Slik sett baserer ikke kunnskap seg på individuelle kognitive strukturer, men på noe et fellesskap skaper over tid. Kunnskapen består da av normene, adferden, ferdighetene, språket og holdningene til et visst fellesskap, og at skikkene og verktøyene i fellesskapet utgjør medlemmenes kunnskap.

### 2.2.3 Motivasjon

Begrepet motivasjon er utledet fra det latinske verbet *movere* (å bevege). Dette henger sammen med en ide om at motivasjon er noe som gir oss styrke og kraft til å gjennomføre oppgaver (Schunk 2008). Både i forståelsen av vellykkede implementeringer og frafallspromatikk er motivasjon et sentralt tema. Tradisjonelt har ulike teoretiske paradigmer definert motivasjon forskjellig, og begrepet har blitt gitt ulikt innhold gjennom tidene. Dette har ført oss til to ytterpunkter i motivasjonsteorien; behavioristiske og kognitive tilnærminger til motivasjon.

Den behavioristiske tilnærmingen definerer motivasjon ut fra forandring i atferd, frekvens og respons. En slik definisjon blir gjerne ansett som mekanisk fordi den unnlater å beskrive eller å inkludere psykologiske variabler som ikke kan bli direkte observert ut fra handlingsmønstre. Mer moderne teorier inkluderer psykologiske variabler i tilnærmingen til motivasjon. De kognitive innfallsvinklene har mer fokus på individers mentale strukturer og hvordan mennesker prosesserer informasjon.

Tradisjonelt blir gjerne motivasjon delt opp i to ulike kategorier; indre og ytre motivasjon. Overordnet kan man si at indre motivasjon er et begrep som forsøker å beskrive motivasjon ut fra det å engasjere seg i en handling eller aktivitet for handlingens egen skyld - ikke fordi en ønsker å oppnå noe utenforliggende for aktiviteten. Det kan da eksempelvis være en eller annen form for indre belønning eller tilfredsstillelse som gjør seg gjeldende. Indre motivasjon kan derfor knyttes til områder hvor individer har en genuin interesse eller til det å oppleve tilfredsstillelse på grunnlag av mestring (Deci og Ryan 2000). Ytre motivasjon snakker vi om når et individ utfører en handling som følge av årsaker som ligger utenfor individet. Handlingen kan sies å være instrumentell fordi den utføres for å oppnå noe som ligger utenfor aktiviteten som belønning eller anerkjennelse. Ytre motivasjon er tett knyttet til det behavioristiske læringsparadigmet. Man finner mange fenomener knyttet til ytre motivasjon i skolen, eksempler på dette er karakterer, ris og ros, anmerkninger eller andre former for tilbakemeldinger.

Schunk, Pintrich, & Meece (2008) definerer motivasjon på følgende måte: “*Motivation is the process whereby goal-directed activity is instigated and sustained.*” Denne definisjonen avgrensner motivasjon til å gjelde en aktivitet som foregår i en gitt kontekst. Motivasjon er definert som en aktiv og målrettet prosess. En lignende definisjon finner vi hos Stipek (2002) som definerer en motivert person som: “*A person with cognitions or beliefs that lead to constructive achievement behaviour, such as exerting effort or persisting in the face of difficulty*”. Begge disse definisjonene befinner seg innenfor den kognitive innfallsvinkelen til motivasjon.

Motivasjon kan oppleves forskjellig i ulike situasjoner. Konteksten vil ofte ha stor betydning for hvordan et individ forholder seg til en gitt aktivitet. *”Achievement motivation refers more specifically to motivation relevant to performance on tasks in which standards of excellence are operative”* (Wigfield og Eccles 2002). Slike kontekster defineres gjerne som *prestasjonsorienterte kontekster*. I en slik kontekst handler det ofte om enten å lykkes eller å feile. Atferd og prestasjon blir målt i forhold til visse standarder. Slike kontekster finner man innenfor skolesystemet, men også innenfor andre områder som for idretten og i livet generelt – også i implementeringsprosesser som krever endringer av en viss art. Dette gjør at motivasjonen til den enkelte farges av mulighetene for å mestre ulike oppgaver, et syn som passer godt overens med kognitive fortolkninger av motivasjon.

## 2.3 Tidligere forskning

Omfanget av norsk skole- og utdanningsforskning har et betydelig volum. Det samme er ikke tilfellet for forskning rundt fag- og yrkesopplæring. Volumet av forskning med fag- og yrkesopplæring som hovedfokus, er ikke stort i Norge. Flere har også vært inne på at mye av den forskningen som finnes er fragmentert og lite systematisk. Rune Sakslind påpekte f.eks. i 1998 at *”...i den norske historiske litteraturen – også den skolehistoriske – har yrkesutdanningens institusjoner knapt fått plass i fotnotene”* (s. 7). Dette er også en av hovedkonklusjonene i den base-line rapporten Fafo skrev i forkant av Kunnskapsløftet:

*”En konklusjon etter gjennomgangen av nyere forskningslitteratur om fagopplæring var at forskningen i de ulike fagmiljøene i stor grad er supplerende, gitt forskningsinstituttene ulike faglige ståsted og kompetanseprofil. Samtidig framstår forskningen som fagopplæring i dag som et fragmentert felt, med lite systematisk kunnskapsutvikling etter evalueringen av Reform 94”* (Hagen 2005:37).

Unntakene fra dette kan litt forenklet sies å ha kommet knyttet til større reformer. Både R94 og Kunnskapsløftet har således utløst flere evalueringsprosjekter som har ført, og vil føre til, økt kunnskap også om fag og yrkesopplæring. Noen unntak finnes selvsagt. AHS/Rokkansenteret i Bergen har også i perioden mellom R94 og Kunnskapsløftet gjort flere viktige studier av fag- og yrkesopplæringen, Læringslabben har gjennomført analyser av Lærlinginspektørene og Nifu-Step har i forbindelse med sin forskning rundt frafall/bortvalg også viet betydelig plass til fagopplæringen.

Vi har i den første rapporten fra vår evaluering (Havn m.fl.) skissert fag- og yrkesopplæringen i et historisk perspektiv, og har i den sammenheng også gjennomgått noe relevant litteratur rundt temaet. Vi vil i denne omgangen ikke gjenta dette, men i stedet se litt nærmere på noen arbeider som vi mener har særlig relevans for analysen i denne rapporten.

### 2.3.1 SINTEFs tidligere rapporter

Den første rapporten fra SINTEFs evaluering var en forventningsstudie hvis formål har vært å kartlegge sentrale aktørers forventninger til ulike sider av Kunnskapsløftet. Hovedmålsettingen med en slik forventningsstudie var å gi en oversikt over forhistorien til

Kunnskapsløftet, status ved oppstart, hvilke forventninger sentrale aktører hadde til implementeringen og hva man forventet som resultat av reformen.

Hovedkonklusjonen i vår rapport var at Kunnskapsløftet ikke er en ”rett fram” og ferdig utmeislet oppskrift/ide. På reisen som Kunnskapsløftet hadde lagt ut på, ville den møte mange utfordringer som kan føre til både ”frikobling” og ”frastøtning”. Det vil si at noen organisasjoner og aktører ikke uten videre ville implementere alle de endringene som reformen i utgangspunktet la opp til – nå eller senere.

Rapporten viste at aktørene gjennomgående hadde store forventninger til reformen, men at det også var mange som tvilte på om den ville føre til det økte løftet i videregående opplæring som det ble lagt opp til. Mange ønsket å være avventende før storstilte implementeringstiltak ble startet. Dette var gjerne aktører som hadde forventet en ferdigstilt reform med en detaljert vei til målet. Kunnskapsløftet er en reform som gir rom for stor fleksibilitet og lokal tilpasning, og forventningsstudien viste at mange mente at reformen ga for stor lokal frihet.

Sammensmeltingen av den tidligere to-delte videregående administrasjonen i fylkene, ble opplevd som positivt og nødvendig for å få til en felles forståelse for opplæring i skole og bedrift.

Det var en uttalt skepsis til at spesialiseringen innenfor yrkesfagene i større grad ble overlatt til lærebedriftene, og at bedriftene derfor kunne få kandidater som er lite rustet til å begynne i lære.

Flere aktører fryktet at læreplanenes lokale innretning kunne føre til store kvalitative forskjeller i opplæringen og uthuling av fagbrevet i form av A og B-fagbrev. Nasjonale standarder rundt evaluerings- og dokumentasjonssystemet for opplæring i bedrift ble etterlyst.

Det var positive forventninger knyttet til Kunnskapsløftets fremheving av et helhetlig opplæringsløp i skole og bedrift der opplæringen i alle ledd må ta høyde for det forutgående eller etterfølgende ledd. Dette forutsetter imidlertid et bedre samarbeid mellom skolesektor og arbeidsliv. Omfanget av samarbeid mellom skole og næringsliv ble av mange respondenter oppfattet som betydelig blant annet gjennom partnerskapsavtaler og fagnettverk.

Opplæringskontorene opplevde at de hadde fått en ny og utvidet rolle i Kunnskapsløftet i form av økt merarbeid og krav om økt rapportering til fylkeskommunen. Opplæringskontorene og fylkene samarbeidet godt, men ansvarsfordelingen mellom dem var fortsatt noe uavklart når det gjaldt hvem som var ansvarlig for hva i fag og yrkesopplæringen.

Opplæringskontorene ble opplevd som viktige for kvalitetssikringen av opplæringen i bedrift. De har en sentral rolle i utformingen av læreplaner, oppfølging og veiledning, og skoloring av faglige ledere og instruktører. Mange av de daglige lederne av opplæringskontorene etterlyste klarere retningslinjer for å skape den nødvendige læreplanforståelsen.

Man observerte også ambivalens i forhold til Kunnskapsløftet. Økt lokal frihet og mer fleksibilitet blir ikke uten videre opplevd som positivt for alle – selv opplæringskontorer

signaliserte at de ønsket statlige retningslinjer for arbeidet som de følte at de ble pålagt i forhold til innføringen av reformen.

Opplæringskontorenes nye rolle ble opplevd som uklar i forhold til Kunnskapsløftet. En av de sentrale problemstillinger som ble reist i rapporten var hvilken rolle hovedorganisasjoner og bransjeforeninger spiller i Kunnskapsløftet på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, og hvilken innvirkning kan de få på fag- og yrkesopplæringen?

I andre delrapport (Teige m.fl. 2009) tegnet vi for det første et bilde av hva som var kjernen i Kunnskapsløfte i forhold til fag- og yrkesopplæringen. Vi så her hvordan sentrale utdanningsmyndigheter under ledelse av to ulike regjeringer og tre ulike statsråder hver på sin måte la grunnlaget til den reform ble iverksatt høsten 2006.

Da myndighetene høsten 2006 sendte fra seg Kunnskapsløftet som samfunnsoppdrag til fylkene for videre bearbeidelse og implementering, var det et relativt åpent og for mange nokså utydelig oppdrag meso-nivået fikk på fag- og yrkesopplæringssiden. Dette betydde blant annet at både videregående skoler og lærebedrifter skulle få stor frihet i tolking av læreplaner, utforming av lokale læreplaner og tilrettelegging av opplæringen.

Rapporten så derfor nærmere på hvilken rolle fylkene og andre tilretteleggere på dette nivået hadde hatt i tolkingen av statens oppdrag og utdanningspolitiske idé, og hvordan de hadde omformet Kunnskapsløftet slik at reformen kunne fases inn i den videregående opplæringen i skole og bedrift på en best mulig måte.

Rapporten så også på om Kunnskapsløftets grunnleggende tanker og idéer materialiserer seg i den praktiske opplæringshverdagen. En hovedkonklusjon var at opplæringspraksisen i normalmodellen ble relativt lite påvirket av både den kunnskapspolitiske ideen og Kunnskapsløftet som strukturendring.

Rapporten antydte at flere av de forutsetningene som eksisterer i Kunnskapsløftet som idé, blant annet at bredere utdanningsprogrammer på Vg1 og Vg2-nivå er viktige for å tilføre bedriftene breddekompetanse, ikke var svært synlige i opplæringshverdagen knyttet til casestudiene.

I tillegg antydte rapporten at Kunnskapsløftets klare ambisjoner om å utvikle et tettere samarbeid mellom læringsarenaene skole og bedrift ikke hadde materialisert seg i særlig grad lokalt. Interessante tilløp til samarbeid skole - bedrift fantes imidlertid.

Rapport 2 påpekte at Kunnskapsløftet som reform er annerledes enn tidligere reformer på noen sentrale punkter. Kontinuiteten fra Reform 94 er tydelig når det gjaldt målsettinger og innhold. Rettighetsregimet forble stort sett uforandret, det ble foretatt noen justeringer i strukturen på utdanningstilbudet, og spesifiseringen av innholdet i opplæringen ble i noen grad reformulert.

Den store forskjellen mellom Reform 94 og Kunnskapsløftet var imidlertid vektleggingen av lokale beslutninger på mange områder der systemet tidligere forutsatte sentrale vedtak. Dette var særlig knyttet til forutsetningen om lokal læreplanfortolkning. Reformen forutsatte en

betydelig omfordeling av roller og ansvarsforhold i opplæringssystemet og dermed et følgende behov for utvikling av nye arbeidsformer på alle nivå.

Flere prosjekter i evalueringen av Kunnskapsløftet ser spesifikt på ulike sider ved fag- og yrkesopplæringen. Vi vil i det følgende gjennomgå noen funn fra denne forskningen, som er særlig relevant for vår studie.

### 2.3.2 Pedagogisk forskningsinstitutt - Reformens forutsetninger

Pedagogisk forskningsinstitutt (PFI) ved Universitetet i Oslo gjennomfører i forbindelse med evalueringen av Kunnskapsløftet en analyse av reformens forutsetninger. Så langt har man her levert to delrapporter.

I den første rapporten fra dette prosjektet (Engelsen 2008) er det en analyse av det nasjonale læreplandokumentet for Kunnskapsløftet. I tillegg analyseres lokale (kommunale og fylkeskommunale) dokumenter som er blitt utformet som ledd i implementeringen av reformen.

En konklusjon fra denne rapporten, som har betydning også for vår analyse, er at de lokale strategidokumentene i for liten grad er utformet som arbeidsredskaper i arbeidet med å skape en bedre utdanning.:

*”Man kan i liten grad lese ut av disse dokumentene hvordan man konkret vil møte de utfordringene som ligger i den listen over problematiske forhold ved norsk utdanning som ble skissert ovenfor” (ibid, side 195).*

Det sies videre at dokumenter fra skoleeiere på formuleringsnivået er lite konkrete på hvordan man lokalt skal møte utfordringer for norsk utdanning. Mange skoleeiere overlater tilsynelatende det meste av implementeringsarbeidet til lokale skoler og lærere.

Denne åpenheten gjelder både sentrale og lokale styringsdokumenter:

*De er lite konkrete på hvorfor det eventuelt er nødvendig å endre gammel undervisningspraksis, og hvordan den nye opplæringspraksisen skal være. De er tilsvarende lite konkrete på hva de ønskede endringene egentlig går ut på. Handlingsrommet for ”de profesjonelle” er stort, og veiledningen er tilsvarende liten” (ibid. side 195).*

I delrapport 2 fra denne studien (Dale og Øzerk 2009) påpekes det at Kunnskapsløftet representerer et brudd med tidligere utdanningsreformer på intensjonsplanet. Styringssignalene i Kunnskapsløftet legger i stor grad vekt på mål- og resultatvurderinger, mens dette i liten grad er blitt vektlagt i de 30 siste årene.

Som læreplanreform sies det at Kunnskapsløftet kjennetegnes av vektlegging på lokalt læreplanarbeid. Vider viser rapporten at Kunnskapsløftet som læreplanreform er kjennetegnet av læreplaner for fag med kompetansemål. Integrering av de grunnleggende ferdighetene i

fagenes kompetanser er videre et avgjørende kjennetegn ved Kunnskapsløftet som læreplanreform.

Man finner også at av de skoleeierne som i stor grad satser på tiltak knyttet til lokalt læreplanarbeid, er det mange som har oppfatninger som i liten grad stemmer overens med forutsetninger for Kunnskapsløftet som utdanningsreform.

I forhold til vårt implementeringsteoretiske utgangspunkt, skisseres her en situasjon som åpenbart legger til rette for stor grad av lokal oversetting, og stor fortolkningsmessig fleksibilitet i arbeidet med å realisere reformen i praksisfeltet.

### **2.3.3 FAFO: Prosjekt til fordypning**

Som ledd i evalueringen av Kunnskapsløftet, gjennomfører Fafo en studie av Prosjekt til fordypning, en av de viktigste nye grepene reformen introduserer i fag- og yrkesopplæringen.

I første rapport fra denne evalueringen (Dæhlen, Hagen og Hertzberg 2008) presenteres Prosjekt til fordypning primært som et redskap som skal gi elever i videregående skole bedre grunnlag for valg av fordypning og lærefag, og derigjennom bidra til økt gjennomstrømning. For skoleeier er dette fokuset klart. Skoleeiere har i følge rapporten også sett Prosjekt til fordypning som et redskap for å skape mer samarbeid og kontakt mellom skole og lærebedrift, og noen har i følge rapporten etablert møteplasser med dette formål, knyttet til det nye faget.

Rapporten peker også på at det i utgangspunktet åpnes for stor grad av lokal utforming av faget. I praksis viser det seg at fagets form og arbeidet rundt det blir preget av enkeltpersoners faglige kontakter og nettverk. Skolelederne mener derfor at den økte kontakt med arbeidslivet har ført til økt behov for å formalisere nettverk og avtaler med bedrifter. Flere bedrifter gir i følge denne rapporten også uttrykk for at de i større grad ønsker å delta i planleggingen av elevenes praksisperiode, og at bedriftene så langt ikke er godt nok kjent med innholdet i Kunnskapsløftet.

Slik vi ser det viser dette åpenbart at ”begge sider” i fagopplæringssystemet, skolen og bedriftene, ser behovet for, og utfordringene knyttet til å utforme et gjensidig samarbeid som reelt inkluderer begge parter i arbeidet.

### **2.3.4 NIFU STEP og ILS: Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i reformimplementeringen**

NIFU STEP og ILS ved universitetet i Oslo gjennomfører sammen det såkalte FIRE-prosjektet: Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i reformimplementeringen. Det er så langt offentliggjort to delrapporter fra dette prosjektet. I den første av disse rapportene (Sandberg og Aasen 2008) har man på bakgrunn av analyse av sentrale styringsdokumenter og intervjuer med sentrale aktører i departementet, Utdanningsdirektoratet, Stortinget og SRY, fått et bilde av sentrale aktørers forventninger, intensjoner og vurderinger i startfasen av reformen.



I rapporten konkluderes det med at styringsdokumentene framstiller Kunnskapsløftet som et systemskifte med klarere nasjonale mål, mer kunnskap om resultater i vid forstand, tydeligere ansvars plassering, større lokal handlefrihet og et bedre støtte- og veiledningsapparat. Reformen skal endre styringsstrukturen i grunnopplæringen og åpne opp for mer fristilling av lokale forvaltningsnivå.

Rapporten visere videre at intervjuer med nøkkelinformantene ikke entydig gir samme bilde. Disse informantene, på sentralt politisk-administrativt nivå, oppfatter i følge rapporten i liten grad Kunnskapsløftet som et systemskifte. Selve begrepet ”systemskifte” tolkes også ulikt, og kobles i liten grad med selve styringssystemet i grunnopplæringen. Sentrale aktører oppfatter rolle- og ansvarsfordelingen mellom nivåene som uendret når det gjelder formell beslutningsmyndighet. Samtidig legges det vekt på at reformen innebærer en ansvarliggjøring av skoleeier, med større frihet og økt ansvar for å løse konkrete oppgaver og møte utfordringer.

Rapporten antyder at det vil få uheldige konsekvenser hvis man ansvarliggjør og stiller forventninger til aktører som har liten grad av myndighet. Gjennom reformen er det delegert ansvar for en del oppgaver fra det sentrale forvaltningsnivået til lavere nivåer. Rapporten konkluderer med at grunnopplæringen som en følge av reformen vil være preget av desentralisering av ansvar for oppgaver, men samtidig sentralisering av makt og myndighet gjennom tilsyn, kontroll, revisjon og oppfølging. I rapporten heter det også at sentrale aktører oppfatter læreren og skoleeieren som de viktigste aktørene i implementeringen av Kunnskapsløftet. Skoleeiers evne til å ta ansvar for de nye oppgavene i Kunnskapsløftet oppfattes samtidig som relativt svak. Rapporten antyder at dette misforholdet mellom ansvar og opplevde muligheter kan gi grunnlag for opplevelse av resignasjon og avmakt.

Rapporten peker også på at det på nasjonalt nivå gis uttrykk for et diffust skoleeierbegrep. Særlig kommer dette til uttrykk i omtalen av fylkeskommunenes rolle som skoleeier i fag- og yrkesopplæringen. I den gjeldende 2+2 modellen for fag- og yrkesopplæringen, er det åpenbart at fylkeskommunenes skoleeierskap bare gjelder for de to første årene av normalmodellen, mens de to siste årene er underlagt næringslivet. Rapporten antyder at dette uklare skoleeierbegrepet gjør ansvars plasseringen, og dermed styringsstrukturen i systemet utydelig.

Den andre delrapporten fra FIRE-prosjektet (Møller, Prøitz og Aase (red.) 2009) bygger primært på intervjuer med representanter for skoler og skoleeiere. Her viser man hvordan disse informantene, delvis i strid med inntrykket av en åpen, mer desentralisert reform, opplever et hierarkisk implementeringsregime. Representanter for skoler og skoleeiere opplever at det i liten grad er åpnet for lokale initiativ eller arenaer der sentrale myndigheter inviterer til forhandlinger og læring som definerer løsninger og eventuelt justerer kursen på implementeringen.

Rapporten peker også på at aktører i praksisfeltet opplever svake styringssignaler når det gjelder de grunnleggende ferdighetene. Skolene må selv finne måter å koble kunnskap om læringsutbytte med kunnskap om lærernes praksis, og dette krever kompetanse, tid og arenaer. Lærerne blant informantene var også skeptiske til gjennomføringen av

kompetanseutviklingsstrategien, siden de opplevde det slik at det hovedsakelig var skolelederne som ble prioritert i dette.

Rapporten viste videre at skolene på dette tidspunkt var positivt innstilt til reformen. Både lærere og rektorer hadde tatt grep for å realisere intensjonen i reformen. I mangel på klare styringssignaler, hadde dette reformarbeidet i hovedsak blitt drevet fram av avgitte miljøer på skolene.

I følge rapporten opplevde informantene at det ikke var gode forbindelser mellom styringsnivåene. Sett fra skolene kommuniserte verken skoleeiere eller nasjonalt nivå tydelig nok hvordan Kunnskapsløftets elementer skulle virke sammen for å styre kvaliteten i skolen.

Rapporten antyder langt på vei at Kunnskapsløftet som styringsreform ser ut til å svikte, og at reformen har blitt en tung bølge å bære, spesielt for små og mellomstore kommuner.

Etter vår mening illustrerer dette frihetens tvetydighet; større handlefrihet og rom for egen utforming oppleves ikke ubetinget som en fordel. Aktører etterlyser tvert imot flere signaler.

### **2.3.5 Desentralisering og statlig styring av skolen – to sider av samme sak?**

Den forskning knyttet til Kunnskapsløftet vi har gjennomgått i de foregående avsnitt, illustrerer at reformen på noen sentrale punkter kan oppfattes som en del av en lengre prosess der forholdet mellom statlig og kommunalt/fylkeskommunalt nivå har endret seg. Stikkord i dette er blant annet målstyring, desentralisering og større lokal frihet. Mange norske kommuner har gjennom de siste tiårene gjennomgått store organisasjonsendringer. Nedbygging av den tradisjonelle kommuneorganisasjonen med de spesifikke fagetatene (herunder også skolekontorer) har gått parallelt med at kommunene som skoleeiere har fått flere oppgaver og funksjoner å fylle. (Kleven og Hovik 1994) Med andre ord den samme tendens som blant annet flere delstudier i evalueringen av Kunnskapsløftet peker på.

Mål og resultatstyring har blitt sentrale prinsipper for forholdet mellom statlig og kommunalt/fylkeskommunalt nivå, slik vi også ser det nedfelt i Kunnskapsløftet. Statlig nivå definerer nasjonale mål og de resultater man forventer på de ulike områder. Kommunene og fylkeskommunene får så selv ansvaret for å skaffe midler og virkemidler for best mulig å nå de mål staten har definert. Målet er definert, regionale og lokale aktører får selv i oppgave å velge veien til målet. Den ene siden av dette bildet er det som kan se ut som større frihet for fylkeskommuner og kommuner i utformingen av sin egen, lokale skole.

Nasjonale myndigheter har som et ledd i den nye målstyringsmodellen, også lagt økt vekt på krav til vurdering, rapportering og tilsyn i skolesektoren. Kommuner og fylkeskommuner har opplevd klare økende krav til dokumentasjon av hva man gjør og hva man oppnår. Man har altså en situasjon som på den ene siden er preget av desentralisering, og dermed større frihet, og har i denne sammenheng snakket om en fragmentering av statlig styring (se f.eks. Tranøy og Østerud 2001). Mens det på den andre siden pekes på en stadig sterkere statlig styring av det samme systemet. Noen snakker om det paradoksale i et stadig sterkere sentralstyrt desentralisert system:

*”Maktfordelingen mellom staten og kommunene kan sammenfattes slik at vi nå kan sies å være tilbake til situasjonen før desentraliseringsbølgen startet mot slutten av 1970-tallet. Selv om markedet i økende grad er etablert som et ideal for effektivitet, er kommunenes relative makt redusert. Staten definerer dagsorden for utdanningspolitikken i den grad at den også bestemmer kommunenes dagsorden. Det underlige er at dette synes å ha skjedd uten at det er foretatt noen eksplisitte avveininger av profesjonsutviklingen i forhold til desentraliseringspolitikken” (Engeland og Langfeldt 2009).*

Dette som kan oppfattes som et paradoks eller et misforhold mellom faktiske muligheter og pålagt ansvar, samsvarer med det vi overfor har sett blitt påpekt av NIFU STEP og ILS (Sandberg og Aasen 2008). Dette illustrerer også utfordringene i fag- og yrkesopplæringen, der det ytterligere kompliseres ved at systemet går på tvers av skole og bedrift, og på tvers av offentlig og privat sektor.

### **2.3.6 Forskning om fag- og yrkesopplæringen – noen refleksjoner rundt forskning fra andre land**

Forskningen om fag- og yrkesopplæringen er, internasjonalt betraktet, heterogen og kan synes noe begrenset. Et søk i Scopus, som er den mest omfattende databasen for europisk forskningslitteratur, på søketermen fagopplæring (vocational training) gir totalt 2.746 treff. Dette kan synes som et høyt antall, men sammenlignet med omfanget av forskningsbidrag man får med søk på andre like generelle søketermer er dette lavt. Majoriteten av forskningsbidragene handler da heller ikke om fagopplæring, men om yrkesmessig rehabilitering. Det som kanskje er det mest betegnende på situasjonen er at det er såpass lite forskning omkring opplæringen i små og mellomstore bedrifter, som også internasjonalt sett – og ikke bare i Norge – utgjør en stor del, oftest rundt 50 %, av både av sysselsettingen og verdiskapingen i et land. En av de som har forsket på dette området, Harry Matlay ved Universitetet i Birmingham i England, pekte i en artikkel på det paradoksale at i det enorme omfanget av forskning på små- og mellomstore bedrifter, er forskningen knyttet til fag- og yrkesopplæringen preget av en mangel på gode empiriske arbeider (Matlay 2008). Dette gjelder da selvsagt bare for ett av områdene som fag- og yrkesopplæringen omfatter: opplæringen i små og mellomstore bedrifter. Men det samme kan nok sies innenfor alle de andre områdene som fag- og yrkesopplæringen omfatter, fra opplæringen i skole til de nasjonale systemer og partenes rolle i opplæringen.

Bildet som Matlay tegner gjelder for det han oppfatter som kvalitetsforskning, det vil si forskning som har vært gjennom de vanlige kanaler med fagfellevurdering før publisering. Innenfor fag- og yrkesopplæringen finnes det imidlertid en stor mengde forskning som aldri når dit. Mye av forskningen er myndighetsoppdrag eller oppdrag for bransjeorganisasjoner og til en viss grad fagforeninger, og oppdragsgiverne til slike oppdrag er oftest tilfreds med rapporter om de spesifikke problemstillinger de er opptatt av, og dermed ikke så opptatt av om forskningen skal nå et internasjonalt forskerpublikum. Å sette seg inn i denne forskningen vil være et svært omfattende prosjekt. Det kan også spørres om verdien av et slikt prosjekt. I og med at denne forskningen som oftest er knyttet til helt konkrete problemstillinger som myndighetene eller partene i arbeidslivet er opptatt av, er ikke mulighetene for generaliseringer alltid til stede.

Når det gjelder forskningen på fag- og yrkesopplæringen internasjonalt, så kompliseres selvsagt mulighetene for å finne generaliserbare resultater ved at det er så store nasjonale forskjeller. Selv i land som er såpass nært hverandre både geografisk og kulturelt som f.eks. Norge og Sverige eller Tyskland og Østerrike, er det store forskjeller i organiseringen av denne opplæringen. Hvor mye som skjer på skole, partenes rolle, kvalitetsvurderingssystemer, etc. varierer sterkt. Dette har sammenheng med de enkelte lands historie og næringsstruktur i dag og før i tiden, og denne siden må derfor tas i betraktning når man skal vurdere opplæringssystemene. I tillegg kommer det forhold at innenfor de fleste europeiske land, for ikke å si alle, har det vært betydelige endringer av fag- og yrkesopplæringen de siste årene. Det er en generell enighet om at man kan dele modellene for fag- og yrkesopplæringen i tre: en bedriftsbasert modell, en skolebasert modell og en dual-modell,<sup>8</sup> og de fleste land holder seg stort sett til den modellen de historisk har holdt seg til. Men innenfor disse modellene ser vi betydelige endringer i mange land, og i noen sammenhenger kan man også snakke om overgang fra en modell til en annen, noe Svensson med flere mener er tilfellet med Sverige etter at den høyre-liberale regjeringen kom til makten for noen år siden (Svensson et al. 2009).

Men selv om forskningen om fag- og yrkesopplæringen som når et internasjonalt publikum er broket, dels mangelfull og dels med liten relevans for en norsk kontekst, så finnes det forskning av høy kvalitet og med relevans. Det finnes sogar gode forskningsbidrag med såkalte metaanalyser av forskningen, slik at det er mulig å komme med utsagn om fag- og yrkesopplæringen generelt som har et ganske entydig internasjonalt forskningsmessig belegg.

I denne rapporten har vi ikke mål om å gjøre noen fullstendig analyse eller gjennomgang av denne forskningen. Vi vil trekke fram noen forskningsbidrag vi mener er av betydning for den evalueringen av Kunnskapsløftet som vi nå står midt opp i.

### 2.3.6.1 Kompetanse-push & pull

Ideelt sett skal det være en balanse mellom den opplæringen som skjer i bedrift og den opplæringen som skjer på skole. Når det ”duale systemet”, som i hovedsak har sin rot innenfor omstillingen av tysk industri rundt forrige århundreskifte, framheves som suksessfullt, så er det fordi det, i alle fall ideelt sett, kombinerer det beste av to verdener. At slikt system også har utfordringer, blant annet når det gjelder hvordan man skal kunne inkludere alle typer elever, er en kjent sak (Schmidt 2010). Et annet forhold er hvor tyngdepunktet mellom de to verdenene skal ligge og hva arbeidsdelingen skal være: Hvem skal definere hva som er den rette eller viktigste kompetanse som elevene og lærlingene må tilegne seg?

De øst-europeiske landene som var underlagt Sovjetunionens kontrollsfære er interessante case når det gjelder fag- og yrkesopplæringen. Et generelt kjennetegn ved opplæringen i disse landene var at de var underlagt et planøkonomisk system, som omfattet begge de to verdener.

---

<sup>8</sup> Man kan også dele fag- og yrkesopplæringen opp på andre måter. En annen vanlig måte er å dele den opp i forhold til det man kan kalle en ”jobb-orientert modell”, med fokus på spesifikke arbeidsoppgaver, og en ”sysselsettingsorientert modell”, hvor arbeidskraftbehovet vektlegges. Se f.eks. Brockmann m.fl. Brockmann, M., Clarke, L., and Winch, C. (2010). "The Apprenticeship Framework in England: A new beginning or a continuing sham?" *Journal of Education and Work*, 23(2), 111-127.

Det var andre hensyn enn for eksempel bedriftenes eller bransjenes vurdering av behov for arbeidskraft og kompetanse som var minst like avgjørende.

Med sammenbruddet av Sovjetunionen har spesielt denne delen av opplæringssystemet vært gjennom radikale endringer, i overgangen fra en planøkonomi til en markedsøkonomi. I denne overgangen handler det blant annet om å finne fram til en ny arbeidsdeling og balansegang mellom de to verdener. Ümarik med flere har i en nylig publisert artikkel sett på endringene i Estland med fokus på to yrker: sykepleiere og IT-rådgivere.

Begge disse to yrkene er i flere land underlagt fag- og yrkesopplæringen og regnes som yrkesfag, ikke egne profesjoner slik tilfellet er i Norge. Resultatene fra Ümarik med fleres studie er derfor ikke direkte overførbart. Men studiet deres viser tydelig de forskjellige løsninger som utformes i et land hvor hele opplæringen er under omstilling. I overgangen fra et fastlagt system innenfor et planøkonomisk regime, har ikke den nye modellen ennå funnet sin plass, selv om modellen politisk er trukket opp. I Estland finnes det pr. i dag store forskjeller mellom bransjene og selv mellom skolene i hvordan fag- og yrkesopplæringen er organisert og i forhold til hvordan innholdet i opplæringen skal bestemmes og utformes. Her peker sykepleierutdanningen og IT-utdanningen i to forskjellige retninger. Mens det for sykepleierutdanningen i stor grad er skolene som definerer det faglige innholdet og kompetansebehovet, er det bedriftene, og særlig de store som gjør det for IT-utdanningen. At så er tilfelle synes ikke rart, gitt at systemet er i flyt og det er aktørene selv som i stor grad får bestemme utformingen av det. Det har også sammenheng med hvor ressursene i systemet sitter. Mens det innenfor sykepleierutdanningen er de medisinske skolene som sitter med det beste utstyret, er tilgangen på ny teknologi betraktelig bedre innenfor de store IT-selskapene i landet enn på skolene.

Eksemplet fra Estland viser at det innenfor forskjellige yrker vil være forskjell i både hvilken kompetanse og kunnskap som er relevant i arbeidslivet og hvor ressursene til å kunne gi den kompetansen ligger. I et system i flyt, får de kunnskapsmessige særegenheter ved faget betydning for hvordan opplæringen utformes. I land med mer etablerte fag- og yrkesopplæringssystemer, som Norge, nivelleres gjerne slike forskjeller ut, ut fra hensynet om å lage et enhetlig system. Oppgavedelingen mellom skole og bedrift legges fram på generelt grunnlag, og alle fag og yrker må forholde seg til det. Dette er selvsagt ikke et helt riktig bilde, i det vi finner store forskjeller innenfor det norske systemet også. For eksempel ser vi det tydelig i forhold til våre fag, hvor helse- og sosialarbeider utdanningen har en annen form for kunnskapsoppbygging enn bilmekanikerfaget. I Tyskland, med sitt veletablerte ”duale system”, finner vi også rent ”skolske” fag- og yrkesopplæringer hvor all kunnskapen fram mot endelig eksamen i hovedsak skjer på skolen.

Det resultatene fra Ümarik med fleres forskningsbidrag reiser av spørsmål, er om systemene for fag- og yrkesopplæring i tilstrekkelig grad tar høyde for de mer kunnskapsmessige forskjellene mellom fagene og hvor ressursene til utstyr sitter. I mange henseender vil bransjeforeningene kunne spille en viktig rolle her, ved at de kjenner bransjens behov. Men som tilfellet med Estland viser, så kan det også være skolen som blir den som blir pådriver og bidrar til en kompetanseutvikling innenfor en sektor. For sykepleierne er det det som læres på skolen som får størst betydning for å utvikle arbeidet på mindre og perifere helseinstitusjoner. Problemstillingen om sentralt definering av opplæring versus lokal utforming kan reises i tilknytning til dette, og den vil alltid være relevant for fag- og yrkesopplæringen. Nok et

moment er at i spørsmålet om hvem som skal definere kunnskapen og kunnskapsproduksjonen, så er det også et spørsmål om makt, ikke bare mellom skole og næringsliv, men også mellom arbeidstakere og arbeidsgivere. Dette momentet vil vi se litt nærmere på i neste avsnitt. Her nøyer vi oss med å vise til at forskningen fra Umarik med flere i første rekke er spennende for de problemstillinger den reiser. Disse problemstillingene har gått litt i glemmeboka i land med mer etablerte systemer enn Estland, og den internasjonale forskningen knyttet til dem er også høyst mangelfull. Snarere enn å gi svaret, ser vi her at forskningen viser til ytterligere forskningbehov knyttet til problemstillingene hvor og hvilken kunnskap fag- og yrkesopplæringen skal fremme og hvem skal definere hvor og hvilken type den skal fremme. Vi tror at forskningen på fag- og yrkesopplæringen vil kunne vinne mye på å ta i bruk en kunnskapsteoretisk tilnærming, slik vi kjenner den fra profesjonsutdanningen. Spesielt blir en slik forskning relevant når mer og mer av kunnskapsgrunnlaget i mange fag får en tydeligere vitenskapelig forankring. For eksempel er den vitenskapelige kunnskapen om ernæring og renhold viktig i helsearbeiderfaget.

Til forholdet mellom opplæring i skole versus bedrift, hører selvsagt ikke bare kunnskapsgrunnlaget og hvem som er driver i forhold til det. Det handler også om pedagogiske metoder og spørsmålet om motivasjon. Dette sier forskningen en del om, så det har vi viet et avsnitt nedenfor.

### 2.3.6.2 Fagforeninger og fagorganisasjonenes rolle

I Norge er både topartssamarbeidet og trepartssamarbeidet godt etablert på de fleste områder i samfunnet og dermed også i fag- og yrkesopplæringen. Andre land har andre måter å samarbeide på. At måten myndigheter, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner samarbeider på, er av avgjørende betydning for utformingen av fag- og yrkesopplæringen, er velkjent. Det er kanskje rundt denne tematikken vi finner det mest omfattende forskningsbidraget innenfor feltet, i alle fall hvis man ser på den historiske dimensjonen.

Hvilke roller de forskjellige parter har spilt har endret seg over tid. Etableringen av det duale systemet i Tyskland skjedde ikke med velvillig oppslutning fra alle parter. Fagforeningene i Tyskland var kritiske til lærlingeordningene som ble innført i industrien rundt forrige århundreskifte. Dette ble sett på som et skritt tilbake til laugsvesenet og ville føre til at arbeiderne ble avhengige av både læremesteren (instruktøren) og arbeidsgiver (Thelen 2004).

Om fagforeninger tidlig tok avstand fra en lærlingeordning i fag- og yrkesopplæring, så viser nyere forskning viser til betydningen av fagforeningsinvolvering i forhold til utformingen av opplæringen i bedrift. Dette ser ut til spesielt å være tilfelle ved omstrukturering av større sektorer. I studiet av fagopplæringen i stålindustrien, hevder Stroud og Fairbrother at selskapene utformet en "regressiv" praksis ved at det var bestemte former for læring som ble promotert (Stroud and Fairbrother 2006). Det ble i hovedsak tenkt på kompetanse til selskapene, og ikke på behovet for kompetanse som kunne anvendes utenfor sektoren. Stroud og Fairbrother mener at med en større involvering av fagforeningene i utformingen av innholdet i opplæring i bedrift, ville man kunne fått et annet utfall. De hevder at *"i konteksten av tradisjonelle sektorer, med en relativ sårbar arbeidsstokk, vil den svekkede posisjonen til arbeidstakerorganisasjoner føre til at de har begrenset kapasitet til å adressere spørsmål om sysselsetting eller deltakelse. Utfallet blir at involveringen til fagforeninger i kompetansebygging og læring på arbeidsplassen er marginal"* (Stroud and Fairbrother 2008).

Stroud og Fairbrother gjør ikke bare et empirisk poeng omkring fagforeningenes rolle. De peker på et metodisk poeng: I studiet av fag- og yrkesopplæringen kan man ikke bare fokusere på selve læringsprosessen, det være seg i skole eller bedrift. Man må også se på de organisatoriske og strukturelle trekkene ved en sektor, fordi aktørene rundt fag- og yrkesopplæringen i høy grad påvirker læringsinnholdet

Når det gjelder involvering av alle partene i fag- og yrkesopplæringen, har Anders Nilsson gjort en mer eller mindre systematisk oversikt over eksisterende forskning. Fokuset har vært på rollen som fagforeninger kan spille i forhold til sosial inkludering. Konklusjonen fra forskningen er temmelig entydig: Involvering av fagforeninger er av avgjørende betydning om fag- og yrkesopplæringen skal ha den ønskede effekten i forhold til sosial inkludering (Nilsson 2010).

### 2.3.6.3 Praksislæring

Det har vært en relativt radikal endring i forståelse av læring de siste 20 årene. Dette har sammenheng med mange forhold, men ett viktig moment har vært forståelsen av læring som en kollektiv og kroppslig prosess, og langt fra bare en kognitiv prosess. Kritikken av en forståelse av læring som en kognitiv prosess kan spores langt tilbake i tid, og vi finner den hos flere framtreddende tenkere, både innenfor amerikansk pragmatisme og europeisk eksistensialisme. Men det er kanskje først etter mer empiriske studier av læringsprosesser at forståelsen har fått fotfeste. Gjennom denne empiriske forskningen har begreper som situert læring, praksislæring og organisasjonslæring mer eller mindre blitt allemannseie. Forskningen har bidratt til en teoretisk forståelse av det som har vært velkjent for mange innen fag- og yrkesopplæringen: læreprosessen må skje i en kontekst hvor man får befatning med både de instrumenter og verktøy som vil inngå i en vanlig arbeidspraksis og hvor man også får omgang med personer som har erfaring og kjenner denne arbeidspraksisen.

Forskningen på dette området er temmelig omfattende. Etienne Wengers artikkel fra 2000 i *Organization* (Wenger 2000) er sitert nesten 300 ganger i Scopus. Mye av denne forskningen er ikke direkte rettet mot fag- og yrkesopplæringen, men vi finner også den der. Et interessant eksempel er Tanggaards forskning som ikke bare har sett på fagopplæringen i bedrift som praksislæring, men også læringen på skole. Tanggaard gjør et poeng av betydningen av å skifte forskjellige læringsarenaer. Men hun poengter også behovet for at disse læringsarenaene ikke må framstå som for forskjellige: ”*Muligheten for å kunne kombinere og modifisere ens deltakelse på tvers av forskjellige praksiser representerer en sentral dynamikk for læring. Men å alltid være en fremmed og aldri egentlig tilhøre noe sted bidrar ikke til...læring*” (Tanggaard 2007).

Det synes å være en samstemt oppfatning i forskningen om betydningen av læring på forskjellige arenaer. Spørsmålet er imidlertid hvor spesifikt denne læringen skal være: skal den være en ren yrkesopplæring? Hvor mye generell kompetanse er det behov for?

Som nevnt ovenfor var det en motstand i fagbevegelsen mot etableringen av lærlingeordninger i Tyskland rundt forrige århundreskifte. Lærlingeordningen ble sett på som en snever fagopplæring som ville binde arbeiderne rent kompetansemessig til arbeidsgiveren.

Selv om det nok da og fremdeles vil være arbeidsgivere som er mest opptatt av å få arbeidstakere som har akkurat den kompetansen som bedriften trenger, så har samtidig den teknologiske og industrielle utviklingen vært slik at det er behov for en bredere kompetanse enn før. En bilmekaniker i dag må forholde seg til både språk, matematikk og informatikk på en annen måte enn tidligere. Denne utviklingen kan delvis forklare utfordringen når det gjelder inkludering i europeiske land. Mens elever tidligere kunne finne en kompetansenisje i utdanningssystemet, så forlanges det i dag i større og større grad en kompetanse innenfor alle basisfagene. I noen land peker forskningen på at det utvikles trekk av oppdelte fag- og yrkesopplæringssystemer. I Tyskland ser vi blant annet at bedriftene er blitt mindre villige til å ta inn lærlinger, og elever med dårlige skolekarakterer får mindre muligheter enn før til å bli lærlinger (Schmidt 2010). Dette er ikke bare tilfellet i Tyskland. Nilsson, i sin oppsummering av forskning på fag- og yrkesopplæringen, peker på utviklingen av et ”two-tier”, todelt system (Nilsson 2010).

Forskningen har så langt vist at lærlingeordninger og trening av elever i bedrifter har positiv bedriftsøkonomisk effekt. Dette er Nilssons konklusjon etter gjennomgang av både andre systematiske litteraturgjennomganger og egen litteraturgjennomgang (Nilsson 2010). Den brede inkluderingen fra bedriftenes side, som blant annet har kjennetegnet det tyske systemet, har ikke bare hatt en viktig sosial funksjon, men også økonomisk. Av betydning for den økonomiske siden synes graden av involvering i produktivt arbeid å ha. Dionisius med flere har sammenlignet fag- og yrkesopplæringen i Tyskland og Sveits og sett at man i Sveits har en større økonomisk avkastning av lærlingene enn de har i Tyskland. Det forklares i hovedsak med at arbeidsmarkedet er mer fleksibelt i Sveits enn i Tyskland og at lærlingene i større grad enn i Tyskland forlater sin opplæringsbedrift og finner jobb i andre bedrifter. Nesten paradoksalt nok mener Dionisius med flere at det er dette som bidrar til at sveitsiske bedrifter i større grad enn tyske bruker lærlinger i produktivt arbeid. De må utnytte arbeidskraften mens de har den tilgjengelig (Dionisius et al. 2009). Hva dette betyr for kompetanseutviklingen hos den enkelte lærling sier forskningen ikke noe om, men resultatene tyder på at den betyr noe i forhold til attraktivitet i arbeidsmarkedet.

#### 2.3.6.4 Hvor ligger forskningsbehovet?

Forskningen om fag- og yrkesopplæringen spenner fra studier av læringsprosesser i skole og bedrift til makroanalyser av effekter på arbeidsmarkedet og samfunnsøkonomi. Gjennom denne forskningen vet vi mye om hvordan opplæringen er organisert og hva den bidrar til. Imidlertid ser vi at omstillingene i kompetansebehov i både offentlig og privat sektor bidrar til nye krav og etterspørsel til kompetanse. Denne utviklingen vil kreve ny forskning for å avdekke hva endringene fører til. Vi tror også at denne utviklingen vil gjøre noe med rammene for motivasjon og mestring til elever og lærlinger, og at studier som går på dette vil være spesielt interessante. Boel Berner peker på en utfordring som spesielt fag- og yrkesopplæringen i industrien står overfor: ”*In a context of intensified international competition and rapid technical change, it should provide industry with workers capable of handling quite advanced technologies, while often recruiting students who find it difficult to understand such advanced demands*” (Berner 2010). Forskning som kan se på hva som fremmer motivasjon i læringsprosesser vil her være viktig. Dette er et sentralt forskningstema innenfor utdanningsforskning generelt, men vi finner den i mindre grad innenfor fag- og yrkesopplæringen. Dette er også et stort tema innenfor arbeidslivsforskningen, slik at en forskning med en slik innretning kan bygge bro mellom utdanning og arbeid.



### 3 Design og metode

I dette prosjektet bruker vi både kvalitative og kvantitative metoder, og flere typer data vil bidra til å belyse problemstillingene. Hovedtyngden av datamaterialet som blir brukt i denne rapporten er casestudier og intervjuer. I tillegg er andre runde av en spørreundersøkelse som har som mål å gi informasjon om Opplæringskontorenes rolle og arbeidsoppgaver gjennomført. Dette materialet vil bli særskilt belyst i kapittel 5, som på den måten bryter litt med den øvrige disponeringen av rapporten. Først litt om metode og metodeteori.

#### 3.1 Metodetriangulering

Vårt overordnede prinsipp er at det er problemstillingene som bestemmer metoden for datainnsamling. Dette betyr at vi har lagt opp til et metodisk mangfold der både kvalitative og kvantitative metoder er blitt benyttet. Dette medfører at vi vil belyse problemstillingene med utgangspunkt i en metodetriangulering, der ulike metoder benyttes i både datainnsamlingen og i analysen.<sup>9</sup> Metodetriangulering er et viktig prinsipp for å sikre at problemstillingene blir tilstrekkelig belyst fra ulike kilder og perspektiver. Det er også svært nyttig for forskeren å benytte ulike kilder for å gå grundig inn i problemstillingene. Både dokumenter, intervjuer, spørreundersøkelser og observasjoner gjort under besøkene på caseskolene inngår da i datamaterialet og bidrar til å løfte flest mulig perspektiver inn i analysen.

#### 3.2 Casestudier

Casestudier er en metode som er spesielt egnet når forskeren ønsker å belyse de kontekstuelle betingelsene, og vi mener at det vil være relevant i forhold til det fenomenet som skal studeres (Yin 2003). Casestudier er ikke bare en metode for datainnsamling, men også en overordnet forskningsstrategi. Som metode er casestudier spesielt godt egnet til å besvare hvordan- og hvorfor-spørsmål, og når fokuset er på samtidige begivenheter og den konteksten de utvikler seg i (Yin 2003).

I denne rapporten skal vi belyse hvor langt implementeringen av Kunnskapsløftet har kommet. For å finne et svar på dette vil vi se på hvordan ulike aktører har grepet utfordringene, hvordan man har arbeidet sammen om dette og hvordan aktørene har bidratt til å forme reformen slik den ser ut i dag i fag- og yrkesopplæringen. Casestudier er en god metode for å besvare disse spørsmålene fordi det gir oss et datamateriale bestående av intervjuer med aktører som ser det samme fenomenet fra ulike ståsted. På den måten vil vi som forskere kunne beskrive fenomenet fra flere ulike vinkler og dermed kunne beskrive et mer mangfoldig bilde. Samtidig vil vi få et innblikk i hvilken kontekst reformen i det enkelte tilfellet har blitt implementert i og på den måten se aktørenes handlinger og forståelser i lys av dette. Casestudiene gir oss muligheten til å se helhetlig på implementeringen av reformen og hvordan reformen har blitt refortolket og iverksatt på bakgrunn av den konteksten og de aktørene som er aktive i prosessen.

---

<sup>9</sup> Se for eksempel Denzin, N.K. (1989) *The Reserach Act. A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. Englewood.

Casestudier kan gjennomføres på flere ulike måter. Vi har gjennomført datainnsamlingen ved å besøke skoler og utvalgte utdanningsprogram, og gjort intervjuer med flere personer som tar del i implementeringen av Kunnskapsløftet eller berøres av forandringene på et eller annet vis. Slik får de muligheten til å beskrive iverksettingen fra sitt ståsted, samtidig som vi får et flersidig bilde gjennom å intervjuere flere personer.

I vår studie bruker vi ikke case i streng forstand. Casene våre består av to eller flere ulike opplæringsmodeller som belyser ulike sider av å 1) drive opplæring under ”normalmodellen”, 2) drive opplæring gjennom kreative løsninger og 3) drive opplæring av grupper med særskilte behov. Vi har likevel valgt å benytte begrepet da dette mest hensiktsmessig og leservennlig.

### 3.3 Intervjuer

Når det gjelder intervjuene har vi gjennomført halvstrukturerte intervjuer. Som Kvale (2001:21) definerer et halvstrukturert livsverden-intervju som ”*et intervju som har som mål å innhente beskrivelser av den intervjuedes livsverden, med henblikk på fortolkning av de beskrevne fenomenene*”. Intervjuene vi har gjennomført har hatt til hensikt å være faglige samtaler med en viss struktur og et mål om å få gode erfaringsbaserte vurderinger av implementerings- og iverksettelsesprosessen av Kunnskapsløftet på den enkelte skole og utdanningsprogram. Intervjue er godt egnet som metode om man ønsker å få innsikt i de mer dyptgående resonnementene aktørene har for å handle slik de gjør. Intervjuet som metode gir forskeren muligheten til å forfølge særlig interessante utsagn fra informanten, og gir på denne måten en helt annen mulighet for fordypelse og innsikt i aktørenes grunner for å handle slik de gjør.

Vi har hatt intervjuguiden til hvert intervju som har bidratt til å strukturere intervjuene, og som vi har brukt mer eller mindre aktivt for å forsikre oss om at alle sentrale spørsmål ble berørt. I tillegg har vi vært opptatt av å gi informantene muligheten til å ta opp de temaene de er opptatte av innenfor de aktuelle problemstillingene. Dette er et sentralt element fordi vi som utenforstående ikke nødvendigvis vet hva som har vært viktige faktorer i det enkelte case for at prosessen har blitt gjennomført slik den har blitt. Som Kvale (2001) også understreker er det den menneskelige interaksjonen i intervjuet som produserer vitenskapelig kunnskap. Samtalen mellom forskeren og informanten er sentral for den kunnskapen som blir konstruert gjennom utvekslingen av synspunkter mellom intervjueren og informanten i intervjuet, og det er denne kunnskapen som senere blir gjenstand for forskerens analyse. Dynamikken mellom informant og intervjueren er dermed viktig for resultatet av intervjuet. For å begrense dette til et minimum, gjennomføres det ofte flere intervjuer med ulike informanter. Gjennom intervjuene vil vi finne fram til aggregerte subjektive holdnings-, atferds- og erfaringsdata fra de aktørene vi intervjuer. Disse dataene vil være gjenstand for våre analyser.

### 3.4 Dokumenter

Ulike dokumenter fra informanter og fra ulike offentlige aktører er viktig som bakgrunnsinformasjon når problemstillinger skal belyses. Det er viktig at vi er orientert om hva som har foregått på feltet og hvilke offentlige dokumenter som legges til grunn for det arbeidet som gjøres ute hos den enkelte aktør. Bakgrunnsdokumenter og aktørenes forståelse

av disse vil ha stor betydning for hvordan de selv iverksetter reformen. Det er derfor sentralt at vi som evaluatore har god kjennskap til disse i forkant av datainnsamlingen, samtidig som de er viktige å ha i bakhodet under analysen.

### 3.5 Spørreskjemaundersøkelse

Spørreskjemaundersøkelse er en metode tar sikte på å produsere et tallmateriale for å gi oversikten over et fenomen. Ofte tar spørreskjemaundersøkelser sikte på å gi statistisk generaliserbare svar. Spørreundersøkelsen til opplæringskontorene har blitt gjennomført tidligere, i 2008. Svarene på den første ble analysert i delrapport 1. For å kunne sammenligne svarene har vi benyttet det samme spørreskjemaet, med noen justeringer, og spurt den samme populasjonen. Spørreskjemaet har blitt sendt ut elektronisk.

### 3.6 Utvalg og datamateriale

I denne rapporten skiller vi mellom fire nivåer i implementeringen av Kunnskapsløftet, noe som gir oss et skille mellom tre ulike aktører; *Sentrale, regionale og lokale aktører*. Med de sentrale aktørene mener vi de som i liten grad er med i den praktiske og lokale gjennomføringen av implementeringen. Disse har sin rolle i Kunnskapsløftets overordnede mål og drift. Informantene i denne gruppen er ofte en talsperson for ulike interesser med tanke på implementeringen av KL06, og har et mer overordnet, strategisk og abstrakt ansvar for, og blick på, implementeringen av reformen. De regionale aktørene fungerer både som talerør og som tilrettelegger for implementeringen. Det kan argumenteres for at disse ofte har et mer overordnet ansvar for implementeringen, heller enn den praktiske gjennomføringen av reformen ned i fag- og yrkesopplæringen, da særlig i tett befolkede fylker. De lokale aktørene er de som gjennomfører selve reformen i den enkelte utdanning. I hovedsak er dette utdanningsinstitusjonene og lærebedriftene. I denne rapporten inkluderes også aktører fra NAV, opplæringskontor og fagkonsulenter i det lokale nivået. Dette fordi at de i denne sammenheng har uttalt seg eksplisitt i forhold til implementeringen og gjennomføringen av KL06 i forhold til et bestemt case.

Nedenfor vil det følge en kort presentasjon av de ulike aktørene, metodene benyttet i de ulike nivåene og drøfting av datakilder for hver gruppe.

Utvalget i denne rapporten er følgende:

**Tabell 1: Datakilder og metoder**

Nivå	Aktører	Metode	Datakilder
Nasjonalt	Sentrale	Dokumentstudier	Dokumenter: <ul style="list-style-type: none"> <li>Gjeldende st. meld og NOU er</li> </ul>
		Kvalitative intervju	9 semistrukturerte intervjuer med følgende informanter: <ul style="list-style-type: none"> <li>Intervju med en statssekretær i Kunnskapsdepartementet</li> <li>Intervju med en sentral person i Utdanningsdirektoratet</li> <li>Intervju med sentral representanter i SRY (Samarbeidsrådet for yrkesopplæring)</li> <li>Intervju med sentral representant for det faglige rådet for teknikk og industriell produksjon (TIP)</li> <li>Intervju med sentral representant for det faglige rådet design og håndverk</li> <li>Gruppeintervju med sentrale representanter for det faglige rådet for helse- og sosialfag</li> <li>Telefonintervju med en sentral utdanningspolitisk representant i LO</li> <li>Gruppeintervju med to utdanningspolitiske representanter i KS</li> <li>Gruppeintervju med to utdanningspolitiske representanter i Utdanningsforbundet</li> </ul>
		Observasjon	Deltatt som observatør på et SRY møte
Fylkes - kommunalt	Regionale	Dokumentstudier	Dokumenter: <ul style="list-style-type: none"> <li>Gjeldende st. meld og NOU er</li> <li>Fylkekommunenes egne dokumenter i forbindelse med FoY (lokale planer, forskrifter og utredninger)</li> </ul>
		Kvalitative intervjuer	6 semistrukturerte intervjuer med følgende informanter: <ul style="list-style-type: none"> <li>Fagopplæringssjefer</li> <li>Fagkonsulenter</li> </ul> Senere oppfølgingssamtale pr telefon med fagopplæringssjefene
		Observasjon	Deltatt som observatør på kurs for prøvenemder
Opplærings - kontor		Kvantitativ Survey	Nettbasert fullskala spørreundersøkelse Populasjon – alle opplæringskontor
Lokalt Skolenivå	Lokale	Dokumentstudier	Skriftlige relevante dokumenter fra hvert enkelt case
		Kvalitative studier	3 casestudier med følgende informanter: <ul style="list-style-type: none"> <li>Læringsbedrifter</li> <li>Lærere ved FoY</li> <li>Nav</li> <li>Opplæringskontor</li> <li>Fagkonsulenter</li> <li>Fylkeskommunen</li> </ul>
		Observasjon	Deltatt som observatør på introduksjonskurs for lærlinger

### 3.6.1 Sentrale aktører

Alle informantene på dette nivået fikk tilsendt intervjuguide på forhånd. Intervjuene ble i hovedsak gjennomført av to prosjektmedarbeidere (forskere) fra SINTEF, dette for å kvalitetssikre datainnhentingprosessen. Samtlige intervjuer ble tatt opp på bånd, for så å bli transkribert. De transkriberte intervjuene ble deretter eventuelt justert etter informantens gjennomlesning. I våre analyser i forhold til dette nivået har vi også lagt til grunn andrehånds data slik som utredninger, artikler, interne notater, referater, årsmeldinger, rapporter,

høringsuttalelser og lignende. Intervjuene har vært semistrukturerte intervjuer, med faste elementer som bør besvares, men også med muligheter for informantene til å nevne beslektede temaer som oppleves som relevante og viktige.

På grunn av evalueringens karakter med dens spesielle fokus på de tre lærefagene frisør, lette kjøretøy og helsearbeiderfaget har vi prioritert å intervjuer de faglige rådene som har ansvaret for disse fagene.

I forhold til data innhentet fra disse informantene er det viktig å minne om at dette er representanter som belyser Kunnskapsløftet fra sin organisasjons ståsted. Det er ikke dermed sagt at alt informanten sier vil være den allmenne oppfatningen i organisasjonen, men det er en stor sannsynlighet for at deres personlige meninger og opplevelser rundt reformen ikke blir nevnt i betydelig grad. Dette fordi flere av informantene er ledere som snakker på vegne av sin organisasjon, og derfor ikke ser dette som en arena for personlige erfaringsutvekslinger og meningsytringer.

### **3.6.2 Regionale aktører**

Til grunn for rapporteringen har vi intervjuet fagopplæringsjefene i to fylker og fire fagkonsulenter i de samme fylkene. I den grad det har latt seg gjøre, har vi intervjuet de samme informantene som ble intervjuet i forrige rapportering (se Teige mfl 2009). Alle intervjuene har vært kvalitative, med en semistrukturert intervjuguide. Også her er majoriteten av intervjuene gjennomført av to prosjektmedlemmer/forskere tilknyttet prosjektet, og intervjuene er tatt opp elektronisk.

Vi har også inkludert opplæringskontorene som en regional aktør. I forhold til denne gruppen har det blitt innsamlet kvantitative data. Vi har gjennomført en nettbasert spørreundersøkelse for å samle inn data fra de enkelte opplæringskontor. Utgangspunktet har vært det skjema vi brukte i 2008 (Havn m. fl. 2009) mot samme populasjon or å kunne sammenlikne status da og nå, og for å kunne sammenlikne forventninger da med erfaringer nå.

Bruttoutvalg og populasjon for denne undersøkelsen har vært 350 opplæringskontor. Etter en invitasjon og tre purringer hadde vi fått svar fra 220 opplæringskontor, eller en svarprosent på 63. Av de 220 hadde 173 gått gjennom hele undersøkelsen. En nærmere utredning og drøfting av metode for opplæringskontorene vil finnes i kapittel 5.

### **3.6.3 Lokale aktører**

Som skissert i tabellen ovenfor har vi gjennomført 3 casestudier i forbindelse med denne rapporten. Hvert case inneholder tre ulike prosjekter/skoler som vil ha en eller flere momenter til felles. Følgelig er samtlige case innenfor våre to fylkeskommuner. Det første caset har vi valgt å kalle Normalmodellen. Her har vi intervjuet ulike representanter for fag- og yrkesopplæringen i henhold til programområdene definert i prosjektet. Caset baserer seg på tre ulike skoler (med tilhørende lærebedrifter, opplæringskontor, fagkonsulenter) hvor alle aktørene som blir intervjuet er tilknyttet den tradisjonelle gjennomføringen av fag- og yrkesopplæringen. Med tradisjonell mener vi "normalmodellen" som tar utgangspunkt i to år på videregående skole, deretter to år i lærebedrift.

I det andre caset har vi valgt å fokusere på tre prosjekter som alle har valgt å organisere/gjennomføre fag og yrkesopplæringen på en litt mer utradisjonell måte. Dette er også prosjekter som baserer seg på våre tre programområder. Caset forsøker å belyse hvordan Kunnskapsløftet implementeres og tas i bruk av de grupperingene som velger å gjøre store lokale tilpasninger på utdannelsen, dette for å illustrere hvordan den lokale tilpasningen fungerer.

Det siste caset tar for seg opplærings situasjoner som er preget av behovet for stor grad av tilpasset opplæring. I denne rapporten har vi i forhold til dette valgt å fokusere på følgende grupper; elever som i større eller mindre grad har mulighet for å gjennomføre et normalt videregående løp grunnet fysiske eller psykiske funksjonshemninger, elever som ikke får lærlingeplass etter endt videregående opplæring i skole, samt videregående opplæring for innvandrere. I forbindelse med dette caset har vi også valgt å se nærmere på noen prosjekter innenfor våre respektive fylkeskommuner som søker å gjøre opplæringen best mulig for disse gruppene.

### **3.7 Resonnementkjede som analyseverktøy**

Reformen Kunnskapsløftet har betydelig grad av fortolkningsmessig fleksibilitet, den kan forstås på ulike måter etter hvilket ståsted man ser den fra. Ulike aktører og institusjoner innenfor det norske fag- og yrkesopplærings systemet vil derfor, innenfor visse rammer, legge sine egne fortolkninger til grunn for forståelse av reformens mål, form, innhold og resultater, og søke å tilpasse den til sine egne forståelsesrammer. Lokal tilpassing er også en viktig del av reformens målsetting og Kunnskapsløftet vil kunne bety ulike ting for ulike aktører. Det finnes på den måten ikke ett Kunnskapsløft, men flere, og den sentralt initierte reformen vil kunne bli tilpasset på ulike måter i forhold til allerede eksisterende praksis og virkelighetsforståelse. Dette er en mulig grunn til at resultatene, i form av endret praksis som en følge av en reform, ikke alltid blir de samme som det intensjonen bak reformen forutsatte. En utfordring ved evalueringen av implementeringen av Kunnskapsløftet, er hvordan vi skal kunne evaluere implementeringen på de rette premissene. Departementets forståelse av hva reformen skal føre til og inneholde er en overordnet forståelse, men denne skal operasjonaliseres inn i mange lokale kontekster og skal forstås av enda flere lærere. Lærernes forståelse av hva Kunnskapsløftet handler om vil være viktig for hvordan de legger opp sin undervisning og hvordan elevenes hverdag blir i Kunnskapsløftet.

En måte å møte utfordringene ved Kunnskapsløftets fortolkningsmessige fleksibilitet er å forsøke å identifisere de ulike resonnementene som de ulike aktørene legger til grunn for sine handlinger i implementeringsprosessen. Som et sentralt analyseverktøy i denne rapporten vil vi bruke resonnementkjeder for å sammenligne ulike forståelser av reformen. Resonnementkjedene er et verktøy for å kunne tydeliggjøre og konkretisere hvilke forståelser og tiltenkte effekter som er mest fremtredende hos de ulike aktørene, for på denne måten å enklere kunne sammenligne og drøfte ulike forståelser av den samme reformen. Ved hjelp av resonnementkjeder, vil vi kunne identifisere de ulike aktørenes egen logikk knyttet til evalueringsobjektet.

Begrepet resonnementkjede er hentet fra Finne, Levin og Nilssen (1993:27-29, 1995, se også Torvatt 1999). Begrepet betegner en forståelse av samspillet mellom virkemidler og resultater. Med andre ord vil en resonnementkjede klargjøre hvordan delaktiviteter forventes å bidra til å "produsere" resultatet. En resonnementkjede er en måte å forholde seg til de forestillinger og antakelser som aktørene har om hvorfor de gjør det de gjør, og hva som er det antatte resultatet. Begrepet er nært beslektet med handlingsteoribegrepet (Argyris og Schön 1978), som brukes for å forstå (og tilrettelegge for) organisasjonslæring. Resonnementkjedebegrepet er noe mer tillempet for programevaluering. Når et vedtak skal gjennomføres vil ulike aktører ha ulike forestillinger om prosjektet og forholdet mellom mål og virkemidler. Det hender også at forventninger tar målenes plass i kjeden. Aktørene og organisasjonene har, og utvikler, sine egne resonnementkjeder på grunnlag av det resonnementet som blir kommunisert fra sentralt hold. Dette er sentralt i forhold til enhver reform og ethvert vedtak som skal innføres, fordi reformene og vedtakene har en stor grad av fortolkningsmessig fleksibilitet som også er et element som må tas høyde for i en evaluering.

Et viktig poeng i forhold til resonnementkjeder er at det er et verktøy for å forholde seg til de forestillinger og antakelser, de "teorier", som aktørene har om hvorfor det de gjør, skal føre til at de når målsettingen som er definert (Buland m.fl. 2008). Grunntrekkene i en resonnementkjede ser slik ut:

ressurser → handlinger → resultater → effekter

eller slik:

handling/forandringer → "lokale" resultater → langsiktige effekter

Ressursene vil være de ressurser som gis til disposisjon for å gjennomføre implementeringsprosessen, for eksempel penger, materiell eller ekstra ressurser til å ansette lærere. Tiltakene vil være de konkrete forandringene i skolehverdagen, de handlingene aktørene utfører, som innføres i forbindelse med implementeringen av Kunnskapsløftet, for eksempel innføring av nye læreplaner. Resultatene vil være de "kortsiktige" resultatene forandringene gir i skolehverdagen, for eksempel nytt innhold og fokus i fagene. Effektene vil være forandringer i de overordnede målsettingene, som for eksempel at elevene lærer mer enn de gjorde før. Jo lengre mot høyre man kommer i kjeden, jo mer er det andre forhold enn de som tiltakseieren rår over, som er med på å bestemme utfallet (Buland m.fl. 2008, Mohr 1995). Dette vil si at med en gang reformen settes ut i livet, begrenses politikktutformernes muligheter til å regulere utfallet, fordi mange aktører skal gjøre teori om til konkret handling og dette innebærer en operasjonalisering av de tiltak som er definert. For å gjøre denne operasjonaliseringen, utvikler aktørene en handlingsteori som kan være mer eller mindre bevisst, komplett og logisk. En viktig del av analysene i denne rapporten vil være å identifisere de ulike aktørenes handlingsteorier og beskrive dem gjennom resonnementkjeder. Dette gir oss muligheter til å sammenligne de ulike aktørenes teorier for å handle slik de gjør og se på disse i forhold til det opprinnelige resonnementet som er definert fra politikktutformernes side.

En resonnementkjede vil avhenge av hvordan den enkelte interessent i et program forstår sammenhengene i det aktuelle programmet (Finne, Levin og Nilsen 1993:28). Det vil si at det ofte vil foreligge forskjellige resonnementkjeder for forskjellige interessenter. Det betyr videre at også tolkningene av effektene av reformen vil variere avhengig av aktørene og deres

resonnementkjeder. Finne, Levin og Nilssen (1993) skiller mellom tre forskjellige typer effekter av et program. De programmerte effektene, de ikke-programmerte effektene og de konstruktive effektene. De programmerte effektene er de som er planlagt av de som setter i gang en reform eller et program. Disse kan lett dokumenteres gjennom plandokumenter og annet materiale som beskriver målene for et program eller en reform. Kapittel 4.1 Hva er Kunnskapsløftet? vil være en gjennomgang av de programmerte effektene som lå til grunn ved innføringen av Kunnskapsløftet.

De ikke-programmerte effektene er de ikke-tilsiktete effektene av programaktiviteten. Altså effekter som de ansvarlige ikke nødvendigvis ser på som ønsket, ikke hadde tenkt gjennom eller ikke var klar over ved programmets oppstart (Finne, Levin og Nisen 1993). De konstruktive effektene er tilsiktete effekter fra de ansvarlige, men gjelder forhold som ikke var planlagt eller bevisst ved programmets start. De er på den måten et resultat av læring underveis i et program (Finne, Levin og Nilssen 1993).

Analysene av datamaterialet basert på intervjuer med sentrale, regionale og lokale aktører vil kunne ut i resonnementkjeder som sier noe om de ikke-programmerte effektene av reformen og de konstruktive effektene av reformen, slik de ulike aktørene tolker og operasjonaliserer reformen. Ved å anvende resonnementkjeder vil vi kunne tydeliggjøre hvordan ulike forståelser kan gi ulike resultater og hvordan effektene av reformen derfor kan se ulike ut basert på hvilken interessents forståelse man ser den fra. Rapportens tittel "Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen – på flere veier?" henspiller nettopp på hvordan reformen ser ut til å ha forårsaket både ikke-programmerte effekter og konstruktive effekter, og dermed gir ulike effekter i ulike kontekster.



## 4 Kunnskapsløftets ulike verdener

Dette kapitlet er rapportens analysekapittel av våre kvalitative data. Vi vil starte med det nasjonale nivået og se på hvordan de ulike aktørene forstår Kunnskapsløftet og hvordan de forholder seg til ulike deler av reformen. Vi vil deretter se på det regionale nivået og belyse hvordan Kunnskapsløftet blir forstått her og hvordan det har grepet utfordringene de har møtt gjennom reformen. Videre vil vi se nærmere på Kunnskapsløftet ute på opplæringsarenaene, i ulike opplæringshverdager og hvordan de forstår og griper reformen. På dette punktet vil vi først se på opplæring innenfor ”normalmodellen”, deretter noen som har funnet egne måter å drive opplæring innenfor Kunnskapsløftets rammer, og til sist vil vi se nærmere på hvordan de som arbeider med grupper med særskilte behov opplever og forstår Kunnskapsløftet og de nye rammene for opplæringen. De tre siste delkapitlene vil belyse hvordan de ulike aktørene i opplæringssystemet har samarbeidet for å nå målene for reformen og hvordan de ulike aktørene på hver sin måte har bidratt til å forme Kunnskapsløftet slik det ser ut i dag. Til sist vil vi se på hvor langt implementeringen har kommet hittil i prosessen.

### 4.1 Hva er Kunnskapsløftet?

Det finnes flere bakenforliggende årsaker til innføringen av Kunnskapsløftet (St.meld.nr.30 (2003-2004)). For det første har norske elever levert dårlige faglige resultater i forhold til de ressursene som blir brukt i skolesystemet i Norge. Særlig har resultatene fra PISA og TIMMS undersøkelsene på begynnelsen av 2000-tallet vært sentrale i dette punktet. For det andre pekes det på at det er store forskjeller i faktisk læringsutbytte som følge av sosial ulikhet, og en uforholdsmessig høy andel elever tilegner seg for dårlige grunnleggende ferdigheter. Videre pekes det på at det er for få som fullfører videregående opplæring, at progresjonen i videregående opplæring er dårlig. Et annet punkt det pekes på er at skolen ikke gir mulighet for god nok tilpasset opplæring til alle. I sum ga dette dårligere læringsutbytte hos elever og lærlinger enn man kunne forvente og en storstilt reform ble definert og iverksatt, altså Kunnskapsløftet.

St.meld.nr.30 (2003-2004) setter disse utfordringene i sammenheng med blant annet mangelfull kompetanse blant lærere og ledere i grunnopplæringen, utydelige læringsmål, for liten vekt på læring i skolen og manglede fokus på resultater. Det understrekes også at en viktig utfordring framover vil være å skape en likeverdig skole for alle. Tiltakene for å møte disse utfordringene, danner grunnlaget for utformingen av Kunnskapsløftet.

Så hva er Kunnskapsløftet? Kunnskapsløftet er en reform for grunnskolen og videregående opplæring som ble innført gjennom flere runder fra høsten 2006 og frem til dags dato. Den innebærer endringer i skolens innhold, struktur og organisering, innfører gjennomgående læreplaner for hele grunnopplæringen og gir lærere og skoleledere kompetanseutvikling (Kunnskapsdepartementet 2006). De viktigste endringene er at grunnleggende ferdigheter styrkes. Lese- og skriveopplæring vektlegges fra første årstrinn. Det innføres nye læreplaner i alle fag, med tydelige mål for elevenes og lærlingenes kompetanse. Det innføres en ny fag- og timefordeling og en ny tilbudsstruktur i videregående opplæring. Til sist skal det være lokal valgfrihet i når det gjelder arbeidsformer, læremateriell og organisering av opplæringen (Kunnskapsdepartementet 2006).

Målet for reformen er slik det beskrives i Rundskriv F-13/04:

*”Målet med reformen er at det beste i grunnopplæringen i Norge ivaretas og utvikles videre – slik at elever og lærlinger settes bedre i stand til å møte kunnskapssamfunnets utfordringer. Visjonen er å skape en bedre kultur for læring for et felles Kunnskapsløft.*

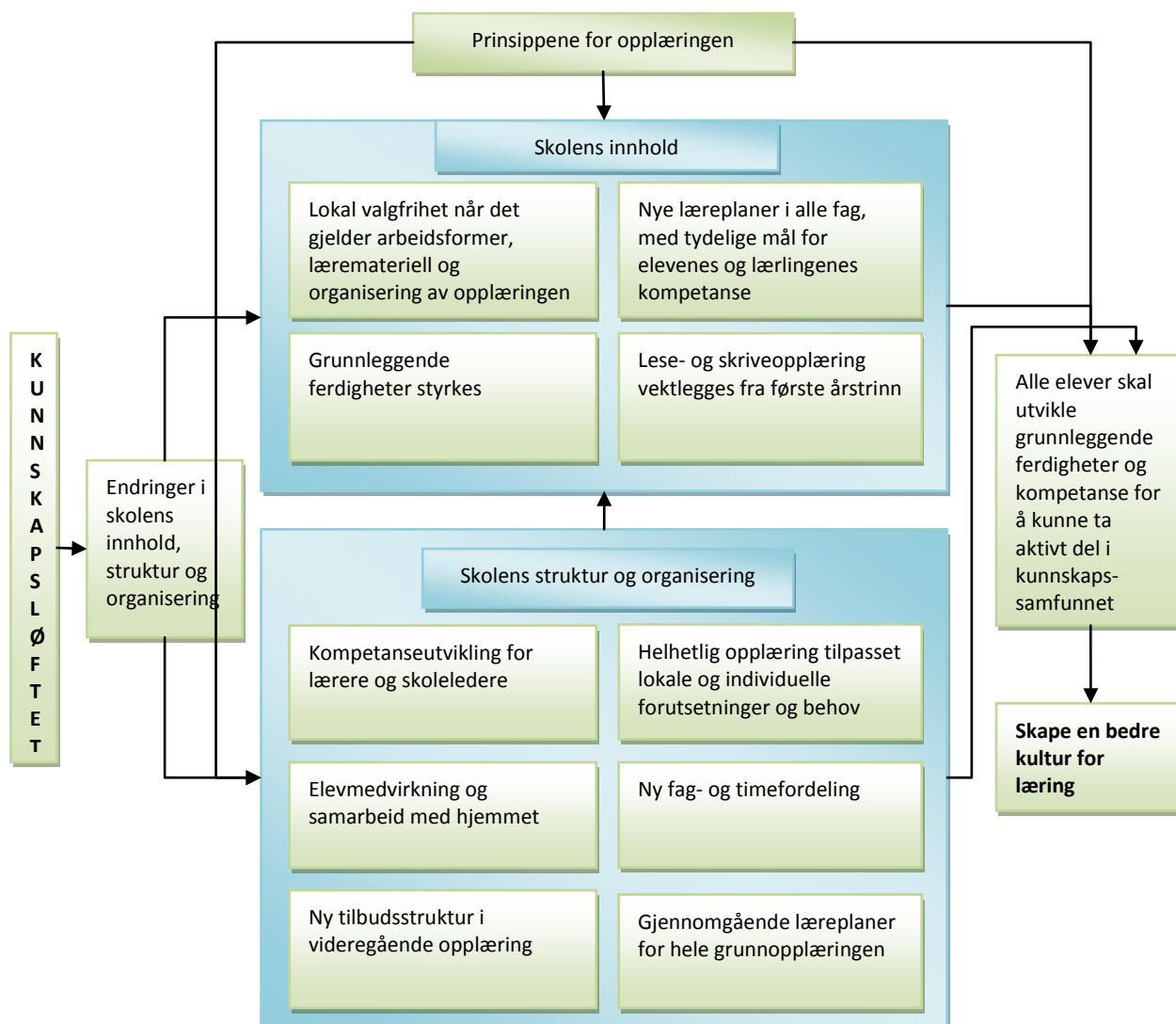
*Målene det skal arbeides mot, skal bli tydeligere. Elevenes og lærlingenes grunnleggende ferdigheter skal styrkes. Samtidig ligger skolens sentrale rolle som formidler av verdier, allmenndannelse og kultur fast. Skolen møter et stadig større mangfold av elever og foresatte. Alle elever og lærlinger har krav på tilpasset og differensiert opplæring ut fra deres egne forutsetninger og behov. En skole basert på likeverd forutsetter at alle elever og lærlinger får de samme muligheter til å utvikle seg” (Rundskriv F-13/04).*

Senere har det klart definerte målet for reformen blitt at *”alle elever skal utvikle grunnleggende ferdigheter og kompetanse for å kunne ta aktivt del i kunnskapssamfunnet”* (Kunnskapsdepartementet 2006). Målsettingen er både konkret og høytstevende på samme tid. De grunnleggende ferdighetene er definert som å kunne uttrykke seg skriftlig, å kunne uttrykke seg muntlig, å kunne lese, å kunne regne og å kunne bruke digitale verktøy. Videre presiseres det *”at elevenes og lærlingenes utvikling av grunnleggende ferdigheter skal prioriteres i alle fag og skal integreres i kompetansemålene – på det enkelte fags premisser og på relevante nivåer”* (Rundskriv F-13/04). Utvikling av grunnleggende ferdigheter er et sentralt element i Kunnskapsløftet og understrekes ettertrykkelig. Den andre delen av målsettingen om å kunne ta aktivt del i kunnskapssamfunnet er det mer uklart hva som ligger i, men det handler om at skolen skal gi elevene de ferdigheter og kompetanser de trenger for å fungere godt i samfunnet. Denne kompetansen henspiller på prinsippene for opplæringen om at *”Skolen og lærestedet har ansvar for å utvikle elevenes og lærlingenes basiskompetanse: Sosial og kulturell kompetanse, motivasjon for læring og læringsstrategier”* (Kunnskapsdepartementet 2006). Læringsplakaten<sup>10</sup> er en del av prinsippene for opplæringen i den norske skolen og er en oppsummering av skolen og lærestedets grunnleggende forpliktelse.

For å systematisere målene og virkemidlene i Kunnskapsløftet har vi laget en resonnementkjede for reformen på overordnet nivå.

---

<sup>10</sup> Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Prinsipper for opplæringen. Utdanningsdirektoratet. Hentet 21.09.2010 fra [http://www.udir.no/Artikler/\\_lareplaner/Prinsipp-for-opplaringa-i-Kunnskapsloftet/](http://www.udir.no/Artikler/_lareplaner/Prinsipp-for-opplaringa-i-Kunnskapsloftet/)



**Figur 4: Resonnementkjede for Kunnskapsløftet**

Resonnementkjeden er en beskrivelse av hvordan vi har forstått tiltakenes tenkte påvirkning på den definerte målsettingen. Resonnementet er som følger: Kunnskapsløftet som idé fører til endringer i skolens innhold, struktur og organisering. Både endringene i innholdet og endringene i struktur og organisering påvirker målene som er satt for reformen, men endringer i skolens struktur og organisering har også påvirkning på skolens innhold. Samtidig ligger prinsippene for opplæringen som en ramme rundt endringene, med klare krav til skolen og lærebedriften og hva eleven og lærlingen skal oppnå. Hver for seg og sammen er endringene i skolens innhold, endringene i skolens struktur og organisering og prinsippene for opplæringen, tenkt til å bidra til at elevene og lærlingene når målsettingen om at alle elever skal utvikle grunnleggende ferdigheter og kompetanse for å kunne ta aktivt del i kunnskaps-samfunnet. Gjennom å nå denne målsettingen skal den norske skolen skape en bedre kultur for læring.

## 4.2 Hva er Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen?

Kunnskapsløftets overordnede mål om at alle elever skal utvikle grunnleggende ferdigheter og kompetanse for å kunne ta aktivt del i kunnskapssamfunnet, gjelder selvsagt også i fag- og yrkesopplæringen. I tillegg er også prinsippene for opplæringen og læringsplakaten viktige overordnede prinsipper også for fag- og yrkesopplæringen. Når det gjelder den videregående opplæringen var det særlig et økende frafall og dårlig progresjon som ble framhevet som problematisk. Større fokus på at elevene skal tilegne seg de grunnleggende ferdighetene var et generelt svar på dette, men det ble også definert et mål om å forenkle strukturen. Dette for å oppnå større fleksibilitet i opplæringen for den enkelte elev, lærling, skole og bedrift (NOU 2008:18).

Et viktig trekk ved den norske fag- og yrkesopplæringen er at den har et større mål enn å skaffe næringslivet kompetente yrkesutøvere, og den er en integrert del av grunnopplæringen (NOU 2008:18). Den viktigste endringen i fag- og yrkesopplæringen i Kunnskapsløftet er at det ble videreført et bredere tilbud det første året, Vg1, mer spesialisering i Vg2 og en endelig spesialisering i Vg3, hvor de fleste tilbudene gis som opplæring i bedrift. Bakgrunnen for å konstruere bredere Vg1-kurs var å gjøre gjennomføringen enklere ved at tilbud i større grad kunne gis ungdommene der de bor, i tillegg til at brede kurs på Vg1 og til dels på Vg2 er tenkt til å gi elevene en bredere kompetanse som kan øke deres omstillingsevne (NOU 2008:18). De tolv studieretningene som tidligere var i fag- og yrkesopplæringen, har blitt redusert til ni utdanningsprogram under Kunnskapsløftet. Målsettingen med dette var å lage en enklere struktur med større fleksibilitet i tilretteleggingen av opplæringen for den enkelte elev, lærling, skole og bedrift (NOU 2008:18). Fagene i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene er inndelt i fellesfag<sup>11</sup>, felles programfag<sup>12</sup> og Prosjekt til fordypning.<sup>13</sup> Prosjekt til fordypning er et nytt fag som skal brukes;

- *enten til opplæring i kompetansemål fra Vg3 innenfor eget utdanningsprogram, eller til opplæring i kompetansemål fra andre utdanningsprogrammer der dette er faglig relevant. Det skal uansett utarbeides lokale læreplaner for dette.*
- *eller til relevante fellesfag fra Vg3, til fellesfag i fremmedspråk eller til programfag fra studieforberedende utdanningsprogrammer.* (Rundskriv Udir-08-2010).

Målet med Prosjekt til fordypning er at elevene skal kunne fordype seg i fagområde som han eller hun er spesielt interessert i. Det kan gjennomføres i samarbeid med lokalt næringsliv slik at eleven tidlig i utdanningsløpet kan bli kjent med yrker og aktuelle lærebedrifter (Kunnskapsdepartementet 2006). Faget er ment å skulle gi elevene en mulighet til å få erfaring med innhold, oppgaver og arbeidsmåter i ulike yrker innenfor eget utdanningsprogram.

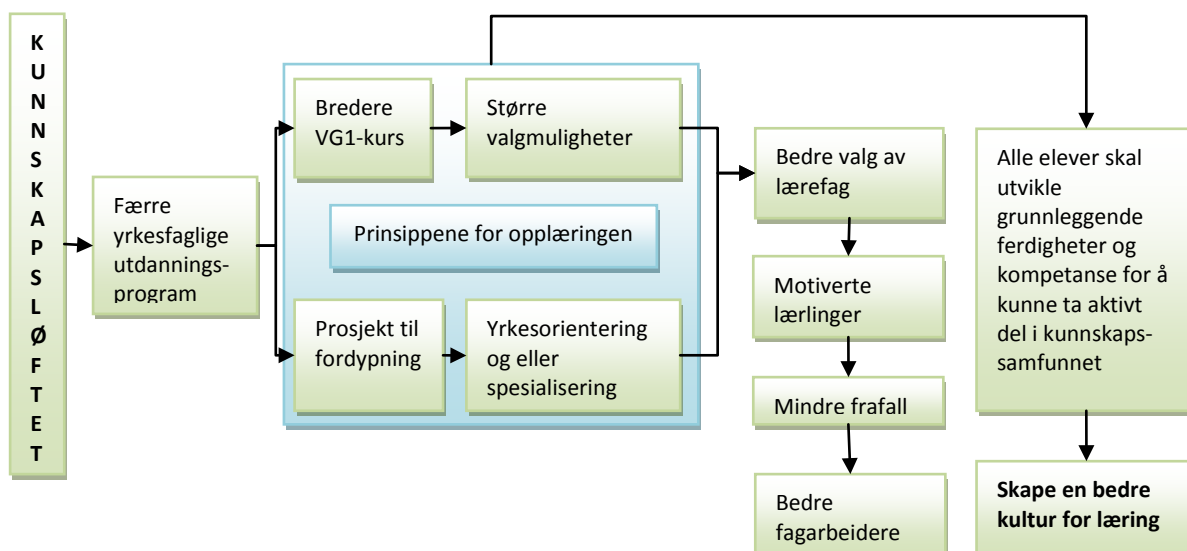
Ut fra dette kan vi lage en resonnementkjede om fag- og yrkesopplæringen i Kunnskapsløftet som i Figur 2 under.

---

<sup>11</sup> Vg1 = 336 timer, Vg2 = 252 timer og inkluderer norsk, engelsk, matematikk, naturfag, samfunnsfag og kroppsøving

<sup>12</sup> Vg1 = 447 timer, Vg2 = 447 timer og var tidligere kalt yrkesfag

<sup>13</sup> Vg1 = 168 timer, Vg2 = 253 timer



**Figur 5: Resonnementkjede for Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen**

Hovedtiltaket for Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen har vært å lage færre yrkesfaglige utdanningsprogram. Dette har i sin tur ført til bredere profil på Vg1. Målet med den brede profilen er å gi større valgmuligheter for elevene slik at flere kan få det foretrukne Vg1-tilbudet der de bor, og det vil være lettere for fylkene å tilby alle utdanningsprogrammene. For å kompensere for en bredere profil på Vg1 ble faget Prosjekt til fordypning etablert, faget skal gi elevene mulighet for yrkesorientering og eller spesialisering tidlig i utdanningsløpet. Til sammen skal den nye profilen til fag- og yrkesopplæringen bidra til at elevene gjør bedre valg av lærefag, blir mer motiverte lærlinger, føre til mindre frafall og til sist skape bedre fagarbeidere. Dette er det overordnede målet for fag- og yrkesopplæringen. Parallelt med dette har vi målsettingene for Kunnskapsløftet som helhet som skal nås gjennom den nye strukturen for fag- og yrkesopplæringen og prinsippene for opplæringen som er definert i den generelle delen av læreplanen. Kunnskapsløftet som reform har som mål at alle elever skal utvikle grunnleggende ferdigheter og kompetanse for å kunne ta aktivt del i kunnskaps-samfunnet og der igjennom skape en bedre kultur for læring gjennom hele utdanningsløpet.

### 4.3 Nasjonale aktører – mellom makt og innflytelse?

Det aller første som må understrekes er at det ikke finnes noe nasjonalt nivå med en felles forståelse av Kunnskapsløftet. De ulike aktørene har hvert sitt ståsted, hver sin forståelse av sammenhengene mellom A og B og hvert sitt standpunkt i forhold til hva som er de viktige grepene og utfordringene i norsk utdanningspolitikk. Med bakgrunn i dette vil vi her ta for oss noen av de sentrale aktørenes forståelse av Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen.

Vi har i forhold til denne rapporten intervjuet flere forskjellige organisasjoner, med ulike roller i systemet. Øverst i systemet har vi Kunnskapsdepartementet (KD) og Utdanningsdirektoratet (Udir). Disse har rollen som øverste politikktutformer, der

Kunnskapsdepartementets hovedoppgave er å definere politikken, mens Utdanningsdirektoratets hovedoppgave er å være Kunnskapsdepartementets utøvende ressurs og bindeledd mellom skolene og departementet.

Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY) oppnevnes av Kunnskapsdepartementet og er et felles samarbeidsråd for partene i arbeidslivet og utdanningsmyndighetene. LO og NHO har ledelsen, og Utdanningsdirektoratet er sekretariat for SRY. SRY skal bidra til å utvikle felles rammer og strategier for fag- og yrkesopplæringen som ivaretar den enkeltes, virksomhetenes og samfunnets behov for kompetanse. SRY skal også bidra til samarbeid mellom aktuelle aktører for fag- og yrkesopplæringen nasjonalt, regionalt og lokalt samt mellom bransjer og sektorer.<sup>14</sup> På denne måten er SRY et samarbeidsforum som skal bidra felles rammer og godt samarbeid mellom utdanningsmyndighetene og partene i arbeidslivet og fag- og yrkesopplæringen.

De faglige rådene oppnevnes av Utdanningsdirektoratet etter anbefaling av SRY. Stortinget gikk inn for ni faglige råd, ett for hvert utdanningsprogram innen yrkesutdanningen. De faglige rådene skal arbeide for å utvikle kvaliteten i fagene og se trender og utviklingstrekk.<sup>15</sup> Vi har snakket med Faglig råd for design og håndverk, Faglig råd for helse- og sosialfag og Faglig råd for teknikk og industriell produksjon. De faglige rådene er rådgivende organ for Utdanningsdirektoratet i faglig spørsmål innen studieprogrammet de er representanter for.

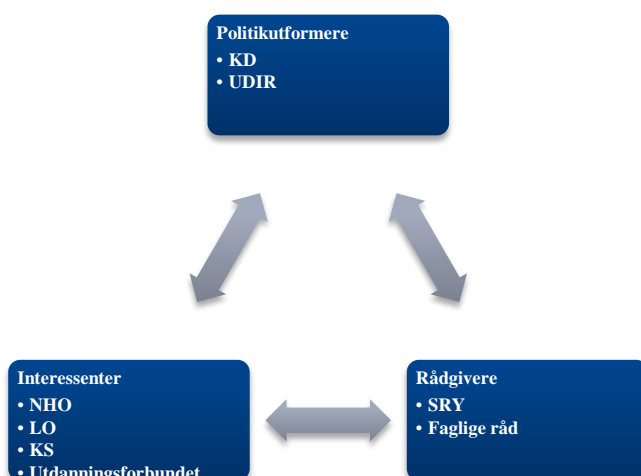
For å få arbeidsgiversidens perspektiver har vi intervjuet KS og NHO, og når det gjelder arbeidstakersiden har vi intervjuet representanter for Utdanningsforbundet og LO. Alle har vi intervjuet med tanke på å få deres perspektiv på implementeringen av Kunnskapsløftet og hvilke følger de mener reformens implikasjoner vil ha for deres medlemmer.

Kommunikasjonslinjene mellom de ulike aktørene er ikke lineære, men går heller på kryss og tvers. For å forsøke å lage et mer ryddig bilde av aktørene har vi gruppert dem i politikktutformere, rådgivere og interessenter. Skole, bedrift og fylkeskommune vil være politikktutøver i denne sammenhengen, påvirker i sin tur hva som blir resultatet av politikktutformningen på nasjonalt nivå gjennom å gi innspill til alle disse aktørene.

---

<sup>14</sup> [http://www.skolenettet.no/moduler/templates/Module\\_Overview.aspx?id=12973&epslanguage=NO](http://www.skolenettet.no/moduler/templates/Module_Overview.aspx?id=12973&epslanguage=NO) hentet 08.10.10

<sup>15</sup> [http://www.skolenettet.no/moduler/templates/Module\\_Overview.aspx?id=12829&epslanguage=NO](http://www.skolenettet.no/moduler/templates/Module_Overview.aspx?id=12829&epslanguage=NO) hentet 08.10.10



**Figur 6: Nasjonale aktører**

Aktørene på nasjonalt nivå har ulike posisjoner i forhold til makt og innflytelse. Mens Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet tar beslutninger angående utdanningspolitikken, har både SRY, de faglige rådene og arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene innflytelse på de beslutningene som blir tatt.

#### 4.3.1 Kunnskapsløftet sett fra nasjonalt nivå

Det ”nasjonale nivået” representerer med dette mange ulike perspektiv og ståsted. Gjennom analysen vil vi se om det finnes fellestrekk i deres forståelser, eller om de står langt fra hverandre. Vi vil se på de ulike aktørenes forståelser gjennom fire sentrale temaer i forbindelse med Kunnskapsløftet. Først vil vi se på reformen som idé og visjon. Deretter vil vi se på synspunkter i forhold til de bredere Vg1-fagene. Videre er lokal frihet versus nasjonal styring et sentralt spørsmål, og til slutt forholdet mellom yrkesretting og spesialisering i reformen.

Det er viktig å påpeke at de sentrale aktørene har sin rolle i forhold til Kunnskapsløftets overordnede mål og drift. Informantene i denne gruppen er ofte talspersoner for ulike interesser med tanke på implementeringen av Kunnskapsløftet og det ligger til deres oppgave å ha et mer overordnet, strategisk og abstrakt ansvar for, og blick på, implementeringen av reformen. Det er disse aktørene som i samhandling bidrar til å forme Kunnskapsløftet til en nasjonal reform, som skal ivareta interesser fra samtlige stakeholders. Dette står i kontrast til de lokale og regionale aktørene, hvis jobb er å operasjonalisere Kunnskapsløftet som reform inn i egen hverdag. Aktørene på nasjonalt nivå er viktige premissgivere for Kunnskapsløftet, ved å bidra både i politikktutforming og politikktutøving står de i en spesiell og sentral stilling med tanke på reformens implementeringsprosess.

##### 4.3.1.1 Kunnskapsløftet som idé og visjon

For aktørene på nasjonalt nivå er Kunnskapsløftet på mange måter mest en idé og en visjon. Visjonen bak Kunnskapsløftet er, som vi diskuterte nærmere over, å skape en bedre kultur for læring. Det overordnede målet er at alle elever skal utvikle grunnleggende ferdigheter og kompetanse for å kunne ta aktivt del i kunnskapssamfunnet. Når det gjelder fag- og

yrkesopplæringen er de konkrete målene som det jobbes med i opplæringshverdagen at bedre valg av lærefag skal føre til mer motiverte lærlinger som skal bidra til mindre frafall og som til sist skal føre til at det blir utdannet bedre fagarbeidere. Slik vi har tolket målene i Kunnskapsløftet er det dette som står igjen som det sentrale resonnementet som ligger til grunn.

Aktørene på nasjonalt nivå har få egne erfaringer fra opplæringssituasjoner og får informasjon om hvordan reformen fungerer og oppleves fra skolene og bedriftene. Samtidig er alle utenom Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet representanter for en gruppe som Kunnskapsløftet har betydning for. Som representanter for de ulike gruppene har de godt innblikk i hva som rører seg lenger ned i systemet, og kan på den måten bringe videre et mer overordnet bilde av implementeringsprosessen. På den ene siden kan vi derfor se det slik at aktørene på nasjonalt nivå først og fremst kjenner reformen ut fra dens idé og visjon. Samtidig er deres rolle å fange opp og bringe videre erfaringer fra dem de skal representere. Deres ulike perspektiver gjør også at de fremhever ulike sider av reformen som den viktigste visjonen.

Utdanningsforbundet mener at reformen har innfridd på et viktig område; grunnleggende ferdigheter. Særlig fremheves dette med grunnleggende ferdigheter som et grunnlag for å tilegne seg ytterligere kunnskap som et viktig punkt. De synes det er positivt at det ikke bare er kunnskapene som blir testet på nasjonale prøver som er viktig, men advarer likevel mot at man ikke må gå for langt.

NHO er enig i at grunnleggende ferdigheter er viktig, men påpeker at selv om det er presisert hva de grunnleggende ferdighetene skal bety i det enkelte fag i læreplanene, så fungerer det ikke slik i praksis. De påpeker at det er et gap mellom visjonen og det som utføres i praksis, og at det fremdeles er mye å vinne på å yrkesrette all opplæringen i fag- og yrkesopplæringen. Representantene fra NHO henviser til Clemet sin visjon om at den videregående opplæringen skulle være så bred at den kvalifiserer for ti forskjellige jobber:

*”Det er ingen uenighet i at de må kunne lese, skrive og regne, og det kommer til å bli enda viktigere i fremtiden å dokumentere. Så det kan hende miksen er viktig, men ideen om ti forskjellige jobber som Clemet sa, er ikke riktig. For det er ikke sånn brorparten av arbeidslivet er skrudd sammen, i alle fall ikke de som kommer fra yrkesfag og den delen av arbeidslivet som de går ut i”.*

Grunnleggende ferdigheter er positivt å få fokus på, men en så generell opplæring som Clemets visjon henviste til sees ikke som noe positivt, særlig fordi det ut fra deres perspektiv vil skape en ubalanse mellom det arbeidslivet vil ha og den opplæringen som blir gitt.

SRY knytter sine forventninger til Kunnskapsløftet helt tilbake til Søggen-utvalget og mener at en av de viktigste visjonene som Kunnskapsløftet skal innfri er man skal ha mulighet til å ta de fleste fagretninger i relativ nærhet til der man bor. Dette sees som et paradoks i forhold til at man også skal sikre og forbedre kvaliteten på fagarbeiderne som blir utdannet samtidig som at man har innført bredere Vg1-fag. Om de bredere Vg1-fagene bidrar til økt eller forverret kvalitet er noe aktørene på nasjonalt nivå har ulike oppfatninger om, men det de kan enes om er at dette er en sentral strukturendring i reformen som har hatt betydning for kvaliteten på den opplæringen som blir gitt.



#### 4.3.1.2 Bredere Vg1-fag

Å innføre bredere Vg1-kurs er et viktig grep i Kunnskapsløftet for fag- og yrkesopplæringen. Slik representanten fra Utdanningsdirektoratet oppfatter det var det bred enighet om den nye tilbudsstrukturen.

*”Jeg tror ikke det fantes en eneste dissens, men det var et veldig tett samarbeid med partene på tilbudsstrukturen som gjør at jeg har tro på at den ikke har blitt alt for bred. Det er selvfølgelig noen veldig få som bare har sitt ene, lille, smale fag for øyet som er misfornøyde, men jeg tror at samlet sett har vi fått den tilbudsstruktur som er rasjonell og som er til å leve med”.*

De øvrige nasjonale aktørene har ulike syn på hvor godt dette har fungert i praksis. Representantene fra NHO påpeker at Kunnskapsløftet ikke har fungert etter intensjonene i forhold til at bredere innganger skulle gi flere lærlinger og elever. De mener det har blitt færre og mindre spesialiserte lærlinger og lurer på hvor lurt dette grepet i reformen var. De sier blant annet at:

*”Jeg tror at den ideen om at bredde gjør deg omstillingsdyktig, er fundamentalt og prinsipielt feil (...)  
Jeg tror at inngangen har blitt så bred at det har blitt enda mindre relevant, og måten skolen gjennomfører det på gjør at det blir mindre relevant. Derav blir det mindre læringsutbytte”.*

Her kommer det fram en tydelig holdning om at visjonen i Kunnskapsløftet om bredere Vg1-fag er grunnleggende feil. I tillegg mener de også at det har blitt så bredt at elevenes læringsutbytte har blitt mindre. De opplever at reformen har ført til at elevene og lærlingene får mindre av den spesialiserte opplæringen som de mener man trenger for å bli en god fagarbeider. Det er tydelig at her er det noen nye verdier i reformen som går på tvers av de eksisterende verdiene, og det er muligheter for at det har oppstått en verdi-barriere som oppleves som problematisk for representantene i NHO.

Faglig råd for helse- og sosialfag opplever den samme bredden helt annerledes. På spørsmål om hvilke konsekvenser bredere utdanningsløp har hatt svarer Faglig råd for helse- og sosialfag at:

*”Det har gitt den rette bakgrunnen, det er tidsriktig. Verden forandrer seg så fort at det å ha en utdanning som er så spesifikk som den var før Reform 94 og i Reform 94, det er ikke tidsriktig. (...) Sånn følelsesmessig ut fra mine samtaler i daglig virke, så vil jeg si at den uroen som var i industrien forstummet fullstendig. Det er ikke tvil om at man trenger bredere kompetanse og innsikt i andre fagområder”.*

Her ser vi at den nye bredden i Vg1 oppfattes som et svært positivt trekk ved reformen. Representantene for helse- og sosialfag opplever at det var et svært riktig trekk for deres fag og noe som bidrog til en ny kompetanse som var veldig tiltrengt. Selv om det var uro i industrien tidligere, opplever Faglig råd for helse- og sosialfag at dette har forsvunnet etter hvert som de har sett resultatet. Dette kan ha sammenheng med at helse- og sosialfag har blitt

en del av fag- og yrkesopplæringen og fått en ny status gjennom dette. Slik sett opplever de at de har vunnet noe med dette grepet, mens NHO snakker på vegne av bransjer som har vært knyttet til fagopplæringen lenge. De opplever på sin side at de har mistet verdifull tid til fordypning gjennom Kunnskapsløftet, og mener at dette bidrar til en dårligere kvalitet på opplæringen.

Representanten for Faglig råd for teknikk og industriell produksjon er også positive til bredere fag. De sier at:

*”Vi er positive til bredere utdanningsløp. Vi hadde trodd at det skulle bli flere dårligere tilbakemeldinger, men det har ikke vært så mye fra TIP. Generelt positive, men det er viktig at man tillater spissingen og får med det som er viktig for faget. Man har lært det brede på skolen, og må ta spissingen når man kommer i bedrift. Det er viktig at fagene ikke blir for snevre, at ungdommen ikke blir utdannet i fag man bare kan bruke i en bedrift, men kan bruke på tvers av hele landet”.*

Som NHO synes også Faglig råd for TIP at det har forsvunnet noe fra opplæringen, men de tolker det ikke like negativt som NHO. De ser i større grad mulighetene den brede tilnærmingen gir elevene og bransjen i form av en opplæring som gjør fagarbeiderne i stand til å bruke sin kompetanse i hele landet på tvers av bedrifter. Her ser vi at dette nye grepet i opplæringen har blitt møtt mer positivt enn man hadde trodd på forhånd. Selv om de var skeptiske, har ikke tilbakemeldingene vært så dårlige som fryktet.

Representantene fra Faglig råd for design og håndverk er derimot enig med NHO. De sier for eksempel at:

*”Det sentrale, som jeg ikke er så glad i, er at det har blitt for snevert i starten. For eksempel på frisør så går man to år på skolen uten å ta i hår. Trist. Bra at man får inn noe allmennfag, men allmennteorien som er inne i fagene skal være yrkesrelatert, det er faget som er viktig. Når man har fulgt reformene opp gjennom årene, så er det viktig å ha ting i hånden i yrkesfagene, man lærer ikke faget uten det, og da hjelper allmennteori lite”.*

De mener det har blitt for snevert i starten i den forstand at bredden har gjort at det tar lang tid før elevene får prøve seg på det yrket de skal utdanne seg til. Den brede starten har ført til mindre yrkesretting, og at de allmenne fagene har fått for stor vekt og på den måten presset ut den yrkesspesifikke opplæringen i starten av opplæringsløpet. Faglig råd for design og håndverk opplever også at de har fått en forringelse i opplæringen sin som følge av reformen, noe som igjen kan resultere i en verdibarriere.

De ulike aktørene er altså delt i sitt syn på dette med bredere inngang til yrkesfagene. Noen opplever det som positivt, mens andre opplever det som en forringelse av kvaliteten. Hva som er bakgrunnen for de ulike synspunktene er vanskelig å si noe om, men vi kan i det minste se det slik at de som opplever å ha mistet noe med denne endringen er negative, mens de som opplever å ha vunnet noe er positive. Dette er selvsagt en helt rasjonell måte å møte forandringer på og det er lite overraskende i dette.

Skogen (2006) hevder at verdi- og maktbarrierer henger relativt godt sammen og sees på som de mest utslagsgivende barrierene i endringsarbeid. Disse organisatoriske endringene kan føre til at barrierene blir negative eller ”positive” i forhold til hvilken verdiforankring aktørene har, og om endringene aksepteres så kan implementeringen få en positiv valør fremfor en negativ. Dette kan illustreres med uttalelsene til Faglig råd for design og håndtverk og NHO sett opp mot sitatene fra Faglig råd for teknikk og industriell produksjon og Faglig råd for helse- og sosialfag.

#### 4.3.1.3 Lokal tilpassing versus nasjonal styring

Lokalt tilpassing i motsetning til nasjonale styringer er et sentralt element i Kunnskapsløftet som de nasjonale aktørene er opptatt av. Representanten fra Utdanningsdirektoratet sier at: *”Det blir mer inspirerende for lærerne å drive sin opplæring når de får frihet til å legge opp undervisningen både i forhold til lokale forhold og elevenes forutsetninger og behov”*. På denne måten synliggjøres den positive tanken bak det å åpne opp for mer lokal tilpassing. De ønsker med dette å åpne opp for en større metodefrihet og gi lærerne større rom for å ta inn og dra nytte av ressurser i lokalmiljøet og å tilpasse undervisningen best mulig til elevenes forutsetninger. Lærerens inspirasjon i utøvelsen av sin opplæringshverdag legges fram som en viktig begrunnelse for dette grepet.

Generelt har de øvrige aktørene på nasjonalt nivå ikke helt det samme perspektivet på dette med lokal tilpassing og er mer opptatt av at de ønsker nasjonale standarder for opplæringen for å kunne sikre kvaliteten på opplæringen. Lokal tilpassing oppfattes som noe usikkert og noe som kan forringe kvaliteten på opplæringen, og man stiller seg derfor kritisk til denne endringen i reformen. På spørsmål om de ønsker mer nasjonal styring svarer NHO: *”Ja, det tror jeg vi trygt kan si at vi ønsker. Vi ønsker ikke å frata skolene frihet, men de skal bruke tiden på god læring, ikke en masse andre greier som de nå driver med”*. De ønsker klart mer nasjonal styring og begrunner det med forståelsen om at skolene ikke skal bruke unødvendig tid på å tilpasse opplæringen til lokale forhold. Representanten fra Faglig råd for TIP svarer på spørsmålet om på hvilke områder tror de at Kunnskapsløftet sitt fokus på mer lokal tilpassing av opplæringen har ført til endringer at:

*”Man har blitt mer opptatt av den nasjonale standarden. Det er et viktig fokus (...)Vet ikke om den lokale friheten har gått for langt, kanskje i noen sammenhenger, men hvis vi kan klare styre det, kan den lokale handlefriheten kanskje være bra. Jeg vet ikke om den har blitt for stor eller ikke på nåværende tidspunkt”*.

Dette er et veldig interessant utsagn. Det økte fokuset på lokal tilpassing har ført til at Faglig råd for TIP er blitt mer opptatt av den nasjonale standarden, noe som i seg selv kan betegnes som paradoksalt. Videre blir det sagt at den lokale handlefriheten kanskje kan være bra hvis man klarer å styre den. Med et slikt grep vil jo den lokale tilpassingen miste sin verdi og ikke lenger være lokal tilpassing. Ser vi dette i lys av endringsbarrierer kan vi se det slik at Kunnskapsløftet har ført med seg endringer i maktfordelingen. Skoler og bedrifter har fått større mulighet til selv å tilpasse opplæringen til lokale forhold, mens organisasjonene som skal være deres representanter har mistet en del av sin oversikt og innflytelse. Det er ikke dermed sagt at organisasjonene mener at de selv skal sette føringene og standarden i forhold til opplæringens innhold, men de ser med bekymring på at definisjonsmandatet (i forhold til hva som er god opplæring) desentraliseres og reforderes ned i systemet. Vi kan her se antydningene av makt-barrierer, som har sitt utspring i mindre oversikt og mer

desentralisering. På grunn av at organisasjonene har mistet en del av sin mulighet til å påvirke gjennomføringen og resultatet av opplæringen, er de til dels negative til denne forandringen som Kunnskapsløftet har ført med seg.

Representanten fra Faglig råd for helse- og sosialfag forklarer dette fenomenet på denne måten:

*”Sånn som jeg oppfattet det var det bedrifter og organisasjoner lokalt som pushet på for å få lokal tilpassing, de opplever at Oslo ikke hører på dem. Kunnskapsløftet er bra, må ha lov til å gjøre det lokalt slik det gjøres i den enkelte region. Nå er man lykkelige lokalt, men da er man ikke lykkelig sentralt (...) De sentrale mister styringen, derfor er de ikke fornøyde”.*

Her kommer særlig dette med tapet av innflytelse inn som et sentralt element i for hold til hvorfor man er misfornøyde på nasjonalt nivå. Denne informanten stiller seg positiv til mulighetene for lokal tilpassing innenfor reformen, og ser det som verdifullt at bedriftene og skolene får denne muligheten til å gjøre opplæringen mest mulig relevant for lokale forhold. Med dette inntar Faglig råd for helse- og sosialfag en helt annen posisjon enn TIP. Grunnen til dette kan ligge i at helse- og sosialfag har fått en ny posisjon som yrkesfag i Kunnskapsløftet og dermed ikke opplever denne endringen i maktforholdene som problematisk.

Representanten fra LO inntar en mellomposisjon. På det samme spørsmålet svarer representanten at:

*”Jeg tror at der er det igjen både og. Vi har jo en del miljøer i LOs forbund som tenker at har man nasjonale føringer, så har man en lik utdanning. Og det er bra, men samtidig så er det ikke sånn at det alltid er bra. Jeg tror at LO er enig med seg selv om at lokal tilpassing til en viss grad er bra, men man er bekymret for kvaliteten”.*

Det er en trygghet i å ha nasjonale standarder, men her stilles det spørsmålsteget og det egentlig er bra. Å ha nasjonale standarder sees som et ledd i å sikre kvaliteten på opplæringen. Lokal tilpassing er bra fram til et visst punkt, men det blir forstått som noe som kan gå ut over kvaliteten. Også her ser vi at endringsskepsisen bunner i et tap av kontroll. Den lokale friheten utfordrer aktørene på nasjonalt nivå sin mulighet til å utøve kontroll, og blir derfor møtt med skepsis. Faglig råd for helse- og sosialfag har aldri hatt den kontrollen som de øvrige aktørene opplever at de mister, og kan dermed innta en mer positiv posisjon i forhold til denne endringen.

#### **4.3.1.4 Yrkesretting og spesialisering: teori versus praksis i fag- og yrkesopplæringen**

Forholdet mellom yrkesretting og spesialisering i fagopplæringen er et viktig punkt i forhold til Kunnskapsløftet. Forholdet mellom teorien og praksisen i opplæringen er under debatt og det har kommet kritikk i forhold til at opplæringen i skole er for teoretisk og ikke henger sammen med det yrke man utdanner elever til. Aktørene på nasjonalt nivå er selvsagt også opptatt av dette. Fokuset på yrkesretting blir i følge representanten for Kunnskapsdepartementet satt i sammenheng med frafallsproblematikken og at de bredere Vg1-fagene har ført til mindre yrkesretting, dermed mindre motivasjon hos elevene, som igjen

ender med å falle ut av opplæringsløpene. Ut over frafallsproblematikken handler debatten rundt yrkesretting og spesialisering om faget Prosjekt til fordypning som ble innført med Kunnskapsløftet<sup>16</sup>.

Representantene fra NHO er svært skeptiske til dette faget. På spørsmål om de tror at Prosjekt til fordypning har ført til at lærlingene skiller seg kompetansemessig fra tidligere lærlinger er svaret at:

*”Vi oppfattet Prosjekt til fordypning i sin tid som redningen når vi ikke fikk fordypning. Prosjekt til fordypning skulle være redningen for lærefaget, da kunne de gå inn i lærefaget sitt fra Vg1 og fordype seg i det lærefaget som de ønsket. Vi vet at alle får ikke det valget og det er mye dårlig opplæring, og opplæring som ikke er dokumentert. Lærlingene skiller seg negativt fordi Prosjekt til fordypning ikke har hjulpet på den spissingen vi forutså at det skulle være. Jeg har ikke noe tro på at Prosjekt til fordypning gir noen pluss på de timene de mangler. Faget har et ekstremt forbedringspotensial (...). Vi trodde at Prosjekt til fordypning skulle være redningen for lærefaget, men i det bildet ser ikke jeg at Prosjekt til fordypning har vært redningen”.*

Det er tydelig at NHO hadde tro på faget og den intensjonen som ligger i bunn, men at de ikke mener at disse intensjonene har blitt oppfylt. Slik de så på faget skulle det være en erstatning for den fordypningen som ble tatt ut med reformen. Det skulle være en mulighet for elevene til å spisse sin kompetanse allerede fra Vg1, men det har ikke fungert på den måten. Derfor er NHO kritiske til faget.

Representanten fra SRY forteller at:

*”I min hverdag er jeg innom skoler hvor jeg ser at man bruker Prosjekt til fordypning på en måte som er veldig praksisrettet, og elevene får god innsikt i faget. I de tilfellene så kan jeg si; ja, at dette må være enda bedre elever som kommer ut i lære. Men jeg har inntrykk av at man også finner det motsatte. For eksempel kan eleven i matfag ha Prosjekt til fordypning innenfor konditorfaget og gå ut i lære som slakter, i det tilfellet har Prosjekt til fordypning åpenbart ført til at bedriftene får lærlinger som kompetansemessig skiller seg, negativt”.*

Representanten fra SRY er med dette ganske på linje med NHO og det sentrale blir reformens vei fra visjon til praksis. Man ser at skolene og lærerne gjennomfører faget på ulike måter, og skaper derfor ulike resultater av tiltaket. Dette er et eksempel på hvordan skolene og lærernes utøvelse av sin rolle som bakkebyråkrat har stor påvirkning på resultatet av denne delen av reformen. De tolker intensjonene inn i sine lokale teorier og tiltaket får dermed helt ulike resultater. Dette kan også sees som et resultat av en vagt formulert intensjon som muliggjør ulike tolkninger og implementeringer av dette. Noen har forstått Prosjekt til fordypning som et fag hvor elevene kan fordype seg i det faget de har tenkt seg å gå i lære i, mens andre ser på faget som en mulighet til å prøve ut flere ulike fag for å bidra til det valget elevene skal ta. De øvrige nasjonale aktørene fremmer lignende synspunkt og det ser ut til at dette er en

---

<sup>16</sup> FAFO har fått i oppdrag å evaluere implementeringen av dette faget og en dypere analyse av temaet finnes i deres rapporter.

oppfatning alle kan enes om. Prosjekt til fordypning fungerer godt noen steder og ikke bra andre steder, og det er særlig der hvor faget brukes som en mulighet for fordypning at det blir forstått som at det fungerer etter intensjonen i reformen.

#### 4.3.2 Hvordan forstår aktører på nasjonalt nivå Kunnskapsløftet?

Aktørene på nasjonalt nivå forstår Kunnskapsløftet i stor grad "etter boka", etter idealbildet. Kunnskapsløftet er for dem det som ligger i grunnlagsdokumentene og dette er noe de er enig eller uenig i, og har ulike oppfatninger om fungerer etter intensjonen eller ikke. De opplever i liten grad selv "operasjonaliseringsproblemet". Med dette mener vi at de i liten grad selv har støtt på problemene ved å utføre visjonene som ligger i reformen, og har dermed heller ikke fått noe grunnlag for å danne sin egen forståelse av reformen slik de selv implementerer den i opplæringshverdagen. På denne måten kan vi si at det nasjonale nivået først og fremst forholder seg til ideen Kunnskapsløftet og høster erfaringer med reformen gjennom sine medlemsbedrifter og andre de representerer. Knytter vi dette til våre teoretiske perspektiver kan vi se det slik at aktørene på nasjonalt nivå, av helt logiske grunner, har et top down-perspektiv på implementeringsprosessen. Deres fokus ligger i stor grad på målstyring og resultater sett i forhold til de intensjonene som ligger i reformen, heller enn på problemløsning som vi i større grad ser som det sentrale perspektivet når skolene og bedriftene skal gjennomføre Kunnskapsløftet i praksis. Forståelsen for at Kunnskapsløftets intensjoner ikke nødvendigvis er enkelt å oversette i praksis blir mindre jo lengre vekk fra opplæringshverdagen man kommer. Representanten fra LO beskriver dette tydelig: *" For oss har reformen fremstått som ganske tydelig. Et interessant paradoks at de som skal gjennomføre den ikke oppfatter den som tydelig".*

Å danne en resonnementkjede for de nasjonale aktørene gir liten mening. For det første forholder de nasjonale aktørene seg relativt lojalt til det resonnementet som ligger til grunn for Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen fra politikktutformernes side, selv om de i varierende grad er enige og uenige i de elementene som inngår. For det andre gir det heller ingen mening å danne én felles resonnementkjede for alle disse aktørene. I så fall måtte vi laget en for hver enkelt. Men med bakgrunn i det første argumentet og at de nasjonale aktørene ikke i like stor grad som fylkene og casene møter operasjonaliseringsproblemet i implementeringsprosessen av reformen, vil disse resonnementkjedene i stor grad være lik politikktutformernes forståelse og ha liten verdi i en videre analyse.

#### 4.3.3 Hvordan har aktørene bidratt til å forme Kunnskapsløftet slik reformen ser ut i dag?

Aktørene på nasjonalt nivå er, på tross av en viss avstand fra opplæringshverdagen, viktige premissgivere for utformingen av Kunnskapsløftet. Hovedbidraget gjør de gjennom sin nærhet til Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet som har beslutningsmyndighet i forhold til utdanningsspørsmål. Gjennom å være rådgivende organ for disse har de øvrige nasjonale aktørene mulighet til å påvirke de beslutningene som blir tatt. Samtidig er de nasjonale aktørene også rådgivere i forhold til dem de skal representere og er et viktig ledd i informasjonsutveksling og tolkning av reformens intensjoner og muligheter. Gjennom disse to rollene er de nasjonale aktørene et viktig bindeledd mellom de som bestemmer politikken og de som utfører dem. Deres rolle som premissgivere og gate keepers, må og kan ikke undervurderes i den videre implementeringsprosessen av Kunnskapsløftet. Gjennom denne

rollen er de sentrale i forhold til hvordan skolene og bedriftene løser de utfordringene de møter når visjoner skal omgjøres til praksis.

#### 4.4 Fylkeskommunen i Kunnskapsløftet våren 2010 – på vei mot en ny rolle?

I dette kapitlet skal vi se nærmere på implementeringen av Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen, sett fra fylkeskommunalt nivå.<sup>17</sup> Som vi har redegjort for i kapittel 2, basere vi denne analysen i hovedsak på intervjuer med personer sentralt i de to fylkeskommunenes utdanningsavdelinger.

Hovedfokus i denne rapporten er Kunnskapsløftet slik reformen formes i opplæringshverdagen. For å få en bakgrunn for dette, er det imidlertid også nødvendig å se utviklingen i implementeringen, både på nasjonalt nivå (se kap 4.1.) og regionalt/fylkeskommunalt nivå. Denne analysen vil altså ikke være en detaljert studie av status i fylkeskommunenes arbeid fram til nå. Derimot vil vi her søke å løfte fram noen sentrale trekk ved arbeidet i fylkeskommunene, som har betydning for det som skjer i praksisfeltet.

Den overordnede problemstillingen i denne analyse vil være:

- *Hvordan forstår regionalt nivå Kunnskapsløftet?*

For å nærme oss et svar på dette vil vi forsøke å se hvilke resonnement som ligger til grunn for implementeringen av reformen på fylkeskommunalt nivå i våre to casefylker. Hva er fylkeskommunenes scenarier for Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen? Hvordan har fylkeskommunene grepet utfordringene Kunnskapsløftet innebærer, og hvordan har disse aktørene bidratt til å forme Kunnskapsløftet slik reformen ser ut i dag? Hvordan har Kunnskapsløftet påvirket fylkeskommunens rolleforståelse?

Sentralt i dette blir å forstå hvordan fylkeskommunene har definert sin egen rolle i arbeidet, og hvilke roller andre aktører har, sett fra fylkeskommunens ståsted.

Som i de øvrige kapitlene i denne rapporten, ønsker vi ikke her å gjøre generaliserende analyser. Våre data gir ikke bakgrunn for å trekke konklusjoner for alle landets fylker.<sup>18</sup> Gjennom å belyse en del generelle problemstillinger sett fra to utvalgte fylker, søker vi likevel å gi et bilde av de utfordringer man på dette nivået står overfor i implementeringen av en reform som Kunnskapsløftet. Selv om andre fylker vil kunne ha andre erfaringer, basert på deres kontekst, vil analysen av våre to fylkers møte med Kunnskapsløftet ha relevans også utenfor casene.

---

<sup>17</sup> I tillegg til evalueringen av Kunnskapsløftet, drar analysen i dette kapitlet nytte av evalueringen av prosjekt Vandreboka, som SINTEF har gjennomført parallelt med evalueringen av Kunnskapsløftet. Vandreboka var et forsøk på utvikling av gjennomgående vurderings- og dokumentasjonsformer i skole og lærebedrift, gjennomført i fire fylkeskommuner. (Se Buland og Fonn 2009 og Buland og Fonn 2010)

<sup>18</sup> Et unntak her er studien av Opplæringskontorene. Denne er basert på en representativ survey, og blir behandlet særskilt i kapittel 5

#### 4.4.1 Fylkeskommunen – aktør med mange roller?

Fylkeskommunene spiller en helt sentral rolle i forhold til implementering av Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen. Fylkeskommunens oppdrag er å legge til rette for en opplæring i skole og bedrift som gir flest mulig kompetanse de kan nyttiggjøre seg i arbeidslivet og som næringslivet og bedriftene etterspør.

Som aktør i fag- og yrkesopplæringen er fylkeskommunen karakterisert ved å ha flere ulike roller. De har et iverksetteransvar i forhold til nasjonalt definerte målsettinger og visjoner for denne delen av videregående opplæring. I et tradisjonelt politikkutformingsperspektiv, vil vi stå overfor politikkutformere (Storting og departement) og iverksettere (fylkeskommunene). I kontrast til dette vil vi anlegge et institusjonalistisk perspektiv, der man legger vekt på at politikk også formes gjennom implementeringen. I dette perspektivet blir fylkeskommunene også en viktig politikkutformer, gjennom den oversettelse de kontinuerlig foretar, fra departementale føringer og signaler til lokal handling.

Samtidig må fylkeskommunen bidra til å møte behov fra lokalt næringsliv. Lokale bedrifter vil ha behov for kompetanse og arbeidskraft, og fylkeskommunene forventes å bidra til å legge til rette for dette. Videre vil fylkeskommunene ha et regionalt perspektiv; man ønsker å opprettholde en politisk ønsket bosettingsstruktur, osv. Sist, men langt fra minst, vil fylkeskommunene måtte forholde seg til sine innbyggers ønsker, slik det blant annet kommer til uttrykk gjennom ungdoms valg av videregående opplæring. Fylkeskommunen skal altså samtidig møte nasjonale, regionale og individuelle behov og ønsker. Det sier seg selv at disse ulike behovene ikke alltid vil være sammenfallende.

For å møte disse ulike forventningene må fylkeskommunene fylle flere roller. For det første er de skoleeiere. Som ansvarlig for de videregående skolene i fylket, har fylkeskommunene relativt stort handlingsrom i forhold til å utforme, dimensjonere og drive egne skoler. Aktørene, de videregående skolene, kan i betydelig grad instrueres og påvirkes direkte, og det lokale handlingsrommet har blitt større i og med innføringen av Kunnskapsløftet.

Videre er fylkeskommunene selv lærebedrifter. Ulike fylkeskommunale etater er viktige lærebedrifter, og har et betydelig antall lærekontrakter. Som "eier" av egne lærebedrifter, kan kommunene til en viss grad direkte påvirke det som skjer her. Dette må imidlertid hele tiden avveies mot disse etatenes primære oppgaver; tjenesteproduksjon for innbyggerne. Disse lærebedriftene befinner seg også i hovedsak i andre fylkeskommunale sektorer, ikke underlagt de regionale utdanningsmyndigheter, og utenfor den utdanningspolitiske "kommandolinja".

Det norske systemet for fag- og yrkesopplæring innebærer imidlertid at store deler av opplæringsløpet for svært mange lærlinger vil foregå i bedrifter i privat sektor, altså i organisasjoner der fylkeskommunene ikke har noen direkte instruksjonsmyndighet. Dette er organisasjoner som ikke har opplæring som sitt hovedmål, der det primære målet alltid vil måtte være produksjon og verdiskaping, og der kjernekompetansen også vil være rettet mot dette (Buland 2010).

Fylkeskommunene er sentrale oversettere og sammenbindere på veien fra departement til lærebedrift. Fylkeskommunene skal sørge for at departementets intensjoner virkeliggjøres, og at det blir nødvendig sammenheng i opplæringen. Fylkeskommunene har altså en sentral rolle



i sammenbindingen av det noen har betegnet som et system med korporative trekk, der en offentlig garantert opplæring blir realisert i både offentlig og privat sektor. Fylkeskommunene skal bidra til å skape samsvar og sammenheng i politikken, fra departement til lærebedrift, og sørge for at man trekker sammen mot samme mål. Samtidig skal fylkeskommunene sørge for den nødvendige sammenheng i det 13-årige opplæringsløpet, for å realisere en best mulig, helhetlig opplæring og skape best mulige fagarbeidere.

Denne krevende rollen innebærer som sagt også at fylkeskommunen står overfor aktører de i betydelig grad kan instruere; videregående skoler og egne godkjente lærebedrifter, og aktører i privat sektor, som fylkeskommunen i liten grad kan instruere.

En sentral oppgave her blir å rekruttere og godkjenne lærebedrifter. Fylkeskommunene har et hovedansvar for at lærebedriftene holder mål også som ”opplæringsinstitusjoner”. Her møter man ofte utfordringen ved at man mangler læreplasser, samtidig som man skal kontrollere at lærebedriftene holder nødvendig kvalitet, og at opplæringen lærlingene får, dermed er god nok. Vi har i andre prosjekter (se for eksempel Buland 2009 og Buland 2010) sett hvordan fylkeskommuner opplever at ønsket om å ha tilstrekkelig mange lærebedrifter, kan komme i konflikt med ønsket om å foreta en streng kvalitetskontroll på den opplæringen som finner sted. En følge av dette kan være at man føler seg tvunget til å godkjenne lærebedrifter til tross for at man ser at de isolert sett ikke i tilfredsstillende grad fyller kravene i tilfredsstillende grad.

Fylkeskommunenes kanskje viktigste verktøy for påvirking, blir å være tilrettelegger og støttespiller for lærebedriftene, og søke å bidra til kompetanseheving og en strukturert opplæring. I tillegg til det økonomiske bidraget, gjennom det offentlige lærlingtilskuddet, kan man her bidra med å legge til rette for instruktøropplæring, opplæring av prøvenemndsmedlemmer osv. De kan videre opptre som nettverksbyggere, brobyggere og støttespillere på ulike måter.

I forhold til det vi i kapittel 4 har sagt om aktørnettverk, ser vi altså at fylkeskommunene i stor grad må opptre som nettverksbyggere mellom ulike aktører; lærebedrifter, mulige framtidige lærebedrifter, skoler, opplæringskontorer, bransjeorganisasjoner, prøvenemnder osv. For å innrullere tilstrekkelig mange lærebedrifter i sine nettverk, må de legge til rette, overtale og overbevise tilstrekkelig mange private bedrifter om at de er tjent med å inngå i et forpliktende samarbeid rundt opplæring, at dette er noe som tjener både regionene og bedriftene. Fylkeskommunenes scenarie eller virkelighetsbilde, som i sin tur er en oversettelse/tilpasning av departementets overordnede, nasjonale scenarie, må fungere som grunnlag for å innrullere også private bedrifter og andre aktører i det heterogene aktørnettverket rundt fag- og yrkesopplæringen.

For å forstå fylkeskommunene som styringsnivå må en altså forstå deres doble status som både politisk institusjon og som forvaltningsorgan. De er både politiske aktører, utviklings- og planleggingsaktører, tjenesteprodusenter og myndighetsforvaltere. Sett i forhold til fag- og yrkesopplæringen er dette systemet i følge Sandberg og Aasen (2008) tvetydig i forhold til fylkeskommunens ansvar da ansvaret også omfatter opplæring i bedrift. Gjennom samfunnskontrakten som ble inngått mellom partene i arbeidslivet og det offentlige skolesystemet gjennom Reform 94, forpliktet partene seg til å bidra med læreplasser og det

ble opprettet administrative ordninger for formidling på fylkeskommunalt nivå (Teige mfl 2009; Sandberg og Aasen 2008, Michelsen, Høst og Gitlesen 1999). I forbindelse med Kunnskapsløftet ble denne samfunnskontrakten mellom partene videreført uforandret.

Sandberg og Aasen sier at i snever forstand dreier en politisk reform som Kunnskapsløftet seg om formell, offentlig beslutning og samfunnets valg av mål og virkemidler (2008:26). Dersom vi skal forstå konsekvensene av en politisk vedtatt reform, må vi som Sandberg og Aasen også uttale (ibid), forstå politikk i en videre betydning. En slik vid forståelse av Kunnskapsløftet inkluderer for eksempel forutsetningene for deltakelse og medvirkning i beslutnings- og implementeringsprosessen, interessemotsetninger og konflikter, sanksjoner og motstand. Det vil si at en politisk reform ikke bare dreier seg om offentlige beslutninger og hvordan operasjonalisere disse, men også om maktrelasjoner, ideologi og menings- og viljesdannelse og ikke minst om institusjonelle føringer og tradisjoner (ibid og Teige mfl 2009). Som vi har vist i kapitel 3, vil endringer i tunge institusjoner først og fremst kunne skje gjennom små skritt. Inkrementelle endringer er det man kan håpe på. Unntaket for dette er hvis man opplever dyptgripende kriser i forhold til institusjonenes virkemåte og produksjon. Selv om det fra enkelte aktører reises kritikk mot fylkeskommunenes evne til å fylle sin rolle, kan man ikke tale om at en slik krise, som altså ville gitt grunnlag for radikale endringer, var til stede ved Kunnskapsløftet start. Reformen innebærer da også mest av alt mindre justeringer i systemet for fag- og yrkesopplæring. Til forskjell fra Reform 94 er Kunnskapsløftet ingen strukturreform.

#### **4.4.2 To verdener, med fylkeskommunen som bindeledd?**

Fag- og yrkesopplæring i Norge er bygd opp rundt en modell. Den kommende fagarbeideren i normalmodellen går gjennom to år i skole, etterfulgt av to år som lærling i bedrift, der man skal lære faget gjennom deltakelse i reell produksjon av varer eller tjenester. En offentlig basert utdanning gjennomføres altså på to ulike læringsarenaer, i offentlig og privat sektor. Hensikten med denne opplæringsmodellen er å forene skolens teoretisk baserte modell for læring og lærebedriftens praksislæring. Å utnytte det beste fra to verdener, skal gi de beste fagarbeiderne, med en kompetanse som både er teoretisk og praktisk basert og i tråd med den kompetansen bransjene til en hver tid trenger.

Modellen har åpenbart også noen utfordringer: To verdener møtes og forventes å skulle samhandle. Disse to verdener preges av ulike rammevilkår og ulike målsettinger. Bedriftens mål er produksjon, og overskudd, skolens mål er læring, og dette preger deres virksomhet. De to arenaene preges av ulik organisering, ulik faglig bakgrunn i personalet, ulike arbeidsmåter, ulike kulturer, ulike språklige og forståelsesmessige rammer for virksomheten. Noen snakker om to fundamentalt ulike kunnskaps- og læringsformer, en "før-moderne", praktisk basert kunnskap/læring i lærebedriftene og en "moderne", teoribasert og gjerne vitenskapeliggjort kunnskap i skolen. Overgangen fra elev til lærling blir ofte opplevd som stor, og frafallet er for høyt.

Skal 2+2-modellen fungere i tråd med visjonen, er man avhengig av et godt samspill mellom de to arenaene. Bare på den måten kan det ene bygge opp under det andre, slik at helheten, ikke to selvstendige og uavhengige deler, blir det som preger opplæringen.

Mange av våre informanter i fylkeskommunene mener at det fortsatt er for svake koblinger og for liten helhet. I prosjektet Vandreboka var dette en av de sentrale problemstillingene man ønsket å møte, og også i denne evalueringen ser vi at informanter peker på de samme utfordringene: Opplæringsløpet preges ofte av lite samspill mellom de to arenaene. Det skjer for lite gjensidig kompetanseoverføring/-utveksling mellom bedrift og skole. Kompetanse fra bedrift benyttes lite i skolens læring, og skolens kompetanse oppfattes gjerne i liten grad som relevant i bedriften. De to arenaene påvirker dermed i liten grad læringen hos hverandre. Ett resultat av dette er lite yrkesretting av fellesfagene i skolen, med den følge at mange elever sliter mer enn kanskje nødvendig med teoretiske fag som oppleves som lite relevante, men som er svært viktige også for utøvelsen av deres framtidige fag. En rådgiver i en fylkeskommune beskrev det slik:

*”Det handler også om å gjøre opplæringene i felles programfag virkelighetsnær og fellesfag relevant for yrkesfagene. En mattelærer må se på hva som er relevant i matte for bygg- og anleggsgaget for eksempel. Kan ikke se på mattefaget for matte sin egen del, må se på relevansen for hva som kan være nyttig. Kanskje må mattelæreren ut på byggeplassen for å se gode eksempler. For mattelærerne har en annen bakgrunn. Har en fagutdanning i det faget de underviser i, men ikke alle andre mulige fagområder”.*

Mange mener at det er for lite direkte progresjon i læringen, at det som læres i skolen i for liten grad bygger opp om det som skal læres i bedriften.

Aktører i de to arenaene har ofte lite kunnskap om hverandre, og samspillet preges ofte av en viss usikkerhet. ”Vi må lære dem alt fra bunnen av..” og ”Skolen er alt for teoretisk og har ikke peiling på hva som trengs i virkeligheten...” er relativt typiske utsagn fra lærebedrifter. Fra skolen kan man på samme måte høre ting som ”Lærebedriften har aldri sett en læreplan” og ”Lærlingene er bare billig arbeidskraft..” Mistillit er ofte et dårlig grunnlag for samarbeid.

En av våre informanter i fylkeskommunene, beskrev det slik:

*”En svakhet det at skoler og bedrifter kjenner for lite til hverandres hverdag, hører at bedriftene sier at de ikke kan noen ting når de kommer ut fra skolen og enda verre har det blitt med KL. Kanskje skolen er litt for redd til å bruke arbeidsplassene i skoleopplæringene, forbeholdt Prosjekt til fordypning: at de i hvert fall sparer det til Vg2-elever. Tar lang tid før eleven kommer ut i yrket og ser hvordan virkeligheten er.”*

Resultatet av dette er en modell som i følge mange i praksis fungerer suboptimalt, hvor potensialet for læring ikke er fullt utnyttet, og frafallet underveis er for høyt. Bedre læring kan altså oppnås gjennom å utvikle mer sammenheng og bedre samhandling i de fire årene. I reformen Kunnskapsløftet er dette et uttalt mål; man ønsker i større grad å utvikle et helhetlig fireårig løp, i den tro at dette vil føre til bedre læring, mindre frafall og bedre, enda mer kompetente fagarbeidere.

Et sentralt spørsmål blir om fylkeskommunene er i ferd med å bli et sentralt bindeledd i dette, en aktør som kan bidra til å koble de to verdener på en bedre måte?

#### 4.4.3 Kunnskapsløftet på vei mot målet, eller er veien målet?

Har Kunnskapsløftet innfridd forventningene så langt? Dette kan selvsagt ikke besvares entydig, og våre informanter i fylkeskommunene gjør da heller ikke det. I tråd med det vi har sagt tidligere, har det vært mange, parallelle ulike scenarier og virkelighetsoppfatninger, og dermed også målformuleringer knyttet til Kunnskapsløftet. Her vil vi nøye oss med å se på hvordan informanter i våre to fylkeskommuner vurderer dette.

Flere av våre informanter har vært inne på at Kunnskapsløftet ikke har innfridd forhåpningene, rett og slett fordi målene flytter seg. Kunnskapsløftet er en prosess, en kontinuerlig utvikling som en ikke kommer til å bli ”ferdig” med i overskuelig framtid.

Hvis man typologiserer reformer etter en skala, fra det svært konkrete, handlingsrettede, der man lanserer en serie konkrete endringer og tiltak som skal føre til noen spesifikke mål, til det visjonære, der reformen handler om en ide og en visjon om framtidig utvikling, men der veien dit er mer åpen, kan man si at Kunnskapsløftet i alle fall for fag- og yrkesopplæringen, ligger nærmere det siste ytterpunktet. Få konkrete virkemidler skal føre til mål definert i hovedsak på overordnet nivå; bedre gjennomstrømming, bedre kvalitet på fagarbeiderne osv.

I et slikt perspektiv vil Kunnskapsløftet være en kontinuerlig prosess. På veien mot de overordnede målene har regionale og lokale aktører fått større grad av handlingsrom og metodefrihet, så lenge man holder seg innenfor gjeldende lov og regelverk. Denne friheten oppleves av flere av våre informanter som tvetydig, det er også krevende å skulle finne sin egen vei uten sterke og klare føringer. Samtidig var flere av våre informanter i fylkeskommunene inne på at Kunnskapsløftet fortsatt oppleves som nytt og ukjent landskap av mange lærebedrifter, og dette er selvsagt en ufordring. En leder i fylkeskommunene, beskrev det slik:

*”Ellers gir vi tilbud om opplæring til alle nye bedrifter, pluss eksisterende bedrifter som søker godkjenning i nye fag: den biten går på kvalitet – lære de å gå rett mot målet. Det er opplæring av bedriftene. Hva bedriften skal gjøre når de blir en godkjent lærebedrift. Det går over ett par timer, en nødløsning for at de skal gå mer mot målet – fordi det er en helt ny lovgivning som de aldri har sett før. Lære seg til hvordan de skal forholde seg til lov og regelverk”.*

Flere informanter mener at Kunnskapsløftet har ført til at normalmodellen, 2+2-modellen, ikke lenger er så fast som den før ofte ble oppfattet. Reformen har ført til større grad av fleksibilitet i forhold til ulike opplæringsløp, med ulike kombinasjoner av skole og bedriftsbasert opplæring. En saksbehandler i en fylkeskommune reflekterte over dette:

*”Etter KL må det bli letter fordi det er litt mer fleksibilitet i systemet, mer enn etter R94. Men jeg opplever at den kunnskapen er kanskje ikke der ute blant aktørene som skal ta inn elever med særskilte behov. ... Jeg har sans for KL – det er et steg i riktig retning, på grunn av fleksibilitet og helhetstenkning. I alle fall det at videregående opplæring er en helhet, enten man snakker skole eller bedrift, det har blitt tydeligere. Det veldige skillet som var blir litt mer utvisket. Smått om sen.”*

Fylkeskommunene vi studerer er i gang med prosessen med å skape større samspill på en rekke områder i forhold til fag- og yrkesopplæringen. Ikke minst opplever vi at det har blitt en forsterket oppmerksomhet rundt dette området. Fylkeskommunene har blitt mer bevisst sin egen rolle som utviklingsaktør i forhold til hele det fireårige løpet, ikke bare deres egen del av det. Det økte fokuset, og økte aktivitetsnivået som utviklingsagent for hele det fireårige løpet, viser seg på en rekke områder. Særlig viktig i dette er:

- Opplæring av aktører
  - o Instruktøropplæring
  - o Prøvenemndopplæring
  - o Opplæring av nye lærebedrifter
- Kontroll og rapporteringsrutiner for bedriftene, inkludert systemer for tilbakemeldinger til bedriftene
- Bedriftsbesøk/oppfølging av kvalitet i opplæringen
- Arenaer for samarbeid skole/bedrift/næringsliv
  - o Instruktørkurs åpne for lærere
  - o Felles kursing prøvenemnd/lærere
- Yrkesorientering, rettet mot videregående skole og ungdomsskole, for å stimulere til bedre valg<sup>19</sup>

Man ser altså en rekke områder der man kan og ønsker å gjøre en innsats. Dette fører også til en viss frustrasjon, siden man ser at man ikke klarer å møte utfordringene slik man gjerne skulle ha gjort.

En sentral aktør i en av fylkeskommunene, beskriv situasjonen slik:

*”Målet, og det som y-nemnda en gang sa, er at alle de selvstendige bedriftene skal besøkes minst en gang per år. Det er vel vanskelig å nå den målsetningen både ut i fra geografi og ressurser osv, men vi har som mål ut å besøke disse lærlingene. I tillegg så har vi lærlingsamlinger osv... Det vi nå innfører 2009, en del av internkontroll systemet, er at vi innfører utdanningsdirektoratets lærling- og instruktørundersøkelse. Det blir den som blir rapporten inn til nemnda, nemnda har bedt om en rapport på kvaliteten på fagopplæringa. Det er bra. Etter hvert blir undersøkelsene utviklet sånn at vi kan sammenligne oss på tvers av fylkene”.*

Den viktigste barrieren og kilden til frustrasjon, handler nok om ressurser. Man opplever i dag å ikke ha tilstrekkelige ressurser til å kunne gjøre en god nok jobb. Flere gir uttrykk for at man ikke greier å følge opp alle lærebedriftene som er involvert i opplæringen godt nok. Fylkeskommunene i vårt utvalg har begge mer enn 2.000 lærebedrifter å forholde seg til, og de opplever at mange av disse har et stort behov for bistand og støtte.

---

<sup>19</sup> Evalueringen av rådgivningen i Norge, viser også at en rekke fylkeskommuner har arbeidet aktivt med å styrke yrkes- og utdanningsrådgivningen i skolen, blant annet gjennom utstrakt samarbeid med andre aktører, partnerskap, og etablering av karriereveiledningssentre. Ett av våre case-fylker har også etablert slike senter for å styrke skolens arbeid på dette feltet.

En fortolkning av dette, er at nettopp den økte lokale handlefriheten som Kunnskapsløftet legger opp til, skaper usikkerhet i mange lærebedrifter, og dermed også flere spørsmål som krever svar.

I følge noen av våre informanter er ikke fylkeskommunene utrustet verken faglig eller økonomisk til å følge opp eksisterende lærebedrifter og rekruttere nye. Selv om fagkonsulentene greier å besøke en del bedrifter, opplever de at det er svært mange spørsmål som skal besvares. Informanter forteller om et stort behov i bedriftene for å få svar på alle spørsmålene de har om sin rolle som lærebedrift. Fag- og yrkesopplæring i skole og bedrift er sidestilte opplæringsarenaer, og fylkeskommunens arbeid med fagopplæring i bedrift må styrkes faglig og økonomisk dersom en skal få bedre resultat. Med mer ressurser og bedre oppfølging av den enkelte lærebedrift, vil en i følge en sentralt plassert informant i ett av våre case-fylker, få et mye bedre resultat med gjennomstrømming, en vil kunne rekruttere flere lærebedrifter og lærebedriftene vil kunne drive kvalitativt bedre opplæring. Den samme informanten mener også at fylkeskommunens oppfølging av lærebedrifter representerer den største svakheten i fag- og yrkesopplæringen i dag.

En sentral aktør i ett av våre fylker, beskrev sin frustrasjon slik:

*”Når vi er på besøk til bedriftene, vi har endelig kommet oss ut etter mange år, halvparten av de vi følger opp har ikke systemene i orden. Vi må kontrollere systemene, er det intern kontroll, har de halvårsavtaler? Alle de fasilitetene som skal til for at det skal drives opplæring. Kvaliteten skal opp. Skal vi greie det er det et av virkemidlene, det andre er å lære opp instruktørene”.*

#### **4.4.3.1 Utfordringer i det videre arbeidet**

På spørsmål om hvilke utfordringer våre to casefylker opplever som vesentlige i det videre arbeidet med Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen, sier flere informanter altså at oppfølging av lærebedriftene er et kritisk punkt. Man har i dag ikke ressurser til å følge opp alle lærebedriftene i en slik grad som de mener er nødvendig og ønskelig. En saksbehandler beskrev det slik:

*”Det er ønskelig med mer tid ute i feltet som saksbehandler, men vi får ikke utvidet døgnnet. Jeg prøver å dra ut 1 gang i året til de selvstendige bedriftene. Hender de ber om ekstra råd og veiledning, og da drar vi ut. Vi er tilgjengelig både for bedrift og lærling.”*

Rekruttering av tilstrekkelig antall lærebedrifter er en gjennomgående utfordring, og ikke noe nytt i sammenheng med Kunnskapsløftet. Dette er likevel en sentral utfordring våre informanter står overfor. Det samme er utfordringen med å finne tilfredsstillende løsninger for de elevene man ikke klarer å finne lære plasser for.

Yrkesretting av felles programfag er en annen utfordring som også noen av våre informanter i fylkeskommunene peker på. Store elevgrupper har problemer med motivasjon i forhold til fag

som engelsk og matematikk, her ligger det åpenbart et ubrukt potensiale i å gjøre opplæringen i felles programfag virkelighetsnær og relevant for yrkesfagene. Her ligger også et behov for enda bedre samspill mellom skole og bedrift.

Det er også et ønske fra informanter at det blir avholdt fagseminar, konferanser eller opprettet fora for erfaringsutveksling for fagkonsulenter som formidler lærlinger da det ikke finnes felles rutiner for dette arbeidet på nasjonalt nivå. Informanter sier det er et stort potensial i å utvikle disse systemene på en bedre måte enn i dag.

Med hensyn til kursing av instruktører, gjøres det en målrettet jobb i begge våre case-fylker. En utfordring som flere peker på, er at man har et inntrykk av ikke å nå de som trenger det mest. Representanter for gode lærebedrifter er gjengangere på kusene, mens en del er langt vanskeligere å rekruttere. Noen ser også opplæringen som en mulig arena for kontakt mellom skoler og lærebedrifter, mellom lærere og instruktører. En sentral aktør i en av våre fylkeskommuner, beskrev det slik:

*”Vi har satsset på instruktøropplæring – laget eget hefte på det. Godt mottatt. God tilbakemelding. På en skala fra 1 til 5 så sier rundt 70-80 prosent at dette har stor nytteverdi (4 og 5). Må lære instruktørene formidlingskompetanse. ... Dette utviklet vi sammen med bedrifter/skoler. Vi har åpnet adgang til at lærere, for å skape arena, får melde seg på kursene.”*

Noen informanter antyder også at en del bedrifter har begynt å stille kritiske spørsmål om kvaliteten av opplæringen i skolen. I ett av casefylkene har man fått tilbakemeldinger blant annet fra bilbransjen og fra bygg- og anleggsteknikk som begge stiller spørsmålstegn ved kvaliteten på opplæringen i de respektive fagene i skole.

En annen utfordring det pekes på er de avsluttende fag- og svenneprøvene. Informanter uttrykker at det er i ferd med å bli et problem at det utvikles ulike vurderingskriterier for fag- og svenneprøvene fra fylke til fylke. Spørsmålet er om fagprøvene blir så lokale at en kan begynne å snakke om en Møre-tømrer, en Trønder-tømrer, en Nordlands-tømrer osv. Informanter forteller at det er bransjer som har begynt å etterlyse sterkere nasjonale føringer på innholdet i fagprøvene.

#### **4.4.3.2 Prosjekt til fordypning – et fag med mange ansikter**

Implementeringen av Prosjekt til fordypning oppleves som en utfordring av flere av de to fylkenes informanter. Faget har så langt ikke svart til forventningene. Det gis uttrykk for en betydelig usikkerhet med hensyn til hva som skjer i skoler og lærebedrifter knyttet til Prosjekt til fordypning. Blant annet er dokumentasjon og karaktersetting i faget områder som det hersker en vesentlig usikkerhet omkring.

Andre av våre informanter gir uttrykk for usikkerhet knyttet til Prosjekt til fordypning, og mener at dette kanskje er det største spørsmålet i forhold til Kunnskapsløftet. Flere gir uttrykk for at man er usikker på hva som skjer i skole og bedrift knyttet til Prosjekt til fordypning. Dokumentasjon og karaktersetting i Prosjekt til fordypning er også et spørsmål noen trekker fram som et område der det råder betydelig usikkerhet.

Her møter vi en sentral tvetydighet knyttet til Prosjekt til fordypning. På mange måter kan vi si at vi her står overfor flere delvis sammenfallende og delvis konkurrerende scenarier for hva Prosjekt til fordypning er eller bør være; skal faget primært være yrkesorientering eller faglig spesialisering?

Prosjekt til fordypning bærer i seg begge de to formålene, og de to er ikke alltid like lett å kombinere. Prosjekt til fordypning fungerer i dag åpenbart ulike ting for ulike grupper. Faget skal for noen primært fungere som yrkesorientering, og altså gi elever bedre grunnlag for å velge lærefag. I et slikt scenario er det et poeng at faget gir mulighet til å prøve ulike fagfordypninger. For andre handler Prosjekt til fordypning først og fremst om motivasjon for elever som sliter med teoretiske fag.

For atter andre er Prosjekt til fordypning primært en mulighet for spesialisering, som kompensasjon for de bredere inngangsfagene på Vg1 og Vg2. Prosjekt til fordypning blir i lys av dette en måte å sikre at lærlinger får nødvendig spesialisering i lærefaget før de starter læretiden i bedrift. Skal dette fungere, bør Prosjekt til fordypning konsentreres om ett fag/en fordypning, for å få mest mulig praksis. Vi har i andre prosjekter sett hvordan enkelte bransjer noen steder krever at framtidige lærlinger skal ha hatt mest mulig fordypning i lærefaget gjennom Prosjekt til fordypning i skolen.

Noen av våre informanter peker på at Prosjekt til fordypning fungerer som redskap for bedriftene når de skal velge lærlinger, og som mulig utstillingsvindu for elever som ønsker lære i en bestemt bedrift. Gjennom Prosjekt til fordypning kan de vise at de duger, at de har de egenskaper bedriften etterspør.

En sentralt plassert aktør i en av våre fylkeskommuner, beskrev denne tvetydigheten, etter å ha blitt spurt om Prosjekt til fordypning fungerte som utstillingsvindu der lærebedriftene kunne velge lærlinger:

*”Ja, kanskje bedriftene kan gå på øverste hylle, men den andre effekten kan være at du klarer å vekke til live flere potensielle bedrifter. Også elevene må bli fortalt at nå har du sjansen til å vise deg fram, kanskje du ønsker en framtid i den bedriften, det er nok flere sider som bør evalueres og gå dypere inn i etter hvert. En annen positiv effekt kan bli at vi kan få til en tidligere formidling”.*

For noen aktører/informanter ligger det primære med Prosjekt til fordypning på systemnivå; gjennom gjennomføring av faget ønsker man å skape bedre nettverk og relasjoner mellom skole og bedrift. Som en av våre informanter sa:

*”Jeg tror Prosjekt til fordypning er katalysator på det, hvor de åpner dørene for hverandre. Skolen må ta kontakt ut, og da er det lettere for bransjene å komme inn”.*

For andre igjen er fokuset mer negativt. Prosjekt til fordypning betyr en belastning for bedriftene. Det er enda en ny gruppe elever som man må skaffe plass til, og en utfordring for skolene som må organisere faget.



Dette illustrerer etter vår mening godt hvordan ett og samme konkrete tiltak kan ha ulike ”ansikter”, avhengig av hvem som ser det. Denne tvetydigheten har etter vår mening vært til stede gjennom hele fagets eksistens. Det er derfor viktig å være klar over at Prosjekt til fordypning kan oppfattes å ha ulike betydninger og at dette kan føre til ulik praksis knyttet til gjennomføring.

#### 4.4.4 Med små skritt mot målet?

Vi tror det er riktig å konkludere med at Kunnskapsløftet som idé er i ferd med å få solid fotfeste i våre to casefylker. Selv om casefylkene i reformens startfase sendte flere av statens oppdrag direkte ut til sine lokale skoler, opplæringskontorene og lærebedriftene for en endelig lokal tolkning (læreplaner, innholdet i opplæringen, frihet til lokal tilpasning, utvikling av strategier for vurdering mm), har de to casefylkene på noen områder sett utfordringene ved en slik delegering/spredning. Vi registrerer at bedriftene etterspør veiledninger på vurderingsprosedyrer, prosedyrer for hvordan legge til rette for opplæring for elever med spesielle opplæringsbehov og spesialundervisning mm.

Det kan se ut til at casefylkene har tatt mer grep både i å utarbeide strategiplaner og ulike veiledere/oppskrifter for sine skoler, og for ”sine” lærebedrifter. I dette ser vi at det tegnes et mønster der i hvert fall våre casefylker ikke lenger bare kan sies å være et ledd i et hierarkisk implementeringsregime, fylkene blir også selvstendige utviklingsagenter for hele det fireårige løpet? Vi mener derfor å registrere at det lokale initiativet kanskje er i ferd med å befeste seg, ikke først og fremst på lokalt nivå, i lærebedriftene, men regionalt. Dette vil vi imidlertid måtte analysere nærmere i sluttrapporten.

#### 4.4.5 Mellom to verdener

Vi mener altså at det kan se ut som om fylkeskommunene nå framstår noe tydeligere i rollen som kvalitetsutvikler og garantist for kvalitet, også med hensyn til den opplæringen som skjer i bedrift. Flere av våre informanter har vært relativt klare på den rollen de ønsker å spille som kvalitetsutviklere, også for opplæring i bedrift. En sentralt plassert aktør i en fylkeskommune, beskrev det slik:

*”Skal også ha Årsrapportering på bedriftene – har også laget et skjema på det. Har laget skjema for bedrifter og for OK som er nesten likelydende. Har måttet styrke staben pga av det. Det nytter ikke å be om årsmelding fra bedriftene uten å gi tilbakemelding til bedriftene, må behandle og gi tilbakemelding og følge opp når vi ser at det er noe som ikke stemmer.”*

Her ser vi for det første hvordan kvalitetskontrollen formaliseres og institusjonaliseres. Samtidig er denne informanten klar på nødvendigheten av tilbakemelding. Skal man oppnå kvalitetsutvikling, må man etablere læringsløyper, der kunnskap tilbakeføres til bedriftene.

På den måten framtrer fylkeskommunene kanskje også klarere som et av de sentrale bindeleddene mellom de to verdener det norske utdanningssystemet er bygd opp rundt. Evalueringen av prosjekt Vandreboka, som på flere dimensjoner griper tak i utfordringer i Kunnskapsløftet, viser også fylkeskommuner som ønsker å bli klarere utviklingsagenter og

støttespillere for hele det fireårige løpet (se for eksempel Buland og Fonn 2009 og Buland og Fonn 2010).

En sentral utfordring i arbeidet med å styrke opplæringen i bedrift, er å sikre at dette ikke ensidig skjer på skolens premisser. Vi har i evalueringen av prosjekt Vandreboka (Buland og Fonn 2010) pekt på hvordan relasjonen mellom skole og lærebedrift ofte oppleves som asymmetrisk, at skolen i kraft av sin modellmakt (Bråten 1998), det vil si sin beherskelse av det pedagogiske fagspråket og de teoretiske modellene for læring, ensidig får lov til å definere hva som er god læring, god vurdering etc. I sitt arbeid med å styrke lærebedriften, må fylkeskommunene etter vår mening også bidra til at samhandlingen mellom skole og bedrift ikke bare blir mer omfattende, men også preget av mer symmetri. Styrking av opplæringen i bedrift, for eksempel gjennom skolering av instruktører, må ikke ensidig resultere i at bedriftens læring blir mer ”skolsk”. En saksbehandler i fylkeskommunene, beskrev det slik, med referanse til kvalitetskrav i opplæringen:

*”Jeg er redd for at den underliggende tenkningen i KL kan bli for skolsk – det har ikke med regelverket å gjøre, men med de som praktiserer det. Det er viktig at de forstår at vi har et arbeidsliv som stiller krav til kvalitet. Det er ingen menneskerett å bestå en fagprøve. Premissleverandøren er næringen, ikke skolen.”*

Særpreget ved opplæring i bedrift, den praksisbaserte læringsformen som noen har påpekt er i slekt med et førmoderne kunnskapssyn, må ikke bli borte i en teoretisk fundert pedagogisk tilnærming til læring. En av våre informanter i fylkeskommunen uttrykte det slik:

*”Skole og næring går mer sammen, selv om det er bransjene som eier fagene sine, og slik skal det fortsatt være. Den rollen greier ikke myndighetene å overta.”*

Dette handler både om å bevare faglige særpreg og fortrinn ved de to opplæringsarenaene, men også om ”eiendomsrett” til og kontroll over fagene, maktfordeling og motivasjon for samarbeid. Som blant annet Olsen (2008) har påpekt, er dette ett grunnleggende fundament for det norske systemet. Privat sektors deltakelse avhenger blant annet av at man faktisk opplever å ha reell innflytelse på den form læringen får, og dermed også opplever systemet som nyttig i forhold til deres egne behov.

I styrking av det sammenhengende fireårige løpet, blir det derfor viktig å utvikle arenaer for bedre, likeverdig dialog mellom de to verdener, på alle nivåer. Ett ledd i dette, som flere fylker i dag er på vei mot, er å samle skole og fagopplæring i sine egne opplæringsavdelinger. Der dette før ofte var to verdener også internt i fylkets hus, ser vi nå tendenser til at de integreres mer med hverandre. Kunnskapsløftets betoning av behovet for mer helhet i det fireårige løpet, har kanskje bidratt til dette.

I forlengelsen av dette ser flere også behovet for arenaer der skole og lærebedrift (og fylkeskommune) kan møtes for felles utvikling av læring i både skole og bedrift. Lærings- og utviklingsteam (LUT), som i forlengelsen av prosjekt Vandreboka nå implementeres i Oppland, er ett eksempel på en slik arena. Fagnettverkene som mange fylkeskommuner nå har etablert, er et annet eksempel på hvordan man fokuserer på større sammenheng og

samhandling. Selv om flere opplever utfordringer knyttet til rekruttering til nettverkene, og at de åpenbart fungerer med ulik grad av suksess i ulike fag, mener vi det er riktig å si at fagnettverkene utvides og styrker sin posisjon. Felles kurs- og opplæring for instruktører og lærere kan være en annen slik møteplass som åpner dører og skaper gjensidig kjennskap og tillit.

Vi ser også at spesielt ett av casefylkene samarbeider med nasjonale bransjeforeninger og arbeidslivets parter i tilrettelegging av opplæring for prøvenemnder. Frisørbransjen har også utarbeidet nasjonale standarder/eksempler på innhold og avleggelse av svenneprøver i frisørfaget, noe vedkommende fylkeskommune støtter. I en slik setting ser vi at denne fylkeskommunen åpner opp for nye partnerskapsrelasjoner, og at disse relasjonene går både på nasjonalt nivå, fylkesnivå, på tvers av fylkesnivå og på lokalt nivå. Som vi har sagt kan det se ut som om fylkeskommunene her er i ferd med å posisjonere seg som et enda mer sentralt bindeledd mellom fagopplæringssystemets to verdener enn det som tidligere har vært tilfelle.

#### **4.4.6 Opplæringskontor – det nødvendige mellomledd?**

Opplæringskontorene befester også sin stilling, og vi mener det er klart at disse har blitt en helt sentral samarbeidspart for casefylkene. Til dels har noen av kontorene nesten blitt en del av den daglige driften i våre casefylker.

Denne påstanden bygger vi på at sentrale representanter for opplæringskontorene har blitt naturlige deltakere i mange av de fylkeskommunale utredningsarbeidene som gjøres. Dette er arbeid som til dels angår videregående opplæring i et bredere perspektiv (utarbeiding av strategiplaner for fag- og yrkesopplæringen, utarbeiding av retningslinjer for vurdering, prøveavleggelse i skole og bedrift mv). Videre har opplæringskontorene blitt en naturlig partner i spørsmål og problemstillinger i opplæringen av elever som avviker fra hovedmodellen. Denne konklusjonen kan understøttes av funn gjort i analysene av kvantitative data fra surveyen med opplæringskontorene (se kapittel 5).

Allerede i evalueringen av forsøk med alternative vurderings- og prøveformer (Havn og Buland 2003), opplevde vi flere ganger at lærebedrifter oppfattet opplæringskontorene som en del av fylkeskommunens apparat. Selv om opplæringskontorenes rolle og posisjon både har blitt klarere og sterkere siden den gang, er det fortsatt klart at disse private organene fyller roller som fylkeskommunene kunne, og i noen tilfeller burde, ha fylt. De korporative trekkene ved det norske systemet blir enda tydeligere gjennom den rollen opplæringskontorene noen steder ser ut til å spille, mellom regionalt nivå og lærebedriftene, og mellom offentlig og privat sektor. Slik fylkeskommunen blir en formidler og oversetter mellom nasjonalt nivå og lokalt nivå, blir opplæringskontorene på mange måter tilretteleggere og oversettere mellom fylkeskommunene og lærebedriftene, og i noen tilfeller mellom nasjonale bransjeorganisasjoner og lokale bedrifter. I tillegg ser vi at opplæringskontor noen steder overtar funksjoner som bedriftene tradisjonelt har fylt, som direkte deltakere i lærlingenes læring.

Prosessen der opplæringskontorene finner sin form og rolle i fag- og yrkesopplæringssystemet fortsetter gjennom Kunnskapsløftet. Reformens vekt på lokal handlefrihet har på mange måter sannsynligvis forsterket opplæringskontorenes rolle, som mellomledd og støttespiller for

individuelle lærebedrifter. Uten opplæringskontorenes mellomstilling, ville sannsynligvis presset på fylkeskommunene med hensyn til støtte, veiledning og oppfølging vært enda større. Uten opplæringskontorene ville systemet, i følge mange informanter vi har snakket med, blitt brutt sammen. Samtidig gir noen av våre informanter i fylkeskommunene uttrykk for at dette også reiser behov for grensedragninger:

*".. de kan ikke overta våre oppgaver. De har lyst til å gå inn på våre arenaer, men vi må sette grenser, bestemmelsen sitter faktisk i dette huset.. Må være grenseganger mellom oss".*

Noen av våre informanter i fylkeskommunene har også pekt på at det er forskjell på opplæringskontor, og at ikke alle fungerer like godt. Noen blir for akademiske, de snakker ikke samme språk som sine medlemsbedrifter, og andre blir byråkratiske organer:

*"En del opplæringskontor har blitt mer byråkratisk enn fagopplæringskontoret noen gang har vært – en skummel utvikling".*

Vi ser også at opplæringskontorene er i ferd med å organisere seg i større og mer slagkraftige foreninger/enheter. I ett av casefylkene har opplæringskontorene samlet seg i form av et eget fylkeskommunalt representantskap. Et eget styre er opprettet, og det er styrets leder som i stor grad er opplæringskontorenes talsperson og deltaker i fylkeskommunale planarbeider mv.

#### **4.4.7 Et spørsmål om ressurser?**

Spesielt ett av casefylkene uttrykker at reformen ikke har innfridd så langt, og at dette skyldes at reformen er i (og vil være i) kontinuerlig utvikling. Begge fylkene gir uttrykk for at det er flere sentrale utfordringer som venter. Stikkord her er, i følge mange av de vi intervjuet, å få på plass flere ressurser for å sikre bedre oppfølging av lærebedrifter som igjen kan sikre kvaliteten på opplæringen, sikre at det er gode nok vurderingsrutiner, spesielt i skolen, og følge opp om de brede utdanningsløpene fører til endret kvalitet på lærlingene.

Begge casefylkene har, slik vi ser det, et stort potensial til å jobbe enda mer bevisst i forhold til opplæring for grupper med spesielle opplæringsbehov. Selv om man er i gang med å legge strategiske planer for markedsføring av lærekandidatordningen mm, er det fortsatt et stykke før man oppnår større bevissthet rundt mulighetene for å få "skreddersydd" sin opplæring. Det ligger også et potensial i å markedsføre mulighetene for større fleksibilitet i opplæringen både internt i egne skoler, i grunnskolen og ikke minst overfor elever og foresatte. Her ligger det selvsagt også utfordringer knyttet til økonomi.

Det kan se ut til at den lokale friheten er i ferd med å bli bedre håndtert av det regionale nivået. Fylkeskommunene blir utfordret til å ta tak i vanskelige problemstillinger som det lokale nivået ikke klarer eller ønsker å håndtere. Dette forholdet kan være et resultat av at skoler og lærebedrifter på lokalt nivå rett og slett ikke makter eller tør å ta de utfordringene og den friheten de har fått tildelt gjennom innføringen av Kunnskapsløftet. Dette viser igjen behovet for en bedre utviklet arbeidsdeling mellom de ulike nivåene i fylkene. Fylkeskommunene må bli enda bedre til å hjelpe lærebedriftene med å håndtere den lokale handlefriheten, og samtidig skape sammenheng mellom de to opplæringsvirkelighetene.

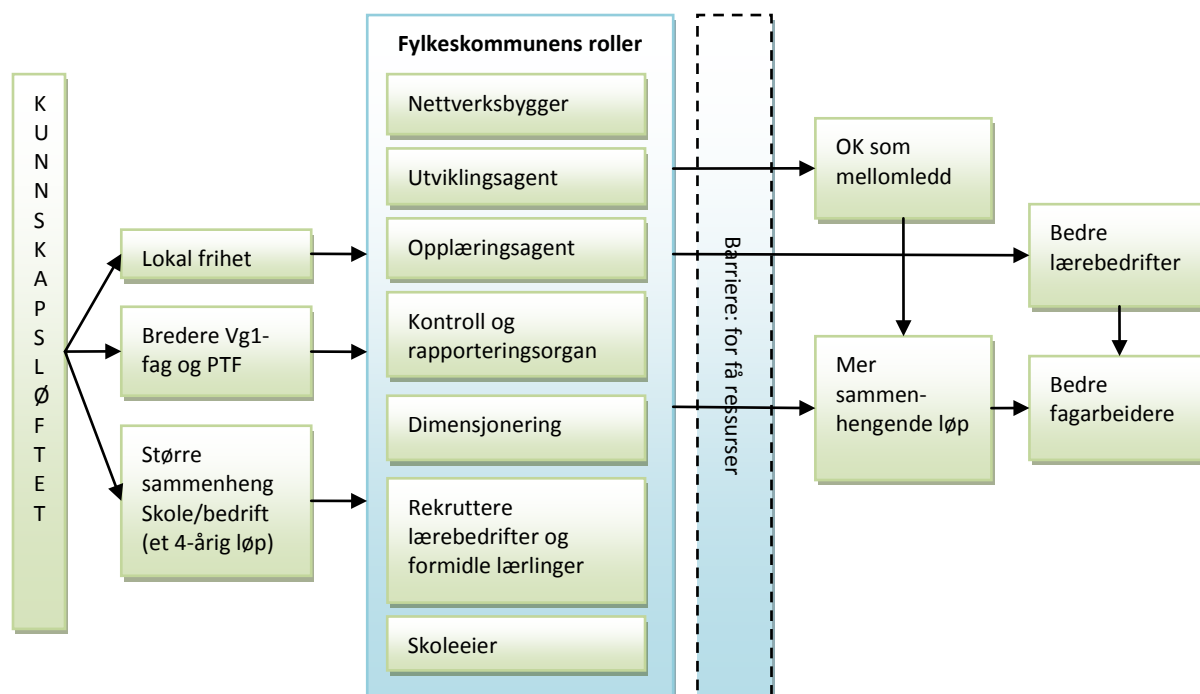
Fylkeskommunene blir mer sentrale aktører i arbeidet for å utvikle et enhetlig fag- og yrkesopplæringsystem, og unngå at lokal frihet fører til fragmentering av systemet.

Vi ser i dag at casefylkene har begynt å ta grep og lager veiledninger og ulike strategiplaner for de lokale opplæringsaktørene. Det at de allierer seg med flere aktører og også flere steder involverer opplæringskontorene i planarbeidet, viser hvordan de aktivt bygger og styrker aktørnettverk rundt fag- og yrkesopplæringen.

Vi mener å se at når det gjelder opplæringen i bedrift har casefylkene ikke de nødvendige ressursene til å kvalitetssikre opplæringen på en tilfredsstillende måte alene. Derfor kan et godt samspill med opplæringskontorene bli avgjørende for at den regionale og lokale trepartsmodellen skal fungere optimalt.

Vi mener nå å se tegn til at fylkeskommunene er i ferd med å gripe det utvidede handlingsrommet som Kunnskapsløftet gir, selv om ressursene til å spille den aktive pådriver- og kvalitetsutvikler-rollen ennå ikke er til stede? Dette må vi søke å belyse videre i sluttrapporten.

#### 4.4.8 Fylkeskommunens scenario og rolleforståelse



**Figur 7: Resonnementkjede for Fylkeskommunen**

Slik våre case-fylker framstår i denne rapporten, oversettes Kunnskapsløftet for fag- og yrkesopplæringen primært til tre ting:

- Større lokal frihet
- Bredere Vg1 fag og Prosjekt til fordypning
- Et ønske om større sammenheng i opplæringsløpet, et mer sammenhengende fireårig løp i skole og lærebedrift

I forlengelsen av dette, definerer fylkeskommunene sine egne roller. I tillegg til å påvirke skolen i kraft av å være skoleeier, dimensjonering av utdanningstilbudene i videregående skole, rekruttering av lærebedrifter, og formidling av lærlinger til disse, kan det se ut som om man også ønsker å utvikle sin rolle som utviklingsagent og støttespiller for lærebedriftene. I dette arbeidet vekter man oppgaver litt ulikt, men vi ser at våre informanter legger vekt på å bygge nettverk, mellom skoler og bedrifter og mellom lærebedrifter. Prosjekt til fordypning og ulike møteplasser/fagnettverk er viktig i arbeidet. Dessuten ønsker man å bidra/støtte lærebedriftene i arbeid med kvalitetsutvikling og opplæring. Man har også et klart ønske om å kunne drive mer oppfølging og kvalitetskontroll av opplæringen i bedrift. Ved å gjennomføre dette, vil man bidra til å skape bedre lærebedrifter, mer sammenhengende og strukturerte læringsløp i skole og bedrift, og dermed også bedre læringsutbytte og bedre fagarbeidere

En barriere i arbeidet i dag, er at fylkeskommunene opplever å ha for lite ressurser til å kunne fylle disse rollene så godt som de ønsker. De klarer derfor ikke å være det koblingspunktet i systemet som det kan se ut som om de har ambisjoner om å være. Derfor har blant annet opplæringskontorene blitt en sentral samarbeidspartner for fylkeskommunene. Ved å trekke opplæringskontorene tettere inn i samarbeidet, klarer man å nå flere individuelle lærebedrifter. Opplæringskontorene avlastet dermed fylkeskommunene, og blir et viktig mellomledd mellom offentlig og privat side i fagopplæringsystemet i fylkeskommunene. I det korporativt pregede norske systemet, blir opplæringskontorene et punkt der offentlige og private oppgaver møtes og til en viss grad glir over i hverandre.

## **4.5 Case 1 – normalmodellen**

Innenfor dette caset har vi intervjuet ulike aktører knyttet til tre opplæringsstilbud ved to skoler som har opplæringsmodeller innenfor ”normalmodellen”. Disse opplæringsmodellene kjører tradisjonelle 2+2-løp, hvor elevene først er to år i skole og deretter to år i lærebedrift. I denne gruppen har vi frisørfaget i begge casefylkene, og bilfaget i ett fylke. Disse opplæringsmodellene forholder seg ”tradisjonelt” til Kunnskapsløftet og følger i stor grad ”boka” uten å gjøre store grep i forhold til innhold og organisering av opplæringshverdagen. Dette kapittelet er en analyse av enkelte elementer som kjennetegner de utdanningsprogrammene vi har snakket med innenfor det vi kan kalle normalmodellen. Vi søker her å få et bilde av hvordan de griper utfordringene i Kunnskapsløftet.

### **4.5.1 Å gripe utfordringene i Kunnskapsløftet**

Et av kjernepunktene i forhold til opplæringsmodellene innenfor normalmodellen er at de ikke nødvendigvis forstår Kunnskapsløftet som en særskilt stor utfordring. En av lærerne ved den ene skolen fremhever at Kunnskapsløftet underbygger den tankegangen de allerede hadde

rundt frisørfaget og helhetlig opplæring i forhold til alternative opplæringsmåter og alternative måter å vurdere elevene i faget.

*”I frisørfaget har vi alltid jobbet fra idé til ferdig produkt, vi kan ikke begynne med det ferdige produktet og... Det er jo det som ligger i Kunnskapsløftet i design og håndverk, at det er prosessen, den kreative biten og å tenke nytt, innovasjon, være nyskapende, men hele tiden så skal prosessen ligge i oss og det er jo gjentatt flere plasser i læreplanene, fra idé til ferdig produkt. Så vi i frisørfaget har på en måte vært heldig som alltid har jobbet på denne måten. det er jo naturlig for oss å arbeide sånn”*

På denne måten har ikke innføringen av reformen betydd store endringer i organisering og gjennomføring av undervisningen. Det kommer tydelig fram at de ikke synes Kunnskapsløftet tilfører noe særlig nytt i forhold til hvordan de arbeidet før reformen, og på denne måten får de en selvforståelse rundt at de var i forkant av reformen. Det sentrale i fagarbeiderkompetansen; evnene til å planlegge, gjennomføre, vurdere og dokumentere en oppgave, slik det nå også er nedfelt tydelig i vurderingsforskriften for fagprøven, har vært sentralt i aktørenes forståelse av sin opplæring.

Ser vi dette i forhold til top down/bottom up- perspektiver på implementering kan det tolkes i retning av at på denne skolen ble reformen som skulle implementeres oppfattet som så lik det som allerede var måten de organiserte og gjennomførte opplæringen på, at det var begrenset behov for reformering av aktivitetene. ”Problemet” Kunnskapsløftet var i stor grad håndterbart fordi det lå nær den allerede eksisterende aktiviteten. Slik ble bakkebyråkratens oppgave enkel i den forstand at det var liten avstand mellom den lokale teorien om hva som var god opplæring, og Kunnskapsløftets teori om god opplæring. Denne opplevde likheten mellom det som allerede var praksis og den nye reformen, kan også være et resultat av en kjent holdning om at ”det ikke en den reform jeg ikke kan tilpasse min undervisning”. I en slik forståelseshorisont er det nærliggende å tro at Kunnskapsløftet i stor grad vil bli tolket på en slik måte at det passer inn i den allerede eksisterende lokale teorien.

Ser vi dette i forhold til barrierer, kan vi forstå denne skolens tolkning av reformen som lite nyskapende, som en slags forsvarsstrategi. Det kan sees som en psykologisk barriere som hindrer lærerne i å ta innover seg forandringene som ligger i reformen. På denne måten blir forskjellene i det nye ”dysset ned” mens likhetene til det eksisterende opplegget framheves. Slik hindrer de psykologiske barrierene skolen i å se det nyskapende ved reformen og de fortsetter i det gamle sporet. Samtidig vet vi fra tidligere besøk at noen lærere ved denne skolen fikk opplæring i Kunnskapsløftet før reformen ble satt i verk og på den måten allerede var i gang, og lå i forkant av implementeringsprosessen. Det de hadde startet med, var i så måte en del av Kunnskapsløftet, og å fortsette slik de gjorde før reformen ble satt i verk var bare en videreføring av implementeringsprosessen som her startet før den offisielle innføringen av reformen trådte i kraft.

Samtidig kan vi se det slik at Kunnskapsløftet i stor grad er en justering av Reform 94 som i større grad var en strukturendringsreform. Reform 94 inneholdt flere pålagte strukturendringer, mens Kunnskapsløftet i større grad er en forsiktig reformasjon der man har muligheter til å gjøre store endringer, men også kan velge å ikke gjøre store endringer. Lokale tilpassinger er en mulighet, men ikke et krav, og opplæringstilbudene kan dermed fortsette

som før med små justeringer. I et ny-institusjonalistisk perspektiv handler dette om en treghet i systemet som gjør at det tar lang tid å forandre det. Vi kan tenke oss at det her ligger etablerte rutiner, strukturer og lokale teorier som begrenser forandringmuligheter.

På den andre skolen har de i større grad gjort grep i forhold til implementeringen av Kunnskapsløftet ved å innføre en ny opplæringsmetode.

*”For noen år siden var det en lærer som sa til meg at han gledet seg sånn til han skulle gå av om tre år, men nå gikk det så lett for han hadde jo allerede alt undervisningsmaterialet i mapper og hele året var planlagt. Da tenkte jeg herre min hatt: Elevene er forandret, verden er forandret... Det går ikke an å gjøre det på den måten. Det der har jeg tenkt mye på, for det går faktisk ikke an å tenke sånn fordi verden går videre. Derfor var det jeg fant ut at vi må gjøre noe annerledes eller helt annerledes. Så satte jeg meg ned og så delte jeg tankene mine med litt forskjellige folk, og til slutt ble det en modell som vi nå er to klasser på frisør som jobber ut i fra.”*

Denne lille historien beskriver godt hvordan forandring kan bli satt i gang i skolesystemet. En lærer av den gamle skolen setter på spissen det statiske i skolen som organisasjon; han kan praktisere som lærer med en oppskrift som han ikke ser behovet for å tilpasse utviklingen elevene og verden ellers gjennomgår. På denne måten bidrar han til å holde skolen uforanderlig. Gjennom å fortelle om sin holdning til lærerarbeidet, bevisstgjør han sin kollega på denne tregheten i systemet, noe som igjen fører til at hun som går inn i en rolle som katalysator i egen organisasjon og arbeider aktivt for å tilpasse sine metoder til slik elevene og verden har utviklet seg. Hun blir en innovatør i aktørnettverket, overbeviser og innruller andre, og bidrar slik til utvikling i organisasjonen.

Denne nye metoden for opplæring er laget ut fra Kunnskapsløftets læreplan og har fokus på individuell tilrettelegging for den enkelte elev. Metoden blir brukt i flere fag og handler om at alle elevene skal ha individuelt tilpasset opplæring og at læringsarbeidet skal nivåddifferensieres. Opplæringsmetoden baserer seg på at alle elevene utvikler sin egen opplæringsplan på grunnlag av Kunnskapsløftets kompetansemål. I planen skal eleven beskrive hva hun/han skal lære, i hvilken rekkefølge og på hvilket nivå. Dette er et krevende opplegg for lærerne som må forholde seg til 15 forskjellige læreplaner, men det krever også involvering og engasjement fra elevene. Dette er positivt fordi det er med på å aktivisere elevene og ta dem ut av rollen som passive mottagere. De lager sine egne opplæringsplaner og får dermed en plan som de selv eier. På denne måten blir de ansvarliggjort for sin egen opplæring. Lærerne forteller at de har mer motiverte elever nå enn før, og at metoden fungerer godt, både i forhold til karakterresultater og i forhold til fravær.

Ser vi på denne metoden i forhold til sosiokulturell/konstruktivistisk læringsteori ser vi at den er godt forankret her. Elevene blir aktivisert og får i større grad kontroll over egen opplæringshverdag. Gjennom selv å få bestemme rekkefølgen på modulene de skal gjennom oppleves de stor grad av relevans. De får arbeide med det de har lyst til på det tidspunktet de selv opplever det som relevant å gjennomgå det. Via stor grad av underveisvurdering får elevene som arbeider etter denne modellen tett oppfølging av lærer, og justert sitt nivå i læringsprosessen. Vi ser her at denne måten å gripe Kunnskapsløftet på gir elevene en større mulighet til selv å styre og strukturere sin hverdag, noe som igjen får positive virkninger på resultater, fravær og elevenes motivasjon. Læreren får en sterkere rolle som en slags mentor i



forhold til elevene, heller enn den tradisjonelle underviseren, og elevene får en opplæringshverdag som er tilpasset deres behov og nivå.

#### 4.5.2 Innholdet i fagopplæringen

Et element som lærerne trekker fram som nytt ved Kunnskapsløftet er forandringer i formuleringen av læreplanen. Lærerne ved bilfaget er kritiske til at det i den nye læreplanen står at elevene skal kunne enkelte av læreplanmålene som de tidligere bare skulle kjenne til. Lærerne mener at kravene til sluttkompetanse dermed er satt høyere og at det ikke er realistisk å gjennomføre dette i praksis: *”Før reformen skulle de kjenne til, nå skal de kunne. Det er en definisjonsforskjell der. De stiller jo vanvittige krav til oss!”* sier en av lærerne. Ser vi dette i forhold til Dalin (1995) sine endringsbarrierer, kan vi si at denne uttalelsen vitner om en verdi-barriere i forhold til denne delen av Kunnskapsløftet. Denne læreren opplever at den nye verdijusteringen fra å kjenne til noe til å skulle kunne dette, kommer i konflikt med hans egne oppfatninger. På bakgrunn av dette oppstår det en praktisk barriere som i sin tur igjen hindrer ham i å nå de fastsatte kravene. Denne læreren opplever at de nye verdiene ikke samsvarer med hans egne og opplever dermed en verdi-barriere i forhold til disse kravene. Dette verdigapet fremstår for læreren som så stort at det vil være umulig å overkomme, de praktiske utfordringene med endringene blir for store og dermed uopnåelige.

Opplæringskontoret er enig i at læreplanen stiller uopnåelige krav.

*”I læreplanen til Kunnskapsløftet så står det at lærlingene skal kunne det og det, men timetallet er gått ned i forhold til Reform 94, utstyret er ikke forandret, lærerne er de samme og elevene er enda mer late og har mindre grunnkunnskap nå om årene enn de hadde før. (...) Resultatet blir at det ikke er mulig å oppfylle læreplanens mål”*

Uttalelsen fra opplæringskontoret bygger opp under forståelsen og barrierene som læreren ovenfor setter ord på. Her kommer også de praktiske barrierene enda tydeligere fram. Forståelsen av endringene som følger av Kunnskapsløftet er svært negativ, og det er tydelig at den forståelsen som ligger i Kunnskapsløftet ikke er forenelig med opplæringskontoret og lærernes forståelse. Sett fra dette perspektivet kan vi si at den lokale virkeligheten Kunnskapsløftet her skal innpasses i har en problemforståelse som legger begrensninger for aktørenes muligheter for å løse utfordringene i Kunnskapsløftet, slik de forstår reformen.

I det ene frisørfag-eksempelet er faglærerne opptatt av hvordan innføringen av en ny opplæringsmodell har ført til store forandringer i elevenes læringsmiljø og læringsutbytte. Elevene arbeider ut fra sine individuelle nivå og får nivå-differensiert sin egen læring. Slik blir elevene lært opp til å ta ansvar for sitt eget læringsmiljø og til å reflektere over egen læring og oppnåelse av kompetansemål. Disse verdiene som er knyttet til opplæringsmetoden kan sees i sammenheng med det sosiokulturelle læringssynet. Læringen skjer gjennom at eleven selv er aktiv i prosessen og selv definerer sine mål og sin egen vei dit. Samtidig skjer læringen i et fellesskap, hvor eleven er en del av en gruppe som arbeider mot det samme målet. På denne måten blir fellesskapet viktig og individets aktive rolle for å forstå og få mening ut av informasjon blir sentral. Lærerne mener denne nye måten å arbeide i opplæringen på gir bedre læringsmiljø og bedre læringsutbytte for elevene.

Den nye opplæringsmodellen har blitt innført i Kunnskapsløftets tid, men om Kunnskapsløftet som reform har ført med seg denne metoden kan diskuteres. En av de sentrale egenskapene ved Kunnskapsløftet er at det er en reform som åpner for lokale tilpassinger og muligheter for å benytte andre metoder enn de tradisjonelle. På den annen side er det vanskelig å skille mellom reformen og det som foregår i reformens tid. Implementeringsteorien påpeker nettopp dette. Selv om en politikk kan synes klar og tydelig, kan den likevel føre med seg utilsiktede forandringer når den innføres av bakkebyråkratene. Kunnskapsløftets åpenhet og fortolkningsmessige fleksibilitet gir muligheter for dette, og en slik ny opplæringsmetode kan sees som en utilsiktet, men positiv effekt av reformen. Årsak og virkning i streng forstand kan være vanskelig å stadfeste.

### 4.5.3 Vurderings- og prøveformer

I det ene frisørfaget er felles vurderings- og prøveformer utviklet i forhold til mappesystemet som er tatt i bruk av tre videregående skoler samt opplæringskontoret. Samarbeidet om utvikling av et felles vurderingssystem i skole og bedrift går først og fremst på hvordan man kan få til en felles tolking og forståelse. En informant sier at samarbeidet om felles vurderingskriterier ikke kom som følge av Kunnskapsløftet, men gjennom at nettverket begynte å snakke om hvordan man som faglærer vurderte sine elever/lærlinger. Her ser vi at reformen hadde utilsiktede konsekvenser i forhold til denne pågående prosessen. Det kom da fram at kriteriene var forskjellige mellom de forskjellige opplæringsarenaene. Gjennom at de ulike miljøene startet en dialog, oppsto det et behov for å samkjøre forståelsene av vurderingskriteriene. Denne erkjennelsen førte til at en av de ansatte, som også var faglærer ved opplæringskontoret, fikk i oppdrag å begynne prosessen med å lage kjennetegn på vurderingskriterier for opplæring i bedrift. De utviklet kjennetegn på hvor høy kompetanse en lærling må ha på forskjellige områder før han/hun kan utvikle seg videre.

Gjennom dialog om vurderingskriteriene ble det klart at de ulike aktørene hadde ulike forståelser av hvilke vurderingskriterier som skulle ligge til grunn. De lokale teoriene var i liten grad i tråd med hverandre, og prosessen mot å komme fram til en felles forståelse ble satt i gang. Gjennom utviklingen av felles vurderingskriterier ser vi at den fortolkningsmessige fleksibiliteten i vurderinger ble begrenset, og man gikk sammen om å danne en felles forståelse eller lokal teori om hvilke kriterier som skulle være oppnådd for å bli vurdert med lav, middels eller høy kompetanseoppnåelse.

Et felles system for vurdering i skole og bedrift fører i følge faglærere og opplæringskontor til at elever og lærlinger blir tryggere på hva de lærer når det er gode, omforente vurderingssystemer. Et felles og godt vurderingssystem fører også til bedre kvalitetssikring av opplæringen. Informantene sier at gode vurderingssystem også ser ut til å øke lærelysten hos elever og lærlinger. Mappesystemet har i følge opplæringskontoret begynt å bli så kjent at bedrifter etterspør mappene når de skal ansette lærlinger. En felles forståelse av vurderingskriteriene er med på å bygge opp under et fellesskap rundt opplæringen, som jo er et viktig element i et sosiokulturelt læringssyn. Opplevelsen av felles kriterier fører til at elevene blir tryggere på rammene rundt opplæringen og får på den måten en sterkere opplevelse av at systemet som sådan sikrer en viss kvalitet.

Med Kunnskapsløftet ble det innført en ny eksamensform for frisørelevne i fylket i form av en tverrfaglig praktisk eksamen som er lik for alle skolene. Elevene får da to dagers

forberedelse før eksamen, og på eksamensdagen har de fem timer til praktisk gjennomføring og en halvtime i etterkant til muntlig forsvar av prøven. Elevene får tid til å forklare og reflektere over sine valg. Den nye eksamenen stiller krav til at elevene skal tyde kompetansemålene og selv forstå hvordan de skal utføre eksamen i forhold til målene, og den har større fokus på helhet i oppgaven framfor fokus på det ferdige produktet. Faglærerne forteller at den nye eksamensformen er blitt svært godt mottatt av elevene, og de mener at elevene som har jobbet med den nye opplæringsmodellen har en fordel i forhold til andre elever.

Bilfaglærerne kan også fortelle at Kunnskapsløftet har ført til at skolen har innført en ny eksamensordning. Før Kunnskapsløftet kunne lærerne selv velge mellom teoretisk og praktisk eksamensform, men med innføringen av Kunnskapsløftet ble praktisk eksamen påbudt. En lærer uttaler at den praktiske eksamenen er et kjempeløft i positiv retning som elevene vil få utbytte av. Han mener videre at overgangen til praktisk eksamen har ført til at programfagene på skolen har blitt mer praktisk rettet. Når lærerne må legge til rette for en praktisk eksamen, må undervisningen nødvendigvis også praksisrettes. Til tross for at omleggingen til praktisk eksamen blir sett på som positivt, understreker læreren at det i overgangen har vært svært arbeidskrevende for lærerne.

#### 4.5.4 Grupper med særskilte behov

Bilfaglærerne erfarer at Kunnskapsløftets innføring av mer teoritung undervisning i fellesfagene, har skapt større problemer for en allerede vanskeligstilt gruppe. Likevel mener en av lærerne at lese- og skrivevansker er et lite problem i programfagene: *”Men jeg ser ikke på det som noe problem for yrkesfagene, og ikke ute i bedrift heller. Det er jo i norsk, engelsk og samfunnsfag... det faller sammen”*.

Representanten for det ene opplæringskontoret for frisørfag tror at Kunnskapsløftet i teorien har gjort det enklere å komme inn på fagopplæringsarenaen for grupper med behov for særskilt tilrettelagt opplæring, men er usikker på om det er sånn i praksis. Selv om Kunnskapsløftet legger til rette for individuell tilpasning, setter opplæringskontoret spørsmålsteget ved om det er det bedriftene vil ha.

Frisørlærerne ved den ene skolen forteller at elevenes kunnskapsnivå fra grunnskolen har blitt mye svakere, og at det er en god del elever tatt inn på særskilt grunnlag på Vg1 design og håndverk. Vg2 frisør er et populært studium, og kunnskapsnivået til elevene er derfor høyere. Den nye opplæringsmetoden legger som sagt opp til at hver enkelt elev skal ha sin egen læreplan, og alle elevene skal få egen individuell tilrettelegging. Lærerne mener at modellen fungerer meget godt for grupper med særskilte behov fordi alle blir sett på sitt nivå og får den oppfølgingen de trenger. Lærernes utfordring i forhold til grupper med særskilte behov i denne modellen, blir å passe på at elevene får med seg alle kompetansemålene og kommer fram til sluttmålet. Alle elevene skal opp til den samme fagprøve og få det samme svennebrev, uavhengig om de får spesielt tilpasset undervisning eller ikke.

Faglærerne vi har snakket med sier at de har mange elever som er inntatt på særskilt grunnlag i frisørfaget. En faglærer sier at det er slitsomt å tilrettelegge for disse elevene i starten av Vg1, men en ser at ting går seg til etter hvert utover i opplæringsløpet. Det at det går så bra

med mange mener lærerne også kan tilskrives at en gjennom Kunnskapsløftet har fått muligheter til større fleksibilitet i opplæringen, og det at en kan bruke praktisk prøveavleggelse/mer visualisering. Slik prøving er ofte benyttet for elever med lese- og skrivevansker, eller for elever som har problemer med å uttrykke seg skriftlig – eksempelvis minoritetsungdommer. En ser at ved å tillate visuell framlegging i form av bilder og film, får en flere igjennom teorikravene.

#### 4.5.5 Samarbeid mellom skole og lærebedrift

Ved innføringen av Kunnskapsløftet etablerte fylkeskommunen et faglig nettverk for hvert av de 9 programfagområdene. Bilfaget lette kjøretøy faller inn under nettverket til teknikk og industriell produksjon. Fylkeskommunen kan fortelle at tanken bak nettverkene var at skole og bransje kunne komme sammen for lettere å oppnå flere av intensjonene i Kunnskapsløftet. Fylkeskommunen forteller at det ikke har vært så enkelt å involvere arbeidslivet i nettverket:

*”Nettverkene har fungert godt for lærerne. (...) Men det å få disse nettverkene til å fungere sammen med partene i arbeidslivet, det har vært veldig vanskelig. (...). Det er jo behov ute i bedriftene for å få nærmere kontakt med skolene, men det å få bedriftene til å engasjere seg i det som skjer med elevene det er ikke så enkelt”.*

Det eksisterer ikke noe eget nettverk for bilfag i dette fylket. Lærerne forteller at de på eget initiativ samarbeider med andre skoler, men at det ikke eksisterer noen organisert form for samarbeid. En lærer er overrasket over at det ikke er etablert et fagnettverk for bilfaget alene og etterlyser det, han ser for seg at fylkeskommunen kunne vært ansvarlig for igangsettingen av et slikt samarbeid.

Både lærerne og opplæringskontoret mener at Kunnskapsløftet ikke har ført til et bredere og mer kontinuerlig samarbeid mellom skole og bedrift. Opplæringskontoret sier at i den grad det er samarbeid mellom de ulike arenaene, skjer det på privat initiativ. Lærerne forteller at de gjerne holder kontakten med de bedriftene hvor de selv jobbet som bilmekanikere, og at i de tilfellene hvor skoler har faste samarbeidsavtaler med bedrifter så har de hatt det over flere år, ikke som en følge av Kunnskapsløftet.

Lærerne forteller at lite samarbeid mellom skole og bedrift fører til mange feilaktige antagelser fra begge parter side. De tror at omleggingen til bredere grunnkurs, som i praksis fører til at elevene bare har et år med bilfagopplæring før de sendes ut som lærlinger, er en medvirkende årsak til at det lett oppstår misforståelser i samarbeidet. Lærerne mener at bedriftene forventer at elevene/lærlingene kan like mye om bilfaget som de selv gjorde da de var elever/lærlinger. De er i for liten grad klar over at undervisningstiden på skolen er blitt betydelig redusert og at elevgruppen har forandret seg. En av lærerne som tidligere jobbet som mekaniker forteller at det først var da han selv begynte å jobbe i skolen han skjønnte hvorfor elevene/lærlingene ligger på det kunnskapsnivået som de gjør:

*”Jeg må bite i meg veldig mye som jeg har sagt på jobben (...). Vi har tatt høyde for at de som har kommet ut fra skolen har fått en mye lengre utdanning, og at de har et helt annet grunnlag når de kommer inn på skolen enn det som er fakta”.*

Hverken lærere eller opplæringskontor tror at Prosjekt til fordypning har bidratt til et økt samarbeid mellom skole og bedrift. Opplæringskontoret understreker at det nåværende samarbeidet er en videreføring av tidligere utplassering av elever i bedrift, og tror ikke at Prosjekt til fordypning har tilført noe nytt. Lærerne tror kanskje at faget kan bedre samarbeidet på sikt, men at det avhenger av at skolen ikke må stille for store krav til bedriften. Som tidligere mekanikere har lærerne stor forståelse for at bedriftene først og fremst må tenke produksjon, og ikke har kapasitet til å drive undervisning på bestilling uten å få kompensasjon for det.

Etter innføringen av Kunnskapsløftet har det oppstått forskjellige samarbeidsarenaer for frisørfaget. Nettverk for frisørfaget som ble opprettet etter initiativ fra Norges frisørmesterforbund (NFF), og fylkeskommunen har opprettet faggrupper for blant annet design og håndverk og for frisørfaget. Hensikten er at de ulike partene innen frisørfaget sammen skal diskutere aktuelle problemstillinger og på sikt bidra til økt samarbeid. Hittil har nettverket blant annet fokusert på felles rammeverk, læreplaner og bedre samarbeid mellom skole og bedrift.

Aktørene forteller at det har vært samarbeid mellom skole og bedrift også før Kunnskapsløftet. Oppfattelsen av hvordan samarbeidet fungerer er litt varierende. Representanten fra opplæringskontoret opplever at samarbeidet mellom skole og bedrift kan være litt vanskelig, men føler at de selv har et godt samarbeid med begge parter. Skolene forteller at det kan være vanskelig å få bedrifter til å stille opp på møter og kurs, men har forståelse for at bedriftene har en hektisk hverdag som gjør at de må prioritere produksjonsfremmende arbeid.

Samarbeid om frisørfagopplæringen er ikke nytt med Kunnskapsløftet. Både opplæringskontoret og faglærerne vi har snakket med, sier at de har hatt veletablert samarbeid siden 1989 da opplæringskontoret ble opprettet. Det som er nytt med Kunnskapsløftet, og som fylkeskommunen må krediteres for, er opprettelsen av fagnettverk. Disse nettverkene har ført til et enda tettere og mer forpliktende samarbeid mellom frisørfagskolene og opplæringskontoret. Fagnettverket har i følge våre informanter på både lokalt og på fylkesnivå ført til at Kunnskapsløftet har blitt fasett inn i frisørfaget både i skole og bedrift på en effektiv og rask måte.

#### **4.5.6 Kunnskapsløftet i normalmodellen**

Hvordan har de som opererer innenfor normalmodellen grepet Kunnskapsløftet? Svaret på dette spørsmålet er kanskje: ikke i det hele tatt. Dette er vel og merke svaret ved to av skolene vi har besøkt, men den siste har ligget i forkant og på den måten allerede gjort endringer i sin opplæringshverdag allerede før reformen ble innført. Slik skiller den ene skolen seg fra de to andre ved å ligge i forkant, mens de to andre i større grad er preget av en større mengde ikke-beslutninger. Det er få bevisste beslutninger om forandringer som relateres til reformen. De forandringer som er gjort er enten påbegynt før reformen ble satt i verk eller defineres utenfor reformens nedslagsfelt. De har tatt til seg det de så underbygde den aktiviteten de allerede hadde, og avvist det som brøt med deres forståelse. Slik vi forstår det, har Kunnskapsløftet kun ført til små justeringer, og mulighetene til for eksempel å gjøre en større lokal tilpassing av opplæringstilbudet har ikke blitt brukt. Satt på spissen har normalmodellen fortsatt å trille på det hjulet de hadde, uavhengig om det passet inn i reformen eller ikke. I liten grad har

aktørene benyttet anledningen til å gjøre noe nytt. Det som beskrives som nye elementer, fremheves også som noe som ikke har noe med Kunnskapsløftet som sådan å gjøre, men heller er noe som oppsto før eller i Kunnskapsløftets tid. Flere prosesser har blitt satt i gang tidligere og bare videreført og videreutviklet i Kunnskapsløftets tid. Reformen blir i stor grad forstått som noe man må forholde seg til, men ikke nødvendigvis noe som krever store forandringer. De strukturelle forandringene med Prosjekt til fordypning og bredere Vg1-kurs, har man selvsagt gjennomført, men filosofien og ideen i Kunnskapsløftet har ikke vi, på dette tidspunktet, funnet tydelige spor av ved to av skolene i caset. Ved den tredje skolen er reformen i større grad tatt inn i opplæringshverdagen, som et utviklingsprosjekt som ble satt i gang før implementeringen av reformen offisielt hadde startet. Det kan dermed være vanskelig å vite hva som er Kunnskapsløftet og hva som er utvikling i Kunnskapsløftets tid. Vi kan likevel ane at vi her kan se konturene av Kunnskapsløftet utøvd i praksis.

Det som er mest slående i forhold til normalmodellen er nettopp dette med at det er normalen. Disse fagområdene har i stor grad registrert Kunnskapsløftet og de nye læreplanene. Videre har de vurdert de nye læreplanene enten som underbyggende for den allerede eksisterende opplæringen eller som at den inneholder uoppnåelige krav. Begge vurderingene har ført til en stor grad av ”business as usual”, enten med begrunnelsen at Kunnskapsløftet legitimerer opplæringen slik vi alltid har gjennomført den, eller med forståelsen av at dette er endringer/krav som det er umulig å oppnå uansett og som vi derfor ikke trenger å forholde oss til.

Vi ser likevel at normalmodellen også har utviklet seg i Kunnskapsløftets tid, men at utviklingen i stor grad er preget av ad hoc-planlegging og problemløsning i forhold til de problemene som dukker opp. Man har i liten grad et overordnet mål og en felles plan som bidrar til å skape retning og et felles rammeverk. Normalmodellen er ikke noe enhetlig, men gjennomføres av aktører som gjør sitt beste for å skape en god opplæringshverdag for sine elever og lærlinger, med de verktøy og læringsteorier de synes er best.

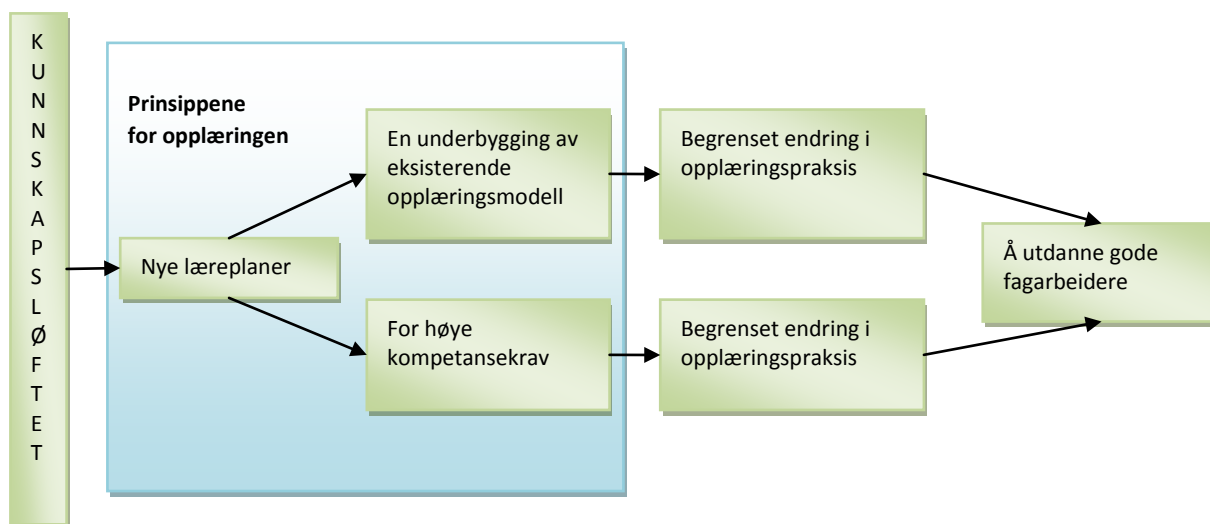
Ser vi dette i forhold til Senges lærende organisasjoner ser vi fort at i hvert fall to av utdanningsprogrammene som er en del av dette caset, ikke er nevneverdig preget av å være en del av en lærende organisasjon. De følger strømmen og gjør sitt beste for å gjennomføre den opplæringen de skal. De har i liten grad en egen retning og tar få bevisste valg. I forhold til et ny-institusjonalistisk perspektiv er graden av ikke-beslutninger bemerkelsesverdig og endringstreggheten er sterk. Ser vi på barrierer kan vi si det slik at, slik vi oppfatter normalmodellens strategi (i den grad vi kan snakke om en strategi) ligger den tett opp mot handlingslammelse eller Bohica-prinsippet<sup>20</sup>. De bærer preg av passive håndteringsmekanismer, og de endringer som blir gjennomført relateres i liten grad til reformen. De flyter med strømmen, men er lite aktive under ferden.

#### 4.5.7 Forståelsen av Kunnskapsløftet

Å utlede en resonnementkjede for casets forståelse av reformen er vanskelig. Utfordringen ligger særlig i det vi opplever som en lite bevisst holdning til hva som fører til hva, og hvilket mål det arbeides mot. Det vil likevel være fruktbart å gjøre et forsøk.

---

<sup>20</sup> Bohica står for ”Bend over here it comes again” (Stensaker og Meyer 2008)



**Figur 8: Resonnementkjede for normalmodellen**

Dette resonnetet er egentlig to parallelle forståelser. Den første forståelsen går på at Kunnskapsløftet med sine nye læreplaner underbygger og legitimerer den eksisterende opplæringsmodellen, som jo ble utviklet i forkant av reformen, men på grunnlag av det de hadde fått vite om den kommende reformen. Det som var før reformen og som blir videreført er på denne måten en del av Kunnskapsløftet. Dermed kan man fortsette som før og målet er fremdeles å utdanne gode fagarbeidere. Den andre forståelsen går ut på at de nye læreplanene har for høye kompetansekrav som er urealistiske å nå. Dermed kan vi fortsette som før, og arbeide mot å få utdannet gode fagarbeidere for bransjen. De overordnede målene i Kunnskapsløftet er ikke framme i bevisstheten, og åpenheten i reformen muliggjør ”business as usual” og stiller ikke krav til at man må forandre nevneverdig på måten man arbeider med fag- og yrkesopplæring, selv om andre velger å tolke dette annerledes.

#### 4.6 Case 2 – kreative løsninger

I dette caset tar vi for oss opplæringstilbud som har funnet egne og mer kreative løsninger på fag og yrkesopplæringen. Det som skiller disse fra normalmodellen er at man strukturert har benyttet seg av de muligheter for differensiering, fleksibilitet og tilpasning som ligger i Kunnskapsløftet. Caset tar for seg TAF-modellen (Tekniske Allmenne Fag), som er et eldre og mer gjennomprøvd alternativ til den ordinære fag- og yrkesopplæringen, og et prosjekt inspirert av TAF, men som er utarbeidet for en annen målgruppe.

TAF-modellen har eksistert i mange år, og ble først utviklet i 1992 innenfor mekaniske fag. Modellen forutsetter et tett samarbeid mellom videregående skole og lokale virksomheter/lærebedrifter, og elevene som velger denne linjen vil være både i lærebedrift og på skolen alle de fire årene i opplæring. Målet med TAF er å tiltrekke seg begavet ungdom til yrkesfagene, dette vil igjen bidra til flere ressurssterke ungdommer til industrien og være en bidragsyter for å heve statusen for industriarbeid. Det er også ment som et initiativ for å rekruttere ressurssterk ungdom spesielt til teknologifag, og mer generelt til yrkesfaglige

utdanningsprogram. Det spesielle med TAF, foruten det tette og integrerte samarbeidet mellom bedrift og skole, er at elevene/lærlingene blir uteksaminert med dobbel kvalifikasjon. Modellen gir elevene/lærlingene både fagbrev og spesiell studiekompetanse over 4 år. TAF – modellen vi har sett på i denne forbindelse tar for seg helsefag, skolen startet med dette tilbudet skoleåret 2006/2007.

Det andre prosjektet som er inkludert i vårt materiale for kreative løsninger er i stor grad inspirert av TAF – modellen (i forhold til tett samarbeid skole – bedrift), men har en helt annen målgruppe. Dette er et alternativ for ungdom som i utgangspunktet har søkt ordinært opptak til fag- og yrkesopplæringen (ikke inntatt på særskilt grunnlag), men som av ulike grunner kan nyte godt av en alternativ rute for å nå målet om endt videregående opplæring. Målgruppen er elever som kommer fra grunnskolen med lite motivasjon for videregående opplæring, og som statistisk sett vil ha større utbytte av en mer fleksibel og tilpasset opplæring. Målsettingen for prosjektet er at skoletrøtte ungdommer skal klare fag- eller svennebrevet. Samtidig er dette en modell som elevene ikke kan søke seg inn på, men man må bli ”plukket ut” for så å bestemme seg om dette kan være et alternativ. Hensikten med prosjektet er å gjøre opplæringen mer praksisnær ved å flytte deler av den tradisjonelle klasseromsundervisningen ut i bedrift der de unge kan se og oppleve hvordan teori kan knyttes til praksis og omvendt. Prosjektet forutsetter et tett og godt samarbeid mellom både lærebedrift, opplæringskontor, foreldre, ungdomsskolen og den videregående opplæringen.

#### 4.6.1 Å gripe utfordringene i Kunnskapsløftet

Det som er felles for begge disse prosjektene er at de har et mye tettere og mer integrert samarbeid mellom skole og bedrift, altså mellom teori og praksis, gjennom hele det fireårige løpet. Dette har resultert i at de har gått litt vekk fra fag- og yrkesopplæringens tradisjonelle rammer. Der normalmodellen innebærer et brudd, der eleven blir til lærling, og beveger seg fra en opplæringsvirkelighet til en annen, veksler man i disse modellene hele tiden mellom de to verdener. De involverte viser en entusiasme i forhold til Kunnskapsløftet på grunn av fleksibiliteten, det individuelle/lokale handlingsrommet, og den helhetstenkingen reformen står for.

*”Jeg har sans for Kunnskapsløftet, det er et steg i riktig retning på grunn av fleksibiliteten og helhetstenkingen. I alle fall at videregående opplæring er en helhet, enten man snakker om skole eller bedrift. Det har blitt tydeligere. Det veldige skille som var blir litt mer utvisket, smått om senn...”*

Slike lignende utsagn eller meningskategorier finner vi fra samtlige aktører innenfor dette caset. Alle aktørene viser tilfredshet ved at reformen er satt i kraft, og ord som helhet, fleksibilitet og lokale tilpasninger går igjen. Det kan virke som om at de har utviklet seg et felles fremtidsbilde eller scenario, som resulterer i at Kunnskapsløftet blir møtt på en proaktiv og pragmatisk måte. Dette kan både ha noe å gjøre med at våre informanter har forstått ”ideen” Kunnskapsløftet på samme måte og derfor er aktive bidragsyttere inn i formingsprosessen av reformen, eller at de deler dette fremtidsbildet som en konsekvens av deres arbeidsplassers innarbeidede praksis (kultur).



Flere informanter uttrykker også en mye mer positiv holdning til Kunnskapsløftet enn det de hadde i forhold til reform 94.

*”Etter Kunnskapsløftet har det blitt lettere med særskilt tilrettelegging fordi det er litt mer fleksibilitet i systemet, mer enn etter Reform94”.*

*”Vi fikk problemer med Reform 94, der alle skulle inn i A4 format”.*

Slik sett kan det virke som om aktørene innenfor dette prosjektet har verdier som står i samsvar med Kunnskapsløftets målsetninger, altså er disse aktørenes verdier og oppfatninger av de ønskede endringene Kunnskapsløftet står for i stor grad forenelige. Slik sett møter vi ingen verdibarrierer (Dalín 1981) i dette caset, men vi oppfatter at verdibarrierene var til stede under Reform 94. Forståelsen av Kunnskapsløftet er klar: ”Normalmodellen” er ikke lenger så styrende som den var under Reform 94. Det er i det hele tatt lite med konflikter mellom denne gruppen informanter og Kunnskapsløftet. Men vi kan likevel ane noen praktiske barrierer som gjør seg gjeldene i forhold til fylkeskommunens rolle og engasjement.

Informantene i dette caset har virkelig grepet noen av de mulighetene som ligger i den nye reformen. Man kan argumentere for at problemløsningsevnen (Winter 1994) er relativt tydelig med tanke på Kunnskapsløftets målsetning om et mer helhetlig opplæringsløp. Samtidig bør det bemerkes at det finnes en viss mismatch i forhold til opplevelsen av lokal tilpasning. Dette springer ut i en erfart motsetning når det gjelder reformens målsetninger og den reelle muligheten for å nå disse. Informantene mener det er bra at Kunnskapsløftet fokuserer på koblingen mellom teori og praksis og den lokale tilpasningen, men at virkemidlene ut i fylkeskommunene for å nå dette mangler. Dette gjør at det er vanskelig å nå det reelle målet med reformen; *”... at det beste i grunnopplæringen i Norge ivaretas og utvikles videre – slik at elever og lærlinger settes i bedre stand til å møte kunnskapssamfunnets utfordringer”* (Utdannings- og forskningsdepartementet 2004:3).

Begge prosjektene påpeker at det er vanskelig for fylkeskommunen å sette av midler til utradisjonelle ordninger. Dette oppleves mer eller mindre som en praktisk barriere. Gjør man noe utenom det tradisjonelle løpet, blir det gjerne litt dyrere for fylkeskommunen å få hver enkelt elev igjennom videregående opplæring, og dette er det lite rom for. Som vi tidligere har sett, er fylkeskommunene i vårt materiale også veldig klare på at de ikke har ressurser til å virkelig gjøre den fleksibilitet de etterstreber.

Informantene føler til dels at de blir motarbeidet av strukturer i det offentlige, en av informantene går så langt som å si at: *”Her på skolen har dette blitt til på tross av fylkeskommunen, og slik det er nå er dette i ferd med å bli et tapsprosjekt for skolen, det finnes ikke noe incitament for å drive med dette...”* Slik sett oppleves det frustrerende at fylkeskommunen som er et offentlig organ, stikker kjepper i hjulene for at den enkelte skole (med tilhørende bedrifter) skal kunne nå målene som det offentlige selv har satt ned.

Flere informanter fremhever at de gjerne kunne tenkt seg en utvidelse av den tradisjonelle modellen for gjennomføring av fag- og yrkesopplæringen. Dette argumentet forankres i forståelsen av individers ulike forutsetninger og behovet (og plikten) for tilpasset opplæring.

*”Jeg synes det bør inkluderes som et tilbud innenfor normalmodellen. Det er jo ulike behov hos elevene som skal dekkes, og det er jo det vi etterstreber hele veien... Det viktigste er at det er forskjellige valgmuligheter, det tror jeg vi får igjen for i det lange løp”*

I dette ligger det en solid tro på egen praksis, og et verdigrunnlag (elevens rett til tilrettelagt opplæring) som er godt forankret både i Kunnskapsløftet og den rådende utdanningspolitikk forøvrig. Dette medfører en betydelig forminsknet risiko med tanke på psykologiske barrierer. Når individer føler at endringene er i tråd med egne verdier og er praktisk gjennomførbare gir det mindre sjanser for endringstretthet, og samtidig større muligheter for å fungere som en aktiv bidragsyter inn i egen organisasjon og selve utviklingen av deres Kunnskapsløft.

#### **4.6.2 Innholdet i fagopplæringen**

Som sagt fokuserer begge prosjektene innenfor dette caset på betydningen av koblingen mellom teori og praksis. Disse elevene/lærlingene benytter både skolen og bedriften som læringsarena alle de 4 årene i fag- og yrkesopplæringen. I forhold til innholdet i opplæringen og mulighetene for en vellykket utførelse forutsetter dette et betydelig mer nært samarbeid mellom skolen, lærebedriftene og opplæringskontorene, og også et bedre samarbeid med foresatte innenfor det ene prosjektet.

Mens det ene prosjektet blir sett på som et alternativ for ressurssterke elever, blir det andre benyttet som et alternativ for lite motiverte ungdommer. Men likheten mellom de to er at denne organiseringen av fag og yrkesopplæringene legger til rette for en betydelig mer tilpasset opplæring for samtlige. Mens flere fellesfag av vanskeligere karakter blir inkludert i de ressurssterke elevenes opplæring, blir læreplanene til de mindre motiverte elevene brutt ned og satt sammen på en måte som er mer formålstjenlig for elevene. Etter endt opplæring oppnår begge elev-/lærlinggruppene fagbrev.

Man kan argumentere for at innholdet i fagopplæringen når det gjelder dette caset er bygget på et motivasjonsorientert og konstruktivistisk læringssyn. Ved at elevene/lærlingene får oppgaver som passer deres kunnskapsnivå, vil de føle en større mestring i forhold til opplæringen, noe som har positive virkninger på motivasjonen, og som igjen beforder bedre læring.

På samme tid er begge disse casene godt forankret i det konstruktivistiske læringssynet hvor hver enkelt elev/lærling er en aktiv deltaker i egen kompetanse- og kunnskapsbygging. Ved å veksle mellom teori og praksis i en større grad er sjansene større for at eleven/lærlingen vil se nytten av både teorien i skolesettingen og praksisen i bedriftssettingen. En større del av læringen i fag- og yrkesopplæringen vil også foregå i et fellesskap, noe som vil føre til en lettere oversettelse (for eleven/lærlingen) og mindre avstand mellom praksisfellesskapene skole og bedrift.

I og med at dette caset tar utgangspunkt i kreative modeller som benytter både skole og lærebedrift som læringsarena i større grad enn normalmodellen (i hvert fall i hyppigere grad, og i en mer integrert grad), vil det si at mye av endringene i fagopplæringen skjer nettopp i samspillet skole/bedrift. Begge prosjektene tar inn over seg viktigheten av at fag- og

yrkesopplæringen skjer i to praksisfellesskap (skole og lærebedrift), og at dette skaper både utfordringer og muligheter for alle parter. Utfordringene ligger i å få til et så godt samarbeid mellom skole og lærebedrift at eleven/lærlingen oppfatter hele løpet som helhetlig og integrert. Mulighetene med slike modeller er at ved å løse denne utfordringen vil praksisfellesskapene nærme seg hverandre. I dette ligger det en antakelse om at det da blir lettere å overføre kunnskap mellom arenaene, ikke bare for eleven/lærlingen, men også for de aktuelle skolene og lærebedriftene.

### 4.6.3 Samarbeid mellom skole og lærebedrift

Samtlige informanter trekker frem samspillet skole – lærebedrift som det viktigste momentet i forhold til fagopplæringen innenfor caset. Både skolene og fylkeskommunen mener at det tette samarbeidet i all hovedsak er positivt og at elevene/lærlingene får mye igjen for dette, både i forhold til motivasjon, mestringfølelse, forståelse og nytteverdi av fagene.

*”Kombinasjonen skole og bedrift er jo unik og det er jo det vi savner i den normalmodellen. Jeg føler at skolene og bedriftene har god kontakt, og noen steder er det god oppfølging av instruktører, mens andre er flinke fagfolk. Jeg tror dette (altså prosjektet) er med på å høyne statusen og standarden på faget”*

Fylkeskommunen mener også å se en endring i instruktørrollen etter innføringen av Kunnskapsløftet:

*”Instruktørene er mer opptatt nå av å være gode instruktører, i alle fall de som møter på kurs. Jeg synes instruktørene virker interesserte og opptatt av det (instruktørgjerningen)”*

Dette stemmer for så vidt overens med lærebedriftenes opplevelse med Kunnskapsløftet. De er positivt innstilt til lærlinger, men vi opplever også at bedriftene er mer avmålt i sin begeistring. Bedriftene vi har snakket med i forhold til caset tar inn lærlinger både fra disse prosjektene og ordinære lærlinger fra den tradisjonelle modellen. Samtidig tar de inn NAV – lærlinger<sup>21</sup>, praksiskandidater, innvandrere og elever fra Prosjekt til fordypning. Dette blir til tider litt i overkant for bedriftene, og flere føler på at de av og til driver for mye med opplæring.

*”Av og til stiller jeg spørsmålstegn med organiseringene, men jeg sier jo alltid ja (til å ta inn nye lærlinger). Vi har jo gode erfaringer med dem, men det er mange som spør om praksisplass hos oss. Vi har jo så mange NAV – lærlinger, innvandrere, praksisstudenter, og Prosjekt til fordypning-elever også. Det er veldig ressurskrevende for oss å administrere og legge til rette for alle disse gruppene...”*

*”Det kan jo hende det har en verdi (prosjektet), men det vet vi jo ikke. Men det er ikke et middel til å skaffe flere arbeidere, nei jeg er ikke så sikker på at vi øker rekrutteringen med dette...”*

---

<sup>21</sup> Slik det fremgikk av intervjuet er dette lærlinger som kommer inn via opplegg fra NAV. Eks. frafallselever som har falt fra som oppfølgingstjenesten har hentet inn, eller lærlinger som blir omskolert.

Her ser man tydelig både det offentlige og bedriftenes lokale teorier forbundet med caset. Mens fylkeskommunen og skolene mener prosjektet passer godt inn i Kunnskapsløftet og deres hverdag, mener bedriftene at deres hverdag blir mer innviklet samt at de er mer usikker på hva som kommer ut av prosjektet. Her ser vi kanskje en (berettiget?) frykt for at mange av de som gjennomfører løpet ikke ender opp som fagarbeidere, men går videre mot høyere utdanning?

Man kan ut fra dette antyde at bestiller (det offentlige) ikke har forutsetninger for å ta inn over seg hva dette samspillet faktisk betyr i praksis for leverandør (bedriftene). Samtidig er bedriftene i en posisjon, og har en kultur, som resulterer i at de fokuserer på problemløsning mens det offentlige oftere fokuserer på måloppnåelse. Dette vil ikke bare resultere i ulike oppfatninger angående nytten og fremgangen i prosjektet, men det kan også være en indikator på mulige verdi-barrierer og praktiske barrierer.

Et annet moment er bedriftenes opplevelser av elevene de to første årene av fag- og yrkesopplæringen. Dette caset forutsetter også at elevene i stor grad er til stede i bedriftene igjennom de to første årene av opplæringen, noe både fylkeskommune og skole mener er veldig positivt. Bedriftene som ser det hele fra sitt ståsted er mer skeptisk til hva elevene faktisk får igjen for det, og i hvor stor grad de klarer å sy sammen teorien på skolen og praksisen i bedriften.

*”Nytte for institusjonen er de nok ikke, for de er så unge, så nye, så de trenger veldig mye oppfølging fra oss. De er jo bare 16 år, så i begynnelsen observerer de bare og tar små oppgaver. Husk at de ordinære lærlingene følger veileders turnus og det legges opp til arbeidsboka osv, og de er atten – nitten år og er her på fulltid, så de har vi nytte av.”*

*”Samarbeidet med skolen går fint, men det at de er her kun to dager (i uka) gjør at de ikke er ordentlige lærlinger, de er mer som besøkende”*

Her ser man at bedriften reflekterer over hvor mye den enkelte elev og bedrift faktisk har igjen for det tette samarbeidet så tidlig i opplæringsløpet. En del av den duale fagopplæringsmodellen innebærer jo at lærlingen deltar i produksjon, og bidrar til verdiskaping i bedriften, i liten grad tidlig i oppholdet, men i stadig i økende grad ut over i læretiden. Dette er ett av elementene som motiverer bedrifter til å bli lærebedrifter. Lærlingen betaler på en måte for sin egen opplæring ved å bidra til bedriftens inntjening.

Det er interessant å bemerke seg at bedriften mener de har mer og bedre nytte av ordinære lærlinger enn lærlinger innenfor dette prosjektet. Igjen kan det argumenteres for at dette kan komme av at bedriftene har et problemløsningsperspektiv, hvor den praktiske gjennomføringen av arbeidsdagen står i sentrum, mens skolene og fylkeskommunen har mer målorientert perspektiv og fokuserer mer på det ideelle og ideen om tilpasset opplæring. Dette er forståelser av den samme prosessen som ikke nødvendigvis er kompatible.

#### 4.6.4 Vurderings- og prøveformer

Prosjektene i dette caset følger begge den tradisjonelle ansvarsfordelingen mellom skole og lærebedrift. Skolen har det fulle ansvaret for vurdering og prøving de to første årene, mens lærebedriften og opplæringskontoret har ansvaret for daglige vurderinger av lærlingene i lærebedriften de siste to årene, før de til slutt går opp til ordinær fagprøve. Dette caset er imidlertid ulikt den tradisjonelle ansvarsfordelingen ved at skolen i større grad har ansvar for opplæring i bedrift de to første årene. Her utarbeides det en opplæringsplan hvor målene som eleven skal nå er beskrevet. På samme måte oppheves ikke ansvaret til skolen etter de to første årene, siden disse elevene/lærlingene tar fag på skolen gjennom alle de fire årene.

Ved en slik integrert modell settes det høye krav både til skolen, lærebedriftene og opplæringskontoret med tanke på samhandling for kontinuitet i elevens læringsarbeid, og det er særlig to momenter som gjør seg gjeldende: Effektive måter å integrere teori og praksis på som er i tråd med Kunnskapsløftets målsetninger og egen filosofi, og et behov for mer samarbeid og en klarere forståelse av hverandre i skole og lærebedrift.

Elevene/lærlingene fører opplæringsbok (eller logg) hver dag. Opplæringsboken er først og fremst elevens eget verktøy og fungerer også som dokumentasjon for planlagt opplæring, hvordan opplæringen er gjennomført og hvilke resultat dette har hatt. Både skolen, lærebedriften og eleven/lærlingen skal gå gjennom denne opplæringsboken og ”kvittere” for at opplæringen har funnet sted, og at den er gjennomført i tråd med Kunnskapsløftet og deres visjoner. Dette vil si at elevens erfaringer og opplevelsen av egen læreprosess blir benyttet som dokumentasjon, verktøy for selvrefleksjon, og som et ledd i underveisvurderingen.

Begge prosjektene har også gitt en person et spesielt ansvar for oppfølging gjennom alle fire år. Denne personen skal fungere som et bindeledd mellom skolen og bedriften, noe som skal bidra til en tettere integrering av teori og praksis for eleven/lærlingen, samt at dette sees på som avgjørende for å skape et helhetlig løp. På denne måten plasserer ansvaret for å følge eleven/lærlingen gjennom hele opplæringstiden, istedenfor at hele ansvaret blir skiftet om til andre aktører etter to år. Dette ansvaret kan gis både til en koordinator, en person ved opplæringskontoret eller til kontaktlærer.

Det økte fokuset på instruktøropplæringen rundt Kunnskapsløftet blir fremhevet som en positiv faktor. Dette kan være et tiltak for å minske avstanden mellom skole og bedrift, samt at det bidrar til å tydeliggjøre både nytten av- og rollen til instruktørene.

*”Instruktørrollen har blitt mer definert, rollen instruktør har kommet klarere frem. Det står i lovverket at de skal være der ute i bedriftene, det har blitt tydeliggjort på samme måte som kvalitet”*

Samtidig uttrykker flere informanter bekymring i forhold til ønsket om et tettere samarbeid. Ikke for samarbeidet i seg selv, men for hvem som setter premissene for samarbeidet. Informanter fra både fylkeskommunen og bedrifter er veldig positive til styrkingen av instruktørrollen som har kommet i kjølvannet av Kunnskapsløftet, men poengterer at premissgivers holdning bør være verdilikhhet mellom de to læringsarenaene:

*”Jeg er litt redd for fremmedgjøring. Hvis man skal lage krav og bruke ord slik at det blir som om skolen skal inn i bedriften. Det blir feil. Skolen er en flott plass med sin kultur, men tilsvarende er det med bedriftene. Jeg er redd for at bedriftene detter av lasset og vegrer seg for å ta inn lærlinger visst de skal ha pedagogisk kompetanse. Men ja til tilbud til de som måtte ønske å spesialisere seg, for all del. Det skal helt klart være krav til kompetanse for instruktørene. Men det må være på bedriftene sine premisser.”*

#### **4.6.5 Grupper med særskilte behov**

Som det fremgår av dette caset er samtlige informanter opptatt av tilpasset opplæring for alle elever og lærlinger. Likevel er begge disse prosjektene først og fremst fokusert på å rekruttere ”normale” elever til sine satsninger. I dette ligger det elever som søker seg direkte fra ungdomsskolen til videregående, og ikke elever som søker på særskilt grunnlag eller gjennom NAV. Vi merker oss at informantene har et mye større fokus på tilrettelegging individuelt, og mindre på tilrettelegging for grupper med særskilte behov

*”Jeg jobber på individnivå, ikke med grupper, så jeg tenker ikke så mye på for eksempel minoritetsspråklige som en gruppe med spesielle behov...”*

Den ene gruppen elever/lærlinger som er inkludert i dette caset er elever/lærlinger med i utgangspunktet lite motivasjon for skolen og læring. Likevel er det ingen tegn til at noen av informantene mener at dette gjør at de kan kategoriseres i en gruppe for særskilte behov. Man finner også at fylkeskommunen har valgt å se bort fra noen av ordningene som gjelder for grupper med særskilte behov;

*”Det er jo åpnet for at alle kan sette i gang med den ordningen. Vi valgte å avvente, fordi vi har veldig tro på modellen og vil prøve den ut. Praksisbrev er et 2-årig løp med målsetning kompetansebevis, men vi vil ha målsetning fagbrev, vi vil teste ut våre ideer på det.”*

Her ser man at fylkeskommunen ikke har integrert praksisbrevmodellen som et alternativ i sin opplæring. Dette kommer ikke av at aktørene opplever praktiske eller psykologiske barrierer i forhold til praksisbrevordningen, men heller det at de har et ønske om å gå enda lengre. De ønsker at flest mulig skal få muligheten til å gå ut av fag- og yrkesopplæringen med fagbrev. I dette ligger det en positiv holdning til elevenes og lærlingenes muligheter for kompetanseoppnåelse, som til en viss grad overskrider premissgivernes/politikkutformernes egne forventninger. Man finner en underliggende tro på at elevene/lærlingene kan få til det meste hvis de bare får riktig støtte og veiledning.

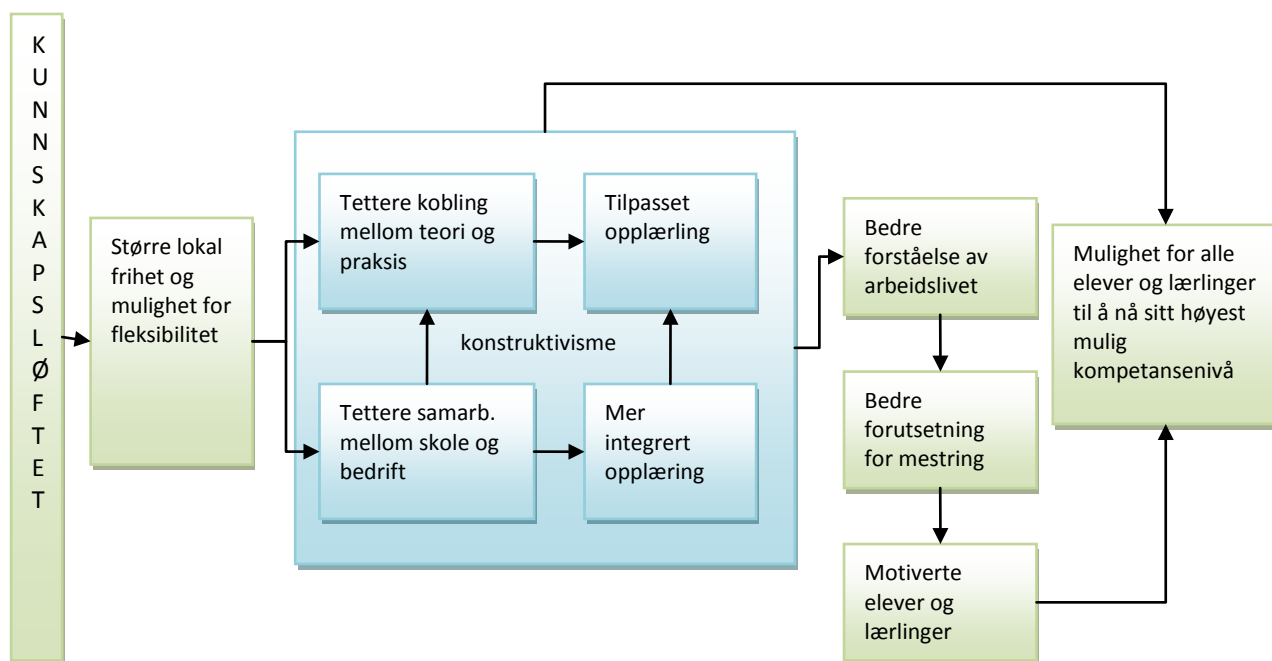
Også ressurssterke elever sees her på som en gruppe med særskilte behov. Igjen henger dette sammen med tankegangen om mulighetene for individuell utvikling. En informant antyder at dette er en gruppe med for lite fokus;

*”Det er jo ulike behov hos elevene som skal dekkes, og jeg vet ikke... men jeg har inntrykk av at vi er veldig opptatt av de svake, men jeg tror vi burde vært opptatt av de sterke også...”*

Det er ikke dermed sagt at informantene i dette caset ikke tar inn over seg at det finnes elever/lærlinger som har behov for spesiell tilrettelegging. Hovedpoenget er heller at ved hjelp av god tilrettelegging og oppfølging kan elever/lærlinger klare mye mer enn de ellers ville ha vært i stand til. De ser på det nærmest som deres plikt å tilrettelegge opplæringen til hver enkelt på en slik måte at man optimaliserer kompetanseutviklingen på det individuelle nivå. Løsningene i Kunnskapsløftet i dette caset er ikke tilrettelagt for den tradisjonelle ”normalelev”, og informantene er av den oppfatning at begrepet ”normalmodell” bør viskes ut ved å inkludere flere alternative løp i et mye større omfang.

#### 4.6.6 Forståelsen av Kunnskapsløftet

Som sagt tidligere forstår aktørene i dette caset Kunnskapsløftet som en betydelig mer åpen reform enn forgjengeren Reform 94. Informantene er alle positive til Kunnskapsløftet, og mener at reformen gir dem muligheter det tidligere ikke fantes rom for. Bildet som tegner seg av Kunnskapsløftet fra dette casets side er en oppfattelse av at reformen er helhetlig, samt at den tar inn over seg nødvendigheten av lokal tilpasning og tilpasset opplæring. Målsetningene og endringene som Kunnskapsløftet står for oppleves som i samsvar med informantenes verdier. Dette kan vi illustrere med en resonnementkjede for dette casets syn på Kunnskapsløftet.



**Figur 9: Resonnementkjede for Kreative løsnings forståelse av Kunnskapsløftet**

Informantene i dette caset opplever at hovedtiltaket i Kunnskapsløftet er en større lokal frihet ut i regionene, noe som åpner mulighetene for mer fleksibilitet i opplæringsløpet. Muligheten for lokal tilpasning trekkes også implisitt frem som den største utfordringen med Reform 94 siden reformen ble oppfattet som å resultere i et A4 format som ikke tok inn over seg

nødvendigheten av ulike modeller for gjennomføring av opplæringen. Hvorvidt denne forskjellen er reell eller ikke er av mindre betydning; aktørene opplevde Reform 94 som en modell med langt mindre fleksibilitet og åpenhet for tilpassede løsninger. Den samme normalmodellen er til stede i Kunnskapsløftet, men aktørene opplever den åpenbart som langt mindre styrende og normativ. Og dette åpne handlingsrommet gjør det lettere for dem å få aksept for sin modell.

Den lokale friheten og muligheten for fleksible løsninger gir større muligheter for et tettere samarbeid mellom skole og lærebedrifter, og en tettere kobling mellom teori og praksis. Videre fører denne helhetstankegangen til et mer integrert opplæringsløp og et bedre rammeverk for å lykkes med tilpasset opplæring. Disse punktene viser til et sosialkonstruktivistisk syn på læring som vektlegger at læring skjer i fellesskap som baserer seg på både eksplisitt og taus kunnskap, samt viktigheten av oppfølging og veiledning for utvikling.

Til sammen mener de at dette gir elevene og lærlingene en bedre forståelse av arbeidslivet. En slik forståelse av arbeidslivet oppfatter de er et viktig moment når det gjelder elevenes og lærlingenes egen opplevelse av mestring;

*”Og det å få den grunnleggende forståelsen for arbeidslivet i så ung alder, det er veldig verdifullt. Jeg har hatt så mange elever som har hatt en aha-opplevelse; Å ja, dette har jeg vært borti før, og ja det er jo det temaet de snakker om. Det blir mye lettere for elevene å knytte sammen teori og praksis”.*

Positive mestringsfølelser fører så til mer motiverte ungdommer, og dette er et av hovedresonnementene til dette caset. Et viktig mål for informantene i begge prosjektene var nettopp å skape gode mestringsopplevelser (som skapes ved å tilpasse opplæringen, og utfordre i henhold til individuelt kompetansenivå), som vil være en viktig faktor for å utvikle motivasjon, og for å holde motivasjonen oppe. Både dette argumentet og tiltakene de har satt i gang er influert av det man kan kalle en felles virkelighetsforståelse eller visjon. Denne går ut på at Kunnskapsløftet har gitt alle elever og lærlinger muligheten til å nå sitt høyest mulige kompetansenivå. Slik sett kan man argumentere for at informantene i dette caset forstår Kunnskapsløftet som en reform som i mindre grad handler om en standardisering og et felles kompetanseløft. I deres forståelse aksepterer reformen ulikhetene mellom elevene/lærlingene og tar høyde for individuell kompetanseoppnåelse. Dette oppleves både som et mål og en grunnleggende verdi som gjennomsyrrer hele deres forståelse av Kunnskapsløftet og tilhørende tiltak igangsatt i dette caset.

#### **4.7 Case 3 – tilpasset opplæring**

Dette caset består av tre ulike alternative opplæringer for det som kan defineres som grupper med særskilte behov. Fra vår side er ikke dette en samlebetegnelse på grupper bestående av ressurssvake individer, men heller en betegnelse på grupperinger med et litt annet behov i opplæringen enn den typiske ”normaleleven”. I dette caset innebærer det tre modeller for å inkludere funksjonshemmede, minoritetsspråklige og elever på fag- og yrkesopplæringen som ikke har fått lærlingplass. Nedenfor vil vi gi en kort presentasjon av de tre ulike prosjektene.



Det første prosjektet som er inkludert i dette caset omhandler en alternativ fagopplæringsmodell for innvandrere. Tilbudets mål er å gi innvandrere mulighet til å kvalifisere seg for en jobb i helse- og omsorgssektoren. Innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn har lenge ligget på toppen av ledighetsstatistikken i Norge. Arbeidsledigheten i denne gruppen er mer enn tre ganger så høy som i befolkningen som helhet (SSB 2007). Dette oppleves som et paradoks i et samfunn der vi har et sterkt behov for arbeidskraft innenfor omsorgssektoren. I en kommunal handlingsplan mot rasisme og etnisk diskriminering (1997) heter det at:

*”Arbeidslivet er den viktigste arena for å bli en del av fellesskapet da det skaper sosial tilhørighet og muligheter for å realisere egne evner og ressurser og inntekt”.*

Relevant kompetanse regnes som en viktig forutsetning for en fast tilknytning til norsk arbeidsliv. Med utgangspunkt i misforholdet mellom den lave yrkesdeltagelsen blant flyktninger og innvandrere og innvandringspolitiske mål om inkludering og deltakelse, startet denne kommunen Omsorgsarbeiderprosjektet for innvandrere i 2002. Formålet med prosjektet var å sikre innvandrere en kompetanseplattform som ga dem inngangsbillett til arbeidsmarkedet.

Utdanningen er fireårig og ender opp med fagbrev i helsearbeiderfaget. Utdanningen er lagt opp slik at teori og praksis går parallelt: to dager teori og tre dager praksis hver uke alle de fire årene. Første år er lagt opp slik at elevene har elevstatus, der den videregående skolen har hovedansvar for deltagerne. Dette året har de teoretisk opplæring i tillegg til Prosjekt til fordypning med utplassering i lærebedrift. I løpet av høsten det andre året tegnes lærekontrakt og deltagerne betraktes som lærlinger. I de tre siste årene i opplæringsløpet er det kommunen sammen med lærebedriften som har hovedansvar for deltagerne. Samtlige deltagere er i løpet av praksisperioden utplassert ved et sykehjem, i en barnehage/SFO og innenfor hjemmebasert omsorg.

Det andre prosjektet vi omtaler i dette caset handler om et opplæringstilbud for elever med større eller mindre funksjonshemninger. Informantene selv omtaler mottakergruppen som elever med behov for spesiell tilrettelegging og spesialundervisning i mindre grupper. Tilbudet vi skal omtale spesielt har tittelen *Arbeidstrening* og er beregnet på elever som trenger en god struktur og tilrettelegging av opplæringen. Alle elevene er inntatt på særskilt grunnlag, og egen tilpasset opplæringsplan (IOP).

Målet for utdanningen er at elevene skal kvalifisere seg til et framtidig og varig tilrettelagt arbeid i det ordinære arbeidslivet eller for tilrettelagt arbeid i enten kommunalt tiltak eller i VAT-bedrifter (varig tilrettelagt arbeidsplass- tidligere verna bedrift). Grunnlaget for opplæringstilbudet er altså å sikre at elever som har behov for det, skal få en opplæring som er tilpasset evner og forutsetninger hos den enkelte. Vi vil presisere at dette prosjektet ligger i grenseland av det vi kan kalle fag- og yrkesopplæringen, men grunnet fokuset prosjektet har på praksis og arbeidstrening har vi likevel valgt å inkludere det.

I det siste prosjektet har vi sett nærmere på en alternativ fagopplæringsmodell som retter seg mot elever som står uten tilbud om lærekontrakt etter endt Vg2 i skole. Målet med denne modellen er at flere skal få tegnet lærekontrakt, samt å minske antallet elever som tar

fagopplæring/Vg3 i skole. Fylkeskommunen står ansvarlig for offentlig videregående opplæring, inkludert fagopplæring i bedrift, og opplæringsloven, § 3-3, sier at: *”Dersom fylkeskommunen ikkje kan formidle opplæring i bedrift til dei som ønskjer slik opplæring, må også bedriftsdelen av opplæringa skje i skole”*.

Det vil si at i mangel på læreplasser står fylkeskommunen ansvarlig for å tilby elevene fagopplæring/Vg3 i skole eller studieforbereende kurs. Fagopplæring/Vg3 i skole, ti måneder opplæring i skole vs. to år med verdiskapning og opplæring i bedrift, blir av våre informanter regnet for å være et meget dårlig fagopplæringsalternativ, og tall fra ett av fylkene viser at en svært stor prosentandel av elevene stryker til fagprøven. Alle våre informanter på fylkesnivå, og de fleste informantene på nasjonalt nivå, er samstemte i at fagopplæring i skole over ett år er et svært dårlig fagopplæringsalternativ som helst bør avskaffes.

Prosjektet (heretter prosjekt Vg3) kan sies å være et forsøk på å bedre frafallsstatistikken og gjennomstrømmingen i fag- og yrkesopplæringen. Prosjekt Vg3 er et samarbeid mellom fylkeskommunen, NAV, opplæringskontor og bedrift, hvor elever som ikke får lærekontrakt gis tilbud om tre måneders utplassering i bedrift med individstøtte fra NAV og tett oppfølging fra opplæringskontoret. Hovedtanken bak disse tre prøvemånedene er at kandidatene skal få muligheten til å selge seg inn til bedriften, og videre få tilbud om lærekontrakt. Modellen utprøves innen bilfagene, tømrerfaget, rørleggerfaget, helsefaget og barne- og ungdomsfag.

#### **4.7.1 Å gripe utfordringene i Kunnskapsløftet**

En fellesnevner for prosjektene inkludert i dette caset er at de mener Kunnskapsløftet egentlig ikke har ført til noen spesifikke endringer. Reformen førte til at noen måtte endre planene sine, mens andre prosjekt har blitt til etter reformen, likevel ser ingen av informantene Kunnskapsløftet som en avgjørende faktor for verken tilblivelse eller suksess.

Flere informanter er heller avmålt i sin entusiasme i forhold til Kunnskapsløftet. Dette kommer av flere underliggende årsaker. Noen hadde forventet seg mer fokus på utsatte målgrupper, mens andre mener reformen ikke tar høyde for, men snarere motarbeider behovene til minoritetsgrupper. Dette illustreres godt i det ene intervjuet fra arbeidstreningsprosjektet;

*”Vi har jobbet med dette før det ble ett krav. Vi har jobbet mye med den sosiale handlingskompetansen og arbeids- og pedagogiske virkemidler, dette er ikke nytt med KL”*

*”Dette er en gruppe mennesker som kom inn i det norske samfunnet med HVPU reformen. De skulle bli kommunale mennesker med alle rettigheter på lik linje med enhver borger. Men det gode blir det bestes fiende. Det blir for mye likhet. Vi står i samme køer og får samme behandling, men behovene er ikke like, det er behovene som er forskjellen. Mange andre ting er mye mer avklart med våre elever, de vet de ikke kan ut i arbeidsmarkedet og stille seg i en jobbsøkerkø – de vet de ikke blir valgt...”*

Her kan man ane en oppgitthet over likhetsidealet i norsk skole – og som informanten opplever, har kommet enda tydeligere frem i Kunnskapsløftet. Man kan diskutere om sitatet reflekterer en opplevelse av mistilpasning mellom egne verdier og Kunnskapsløftet, eller egne verdier og Likhetskolen. Her er det viktig å påpeke at informanten på langt nær er uenig i likhetsprinsippet, men heller mener at dette må bety like muligheter for utvikling (likhet gjennom ulikhet), framfor likhet i form. På den andre side kan man i helsearbeiderfaget for innvandrere argumentere for at verdiperspektivet mellom informantene og Kunnskapsløftet er noenlunde likt, men at man her heller opplever praktiske barrierer i kjølvannet av Kunnskapsløftets overordnede mål og tilhørende strukturendringer. Et eksempel på dette er at Kunnskapsløftets krav angående kunnskapsnivået i norsk (grunnleggende ferdigheter) gjør at man først og fremst må ha fokus på norskopplæringen, deretter på programfagene og fellesfagene. Den ideelle tilnærmingen for dette prosjektet er stor grad av integrering mellom de ulike fagene, men det totale timetallet i teori er for lite, og det oppleves som utfordrende å integrere fellesfag i de øvrige timene. En informant sier:

*”Det er jo et paradoks. En intensjon i Kunnskapsløftet er jo større grad av fleksibilitet og individuell tilpassing, men nettopp det er blitt mye vanskeligere å få det til etter innføringen av Kunnskapsløftet”.*

Også i den alternative fagopplæringen for bilfaget oppleves det at modellen ikke har noen sammenheng med Kunnskapsløftet selv om prosjektet ble satt i gang i Kunnskapsløftets tid. Fylkeskommunen kan fortelle at det er færre lærlinger som er blitt formidlet i 2009/2010 sammenlignet med året før, men hvis man sammenligner med lærlingene under R94, er det ikke et alarmerende stort antall som ikke får lærekontrakt. Fylkeskommunen ser heller ikke nedgangen i lærekontrakter i sammenheng med Kunnskapsløftet, men tror heller at årsaken er av økonomisk art som følge av finanskrisen. Flere informanter i dette prosjektet fremhever at Vg2, nå Vg3, i skole alltid har vært en utfordring de må ha tatt stilling til, og at dette ikke er noe nytt med Kunnskapsløftet. Derfor antar blant annet Opplæringskontoret at initiativet til en alternativ fagopplæringsmodell (i dette tilfelle Prosjekt Vg3) ville ha kommet uavhengig av Kunnskapsløftet.

På overordnet nivå kan man si at prosjektene i større eller mindre grad har grepet utfordringene i forhold til Kunnskapsløftet i deres hverdag, men de er ikke overbegeistret over konsekvensene og resultatene tiltakene har hatt. De føler ikke at reformen er tilpasset deres elever og lærlinger på en god måte. Likevel ser man noen fellestrekk ved prosjektene i dette caset, som har bidratt til å legge føringer på informantenes erfaringer i forhold til Kunnskapsløftet som reform.

Alle prosjektene har det faktum til felles at de utdanner grupper elever/lærlinger som har et behov for mer tilrettelagt opplæring, og hvor utdanningsnivået tradisjonelt sett er lavt og frafallet er høyt. Samtidig har alle prosjektene erfart at for å kunne tilby tilpasset opplæring (etter prosjektens standard) krever dette en annen form for samarbeid, og mer samarbeid, enn den tradisjonelle fag og yrkesopplæringen. Konsekvensen av dette igjen er at tiltakene disse prosjektene har satt i gang koster mer både i form av tidsressurser og økonomiske ressurser. Likevel oppfatter vi at verdien av denne tilpasningen oppleves som så viktig at samtlige informanter mener at resultater er verd den økte ressursen.

#### 4.7.2 Innholdet i fagopplæringen

Forutsetningene til disse elevgruppene gjør at læringen vil være litt ulik i forhold til hva og hvordan normaleleven lærer. Nedenfor følger de mer overordnede meningene og opplevelsene tilknyttet innholdet i opplæringen etter Kunnskapsløftet.

Helsearbeiderfag for innvandrere er lagt opp slik at læreplaner, kompetansemål og lærebøker er de samme som innenfor ordinær helsefagarbeiderutdanning. Deltagerne har også de samme vurderingsformene, læringsplattformene og innleveringsoppgavene underveis i praksisperioden. Kommunens opplæringskontor har akkurat den samme rollen overfor disse lærlingene som overfor ordinære lærlinger i helsearbeiderfaget. Forskjellene i forhold til normalmodellen ligger i at disse lærlingene i stor grad får skreddersøm med tettere individuell oppfølging under hele utdanningsløpet, større grad av sammenheng mellom teoretisk og praktisk kunnskap, større vektlegging av basisferdigheter og norskopplæring kombinert med fagopplæringen.

*”Noen har med seg papirer mens andre har ingenting. Vi ønsker jo å trekke med oss flest mulig og vi har faktisk tatt inn folk som har vært analfabeter. Et viktig kriterium for inntak er nemlig egnethet i forhold til faget, men vi vurderer også norskferdigheter og sånne ting også. Vi prøver å finne de 15-18 beste kandidater, enten det er menn eller kvinner”.*

Ved oppstarten av dette tilbudet ble det ikke stilt like store krav til norskkunnskapene ved inntak, og man erfarte at det ble problemer i praksisperioden på grunn av svake norskkunnskaper. Det ble derfor besluttet å gjennomføre tester i introduksjonsuken i forhold til et minstekrav i norsk som tilsvarer nivå 2 (elementært nivå). Også organisering av undervisningen i fellesfagene har utviklet seg mye siden oppstarten i 2002, ikke bare på grunn av nye læreplaner og kompetansemål i forbindelse med innføringen av Kunnskapsløftet, men også ved utprøving av ulike måter å kunne inkludere fellesfagene i programfagene og praksisdelen.

Ved prosjektets oppstart opplevde informantene at Opplæringsloven åpnet opp for stor grad av fleksibilitet, med muligheter for fritak, støtte og tilpasninger til forutsetninger og behov. Introduksjonen av helsearbeiderfaget og innføringen av Kunnskapsløftet gjorde at en revurdering av det opprinnelige opplegget ble nødvendig. Informantene hevder at Kunnskapsløftet på flere måter har komplisert organiseringen og tilretteleggingen av utdanningen. Kunnskapsløftet stiller større krav i forhold til teori. Dette resulterer i at prosjektet var bedre tilrettelagt og mer fleksibelt før Kunnskapsløftet med tanke på kravet til forkunnskaper, karakterer og hva som måtte være på plass før deltakerne kunne gå opp til fagprøve. For eksempel ble det før innføringen av Kunnskapsløftet benyttet bøker som var beregnet på voksne, mens de nå benytter de sammen bøkene som innenfor normalmodellen. Det er fellesfagene som oppleves som mest krevende i forhold til tilpasningen til Kunnskapsløftet. En informant sier det slik:

*”Vi kan ha flere personer som ikke er engelskspråklig og ikke har hatt engelskundervisning i det hele tatt. Da er det utfordrende å skulle tilegne seg engelsk på videregående skoles nivå. Det sier seg selv at det er veldig komplisert. Det er en klasse som er ferdig nå som vi har tilrettelagt ekstra matematikk og engelskopplæring*

*til for at de skal kunne komme gjennom. Du kan jo få fagbrev med ikke bestått i to fag, men det er jo bare hvis du har en sakkyndig vurdering til grunn, men det vil ikke kunne gjelde for denne gruppen”.*

Som en del av kommunens arbeidsoppgaver ligger det å informere om tiltaket ut til det lokale arbeidslivet. Det oppleves som viktig å etablere en forståelse hos potensielle arbeidsgivere om at rekruttering til helsearbeiderfaget er viktig, og at gruppen av innvandrere utgjør en ressurssterk gruppe som er viktig å inkludere i denne typen arbeid. Det er en intensjon i kommunen at arbeidsstokken skal reflektere kommunens bosettingsmønster. Det er derfor et viktig poeng at disse lærlingene kan rullere mellom ulike institusjoner i kommunen, fremfor å etablere faste samarbeidende institusjoner. Informantene opplever alle aktuelle lærebedrifter som positive i forhold til å ta inn innvandrere som lærlinger, selv om instruktører vi har snakket med erfarer at dette er lærlinger som i noen tilfeller krever mer tilrettelegging, og at det kan være utfordringer i forhold til kommunikasjon og kultur.

#### **4.7.3 For annerledes målgruppe**

Innenfor prosjektet arbeidstrening opplever informantene at Kunnskapsløftet ikke har ført til noen store endringer for denne elevgruppen, og flere mener at disse elevene er glemte i Kunnskapsløftet. Samtidig mener de at fylkeskommunens rammeplan og det lokale initiativet har vært avgjørende for å få til et godt opplæringsløp for elevene, men at dette ikke har utviklet seg som en konsekvens av reformen.

*”Nei, fordi denne gruppen har ingen brydd seg om hva de lærer på skolen. Det har vært vår frustrasjon. Når vi endelig fikk rammeplan for opplæring sier den lite om hva de skal lære. Det vi har gjort lokalt er helt avgjørende”.*

Som et resultat av dette har deltakerne i prosjektet på mange måter tatt skjeen i egen hånd. I og med at de opplever at både Kunnskapsløftet generelt og fylkeskommunen har for lite fokus på denne gruppen elever, og tar for lite ansvar for denne typen opplæring, har skolen opprettet en stilling som koordinator for prosjektet.

*”Koordinator administrerer en hel del arbeidsgrupper som egentlig er kommunene sitt ansvar, eller spesialenheten sitt ansvar. Våre grupper skal ha en femårsplan – en individuell plan. Står ikke noe i lov og regelverk om at skolen skal ha dette ansvaret, men vårt arbeid her er jo bortkastet hvis vi ikke har et system rundt eleven (...) Skolen må ikke opprette disse ansvarsgruppene, men elevene våre kan jo ikke slåss for seg selv...”.*

Noen av de viktigste målene dette prosjektet setter til sine elever er det de kaller den sosiale kvalifiseringen. Dette er kravene som er stilt til hver enkelt for at de skal kunne gå ut i arbeidspraksis. Kvalifiseringen går ut på å kunne komme til avtalt tid, være under arbeidsledelse, stå i en oppgave og fullføre den, og de må kunne be om hjelp og ikke bli sittende uten å gjøre noe. Kravene stilles både for at elevene skal kunne føle mestring ute i arbeidssituasjonen, og for at samarbeid med medarbeidere og personlig progresjon skal være mulig i bedriften de utplasseres i. Målene til denne gruppen elever er mindre faglige, men det

er også en forutsetning for at de skal komme seg ut i arbeidstrening. Den ene informanten påpeker at de sosiale målene i seg selv kan være vanskelig nok for enkelte og nå;

*”Det varierer veldig når elevene greier å praktisere disse kravene, men mot slutten av det andre året er de fleste elevene ute i arbeidspraksis, men noen er ikke ute før det tredje året...”*

Slik sett tar man i dette prosjektet stor høyde for den enkelte elevs muligheter og utviklingsnivå, man skynder ikke av gårde for og nå kompetansemål i tur og orden. Målene er generelle, men det er ikke fastsatt noen definitiv tid hvor disse skal være nådd. Dette fremheves som en nødvendighet når man arbeider med slike elevgrupper, for at de i det hele tatt skal kunne føle mestring i skolesituasjonen.

#### 4.7.4 "Prøvelærling"

Prosjekt Vg3 har et helt annet innhold igjen enn den opplæringen som oppfattes som normalmodellen, dette selvfølgelig for at kandidatene til dette prosjektet ikke har en lærlingplass. Det er fylkeskommunens ansvar å gi et tilbud om fagopplæring eller studieforbereende kurs til alle som ikke får læreplass i bedrift. Tidligere har dette fagopplæringstilbudet bestått av ti måneder fagopplæring i skole, men i Prosjekt Vg3 blir læringsarenaen flyttet ut i bedrift i tre måneder i samarbeid med opplæringskontor og NAV. Gangen i modellen kan kort oppsummeres slik:

Fylkeskommunen formidler kandidater som ikke har fått lærlingplass til det aktuelle opplæringskontoret. Opplæringskontoret kaller kandidatene inn til et møte og gir informasjon om de kommende tre månedene og formidler kandidatene videre til de bedriftene som har sagt seg villige til å delta i modellen. Selv om opplæringsarenaen er ute i bedrift, er det opplæringskontoret som formelt står som opplæringsansvarlig. Det utarbeides ikke en egen opplæringsplan for kandidatene, men de starter på den generelle opplæringsplanen for lærlinger i bedrift. Hvilke av læreplanmålene kandidaten gjennomgår i løpet av de tre månedene, avhenger av hvilke arbeidsoppgaver bedriften har på det aktuelle tidspunkt.

De tre månedene inngår som en del av praksisplasstiltaket der NAV betaler individstøtte til kandidatene og gir tilskudd til opplæringskontoret. Opplæringskontoret får også tilskudd fra fylkeskommunen. Bedriftene får ikke økonomisk støtte av verken fylkeskommunen eller NAV, men opplæringskontorene står fritt til eventuelt å videreformidle deler av sitt tilskudd. Bedriftene har heller ingen lønnsplikt overfor kandidatene, men må betale yrkesskadeforsikring.

For å få individstøtte må kandidatene selv oppsøke sitt lokale NAV-kontor og registrere seg som arbeidssøkere. NAV får ikke utløst penger til kandidatene hvis de ikke er registrert i deres system. Kandidatene har status som utplassert via NAV, men oppfølgingsansvaret av kandidaten ligger hos opplæringskontoret. Etter tre måneder får kandidatene enten tilbud om lærlingkontrakt i bedriften eller fagopplæring i skole. Ved tilbud om lærlingkontrakt starter kandidatene på et normalt 24 måneders opplæringsløp i bedrift. Kandidatene får ikke godskrevet de tre gjennomførte månedene fra den totale lærlingtiden.

Hvis kandidatene ikke får lærlingkontrakt, får de tilbud om ti måneder med fagopplæring/Vg3 i skole. De tre månedene med praksis i bedrift er ikke inkludert i de ti Vg3-månedene.

Kandidaten får tilbake sin status som elev og har ikke krav på lønn fra eventuell utplasseringsbedrift eller individstøtte fra NAV. Eleven kan, dersom vedkommende takker ja til Vg3 fagopplæring i skole, søke lån og stipend fra Lånekassen.

Innholdet i denne opplæringen kan sies å være preget av både tilpasset opplæring og praksisnære tiltak, men i størst grad er dette prosjektet en mulighet for de mindre teoristerke elevene/lærlingene for å få vist evnene sine i praksis. Det tradisjonelle alternativet til dette tiltaket vil være fagopplæring i skole eller studieforberedende kurs, noe ingen parter ser på som en fullverdig mulighet. Også flere informanter påpeker viktigheten av praksiserfaringen, og refererer til erfaringer som tilsier at det ikke nødvendigvis er korrelasjon mellom gode karakterer på skolen, og kompetansen og motivasjonen som blir vist ute i lærebedriftene.

*Det er flere som kommer til å få kontrakt, allerede så har vi sett tendensene. Det er det som er litt det gode ved det. At når du først har de inn i huset og de fungerer godt, så er det noe annet enn å se det på papir. Resultatet er ikke alltid godt på papiret, men får du sett i praksis så får du kanskje en annen opplevelse av det...*

Implisitt sier dette utsagnet at Prosjekt Vg3 også kan bidra til å skille mellom de kandidatene som rett og slett ikke vil gjennomføre opplæringen, og de som bare er skoletrøtte, samt de som ikke passer så godt inn i det teoretiske skolesystemet. Prosjektet gir alle disse gruppene mulighet til å vise seg fram i praksis, noe som bekreftes i dette utsagnet;

*Vi har en med svært dårlige resultat fra videregående nå, som bedriften virkelig roser opp i skyene og vil tilby kontrakt. Veldig overraskende sett ut fra vitnemålet.*

Det gir altså muligheter for de teorisvake elevene å mestre på en helt annen arena, og å bygge seg opp motivasjon og kompetanse gjennom mestringserfaringer. Dette vil være et mye bedre alternativ for kandidatene, enn enda et år til med teoretisk opplæring ved skolen (hvor et stort antall av disse kandidatene stryker).

#### **4.7.5 Samarbeid mellom skole og lærebedrift**

Alle prosjektene i caset forutsetter et tett samspill mellom ulike aktører. Ikke bare mellom skole og lærebedrift, men også med NAV, opplæringskontor, fylkeskommunen og kommunen. Det tette samarbeidet er en forutsetning for at samtlige prosjekter skal fungere optimalt, og som følge av denne antakelsen er det også et område det brukes mye ressurser på å utvikle og opprettholde.

I helsearbeiderfaget for innvandrere fremhever informantene at man er avhengig av et tett samarbeid mellom ulike aktører, for i det hele tatt å få tiltaket til å fungere. Dette samarbeidet betegnes både som en forutsetning, en suksessfaktor og en stor utfordring. Utfordringen har vært ulikt ståsted og ulikt syn mellom ulike aktører som har ulik tradisjon og ulikt pedagogisk ståsted. Samtidig så er det nettopp dette som oppleves som den største styrken med tiltaket, at spesialister på ulike måter møtes og hver på sin måte utfyller hverandre. En av informantene sier:

*Vi kan tilrettelegge, vi kan være fleksibel og vi kan mye om dette. Dette er skreddersøm med eksperter på ulike felter. Det avstedkommer stor kreativitet og supre løsninger på ting. I tillegg har de som er med et stort engasjement og en stor vilje til å bidra og til å finne gode løsninger. Vi ringes, vi hjelper hverandre og støtter hverandre med ting som dukker opp.*

Som alle informantene i dette prosjektet fremhever, var det større grad av skreddersøm før innføringen av Kunnskapsløftet. På mange måter opplever de at de var forut for sin tid i måten å tilrettelegge undervisningen på. En viktig del av organiseringen og tilretteleggingen er at norsklæreren hele tiden er inne og justerer, korrigerer og kommer med forslag til de lærere som underviser i programfag og fellesfag. Det kan være alt fra å korrigere ordlyden i ulike oppgaver til å forberede lærere på å måtte forklare bestemte ord. Sammenhengen mellom teori og praksis er synlig i organiseringen gjennom det parallelle utdanningsløpet og i den pedagogiske tilnærmingen der man bygger teori rundt det deltagerne erfarer i praksis.

Innfallsvinkelen til teoriopplæringen er at forutsetningen for læring er størst dersom man har ”knagger” å henge kunnskapen på, samtidig som tilpasningen i forhold til språk og kulturforskjeller hele tiden må tas hensyn til, en tankegang helt i tråd med det sosiokulturelle læringssynet. Utgangspunkt for teoriundervisningen i programfagene og fellesfagene er de ulike praksismålene ute i lærebedriftene som de bygger teoretisk kunnskap omkring. Det kan være å dukke ned i et bestemt tema, slik som diabetes, der de lærer hvordan de håndterer det praktiske, samtidig som de får teoretisk kunnskap om pleie, fysiologi, anatomi og ernæring. I noen timer er norsklæreren der og forklarer begreper i tilknytning til temaet.

Noen av informantene sier at det ofte ikke er *faguttrykkene* som er det største problemet, men heller småordene som vi bruker i dagligtalen, som også ofte kan bestå av dialektord som kan være vanskelige å forstå. Kommunikasjon og språk kan være svært krevende, og det er i forhold til dette at tilretteleggingen er størst, svake norskkunnskaper stiller store krav til oppfølging i forhold til språk, kommunikasjon og kultur gjennom hele utdanningsløpet.

Et slikt utdanningstilbud som inneholder teori og praksis tett integrert over flere år er krevende å organisere når man ønsker å ta hensyn til tidligere realkompetanse for deltagerne. Den største utfordringen har imidlertid vært å finne en organisering av virksomheten som gjør at kravene i forhold til rammer og regler oppfylles, samtidig som man er fleksibel og individrettet.

Erfaringene fra tilbudet om helsearbeiderfag for innvandrere viser at tilbudets *koordinator* har en sentral rolle i samordningen mellom teori og praksis, den individuelle oppfølgingen og jevnlig undervisningsvurderinger under hele utdanningsløpet. Sentralt i Kunnskapsløftet ligger at alle skal få tilpasset opplæring etter behov. Aktørene i dette tilbudet opplever imidlertid at innføringen av Kunnskapsløftet, med regler og krav, har gjort at mulighetene for å tilrettelegge og være fleksibel har blitt vanskeligere nå enn de var før Kunnskapsløftet. Med nye regler og krav, hevder alle informantene, at Kunnskapsløftet har komplisert mye av det som før var enkelt og gjort det vanskeligere å tilpasse undervisningen individuelt og være fleksibel.



Informantene opplyser at det har vært mye diskusjoner underveis, der samarbeidet mellom institusjoner med ulik organisasjonskultur og ulike pedagogiske innfallsvinkler har vært utfordrende. Lærerne i de ulike fagene samarbeider tett, og siden norsk benyttes som et viktig redskap i forhold til de andre fagene, er både planleggingen og gjennomføring av timene basert på et "to-lærer-system" der både norsklærer og faglærer er til stede. Slike utfordringer har gjort at det har tatt tid å etablere en felles forståelse og et tett samarbeid.

Prosjekt Vg3 er et partssamarbeid mellom flere sentrale aktører og bygger på en samarbeidsavtale mellom NAV og fylkeskommunens utdanningsavdeling. Avtalen er tuftet på en sentral samarbeidsavtale mellom AID og KS/fylkeskommunene. Det er inngått tilsvarende samarbeidsavtaler i de fleste fylker (Bungum, Buland og Tønseth 2009). Den generelle samarbeidsavtalen i fylket har tre fokusområder: frafallsproblematikken knyttet til ungdom i videregående opplæring, voksenopplæring og realkompetansevurdering. I forbindelse med Prosjekt Vg3 er det utviklet en egen avtale som tar utgangspunkt i frafallsproblematikken og som retter seg mot de elevene som ikke får tilbud om lærekontrakt etter endt Vg2.

Opplæringskontoret og fylkeskommunen stiller seg veldig positiv til dette prosjektet og hva samarbeidet mellom de tre partene har ført til. NAV er også veldig positiv til modellens mulige virkninger, men har en litt annen innfallsvinkel til videreføringen av modellen. De påpeker at det for tiden er en ekstraordinær situasjon i arbeidsmarkedet hvor elever som normalt sett ville fått tilbud om lærekontrakt, ikke får det på grunn av arbeidssituasjonen. NAV ser på sin deltagelse i forsøket som et forebyggende tiltak i denne vanskelige økonomiske perioden for å minske antallet arbeidsledige som følge av avbrutt fag- og yrkesopplæring, og er usikker på videre deltagelse i modellen etter at markedet har stabilisert seg. De er nøye på å understreke at utdanning er fylkeskommunens ansvar, og at NAVs inngripen i alternativ fagopplæring er en direkte følge av finanskrisen. Men på den annen side så tror NAV at de vil få en større rolle i fag- og yrkesopplæringen i tiden framover:

*Det er det som er erfaringen, vi ser at vi må spille mer på lag og ikke operere sektorvis inn i dette. Se på grensesnittene mellom oppgavene til FK og NAV, det er ikke grensesnitt – men en grenseflate. En flate er bredere enn et snitt. Vi beveger oss innenfor denne grenseflaten, og den utvider seg. Vi ser at vi er avhengig av å samhandle med hverandre.*

Samarbeidet med NAV utheves som positivt fra alle parter, men det viser også et svakt punkt ved prosjektet; informantene opplever at en av de store utfordringene med Prosjekt Vg3 er at modellen, (til tross for at fylkeskommunen er ansvarlig for videregående utdanning) forutsetter økonomisk støtte fra NAV. Fylkeskommunen er juridisk forpliktet til å gi alternativt utdanningstilbud til de som ikke får tegnet lærekontrakt, men har ikke nødvendigvis de økonomiske ressursene til å tilby et godt nok alternativ til denne gruppen, og er i denne modellen avhengig av samarbeid som også forutsetter økonomisk støtte.

Samarbeidet med næringslivet sees på som særlig positiv av samtlige informanter, og de vektlegger at uten bedriftenes positive og proaktive holdninger til prosjektet og kandidatene, hadde prosjektet vært umulig å gjennomføre. Dette viser at bransjen er villig til å ta et samfunnsansvar, og evner å se et større bilde enn den daglige problemløsningen i forhold til driften.

Flere informanter ser på samarbeidet mellom det offentlige og næringslivet i dette prosjektet (og lignende prosjekter) som et tveegget sverd. Dette fordi at bedriftene gjennom slike tiltak presses til å ta inn stadig flere elevgrupper på utplassering, og er redd for at det kan føre til at enkelte bedrifter slutter å ta inn lærlinger fra skolen og heller satser på voksne lærlinger. Flere føler på at samarbeidet mellom skole og bedrift nærmer seg et utnyttingsforhold der bedriftene arbeider gratis for skolen, og det etterlyses et system hvor pengene i større grad følger lærlingen.

Prosjekt arbeidstrening har som mål at elevene skal kunne gjøre seg erfaringer på ulike arbeidsssteder, dette er grunnlaget for at de forsøker å få sine elever ut i ulike arbeidssituasjoner. Prosjektet samarbeider med vekstbedrifter og næringslivet for øvrig med tanke på varig tilrettelagt arbeid i ordinære virksomheter. Så langt har prosjektet gode erfaringer med næringslivet i forhold til denne gruppen elever. Informantene opplever at bedriftene både er positive og innstilt på å gi elevene en mulighet, samt at de har vært flink til å tilrettelegge arbeidet (i samhandling med skolen). Informantene opplever derimot at det er vanskeligere å samarbeide med NAV, ikke fordi NAV er lite samarbeidsvillige, men fordi det er en altfor stor organisasjon preget av treghet og uklare retningslinjer;

*”Det som har skjedd i NAV er at det er en haug med saksbehandlere, og våre elever får bare tildelt en tilfeldig... Vi hadde en jente med store fysiske funksjonshemminger som gikk ut i yrkesrettet atferd, men hun valgte å ikke søke utvidet rett på skolen og måtte ut i arbeidslivet. Da kom saksbehandleren der og visste ingenting, vi måtte lære opp NAV om hva som skulle settes i stand...”*

Det kommer altså tydelig frem i alle prosjektene at samarbeid og ansvarliggjøring er viktige faktorer for å få tiltakene til å fungere optimalt. Dette igjen krever mye tid, og flere påpeker at prosessen som leder til et velfungerende samarbeid er vel så betydningsfull, som det gode samarbeidet i seg selv. I dette ligger det et budskap om at godt samarbeid er et resultat av god kommunikasjon og en god prosess over lang tid, som gjør det mulig for de ulike aktørene å forstå hverandres situasjoner, så vel som hverandres ”språk”. Et annet budskap er at godt samarbeid er en refleksiv prosess, ikke en fast verdi. Man må arbeide for å utvikle gode samarbeid, og man må arbeide for å beholde dem.

#### **4.7.6 Vurderings- og prøveformer**

Flere av elevene/lærlingene i dette caset går på individuelle opplæringsplaner (IOP). Alle elever som er inntatt på videregående opplæring på særskilt grunnlag har etter lov og regelverk krav på en egen tilpasset opplæringsplan. Samtidig legger alle prosjektene i dette caset vekt på underveisvurdering og jevnlig samtaler og tilbakemelding til lærlingene/elevne. Man legger vekt på individuell tilpasning og oppfølging, ikke bare i begynnelsen av opplæringen, men igjennom hele løpet. Den individuelle tilpasningen blir til gjennom et samarbeid mellom flere parter, der både skolen, opplæringskontor og lærebedriftene, og NAV er inkludert (i større eller mindre grad). Vi opplever også at dette er en nedfelt verdi som kommer til uttrykk igjennom flere intervjuer:

*”Jo, vi prøver så godt vi kan... Hun på fylket sa at jeg skulle vært satt i glass og ramme fordi det er ingen som hjelper de mer med sånne ungdommer enn oss (her: OK)... De går på Individuell opplæringsplan, og vi gjør vurderinger sammen med bedriften. Etter en periode i bedriften er det godt mulig at vi ser at dette må justeres, at det ikke klaffet helt. Det er måten vi gjør det på. Det er vanskelig å sette seg ned ut fra en samtale og være sikker på at du treffer blink på alle områdene, det har jeg ikke noe tro på”.*

Helsearbeiderfaget for innvandrere er som sagt en samarbeidsmodell som betegnes som ressurskrevende, men som likevel helt klart bidrar positivt i forhold til målet med tiltaket. I prosjektet handler det om tilpasning til en gruppe som kan ha svært ulike behov. Noen har vanskeligheter med å tilegne seg det norske språket, andre har svake basisferdigheter, noen har kulturelle eller familiære utfordringer av ulikt slag mens andre sliter med helserelaterte problemer. Kunnskapsløftets intensjoner om økt samordning og samarbeid mellom skole og lærebedrift - teori og praksis - er ivarettatt i modellen. I tillegg til tett individuell oppfølging, sammenheng mellom teori og praksis, hevdes suksesskriteriene i dette tilbudet å være det tette samarbeidet mellom aktører.

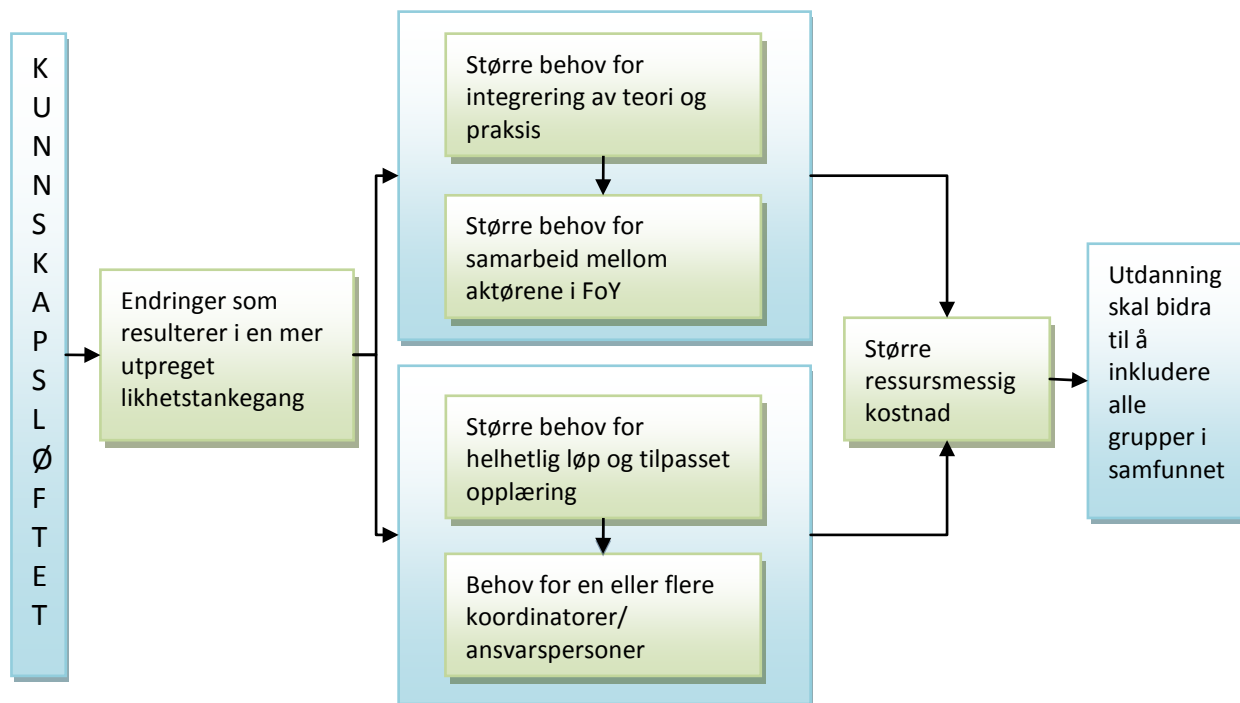
I forhold til videreføringen av det som tidligere var et prosjekt (helsearbeiderfaget for innvandrere), har finansiering og organisering vært de sentrale spørsmålene. Aktørene er i ferd med å utarbeide en forpliktende samarbeidsavtale der ansvarsfordeling, arbeidsoppgaver og finansiering skal være klart definert. I dag får tiltaket statstilskudd i tillegg til midler gjennom kommunens budsjett. Fylkeskommunene har også vært inne i bildet, men likhetsprinsippet og rettighetskravene kommer litt i veien i forhold til å kunne finansiere et påkostet skreddersydd prosjekt. NAV var inne i bilde med finansiering da prosjektet startet. De ga deltagerne kursstønnad det første året og var en samarbeidspartner. De trakk seg etter hvert ut da tilbudet ble vurdert til å være et for langt utdanningsløp for NAV. Dersom deltagerne ikke får seg jobb etter utdanningen, så er NAV derimot også nå en aktør.

Et viktig spørsmål har også vært knyttet til en avklaring av hvem som skal ha eierskap til tilbudet. Alle er enige om at dette er et tiltak, der nært samarbeid mellom aktører har vært viktig for suksess. Nesten alle deltagere har fått seg jobb i etterkant av utdanningen, så både ut i fra et samfunnsmessig perspektiv og et individuelt perspektiv har dette vært en suksess som alle informanter mener kan overføres til andre grupper som krever litt mer fleksibilitet og tilrettelegging enn normalmodellen.

#### **4.7.7 Forståelsen av Kunnskapsløftet**

Som en oppsummering kan man si at informantene i dette caset forstår Kunnskapsløftet som en reform som ikke tar inn over seg de utfordringer som har med opplæring av grupper med litt andre behov enn ”normaleleven”. De oppfatter ikke at Kunnskapsløftet har vært til noe stor nytte i forhold til deres arbeidshverdag. Samtidig skal det sies at ingen av prosjektene er uenig i visjonene til Kunnskapsløftet. Det de reagerer på er at i deres arbeidshverdag ser ikke visjonene og rammebetingelsen ut til å tjene samme formål. I dette caset har vi funnet kritiske bemerkninger om innholdet i Kunnskapsløftet (da mer rettet mot det organisatoriske), samt kritiske bemerkninger på mangel av innhold. En fellesnevner for samtlige prosjekter i caset er en opplevelse av at Kunnskapsløftet langt på vei forsterker likhetstankegangen, og at dette kanskje ikke er formålstjenlig for enkelte grupper elever/lærlinger. Det som var ment å være

et ledd i inkluderingen, viser seg å være det motsatte, dette kan illustreres av følgende resonnementkjede:



**Figur 10: Resonnementkjede for tilpasset opplæring**

Den mest fremtredende endringen Kunnskapsløftet står for i disse prosjektenes hverdag, er tiltak som har som formål å skape en enda tydeligere enhetsskole. Som pedagogisk tanke forutsetter enhetsskolen at alle elever, uansett forutsetninger, integreres i samme skolesystem, dette som en konsekvens av ønsket om at alle skal ha samme sjanse til å gjøre seg gjeldende i samfunnet. Informantene i dette caset er uenig i denne tankegangen, da de mener at likhet i opplæring og likhet i muligheter ikke alltid er forenelig med hverandre. Som den ene informantene sa; *Men det gode blir det bestes fiende. Det blir for mye likhet, vi står i samme køer og får samme behandling, men behovene er ikke like, det er behovene som er forskjellige.* Informantene opplever at denne likhetstankegangen har gjort det vanskeligere for deres prosjekter å nå deres egentlige visjon; At utdanning skal være en mulighet for alle, og at det skal bidra til å inkludere alle grupper i samfunnet. Dette fordi rammevilkårene som ligger til grunn for ressursutnyttelse i Kunnskapsløftet (og tilhørende regelverk) ikke stemmer overens med reformens visjoner om tilpasset opplæring. Erfaringene disse prosjektene har gjort seg er at tilpasset opplæring i forhold til deres standard krever store ressursmessige kostnader, som politikktutformer ikke har inkludert i regnestykket. På denne måten blir tiltak som disse prosjektene veldig sårbare og også veldig lokale fenomener, nettopp fordi man er prisgitt enkeltmenneskers egeninnsats og lokale midler som er usikre ressurskilder.

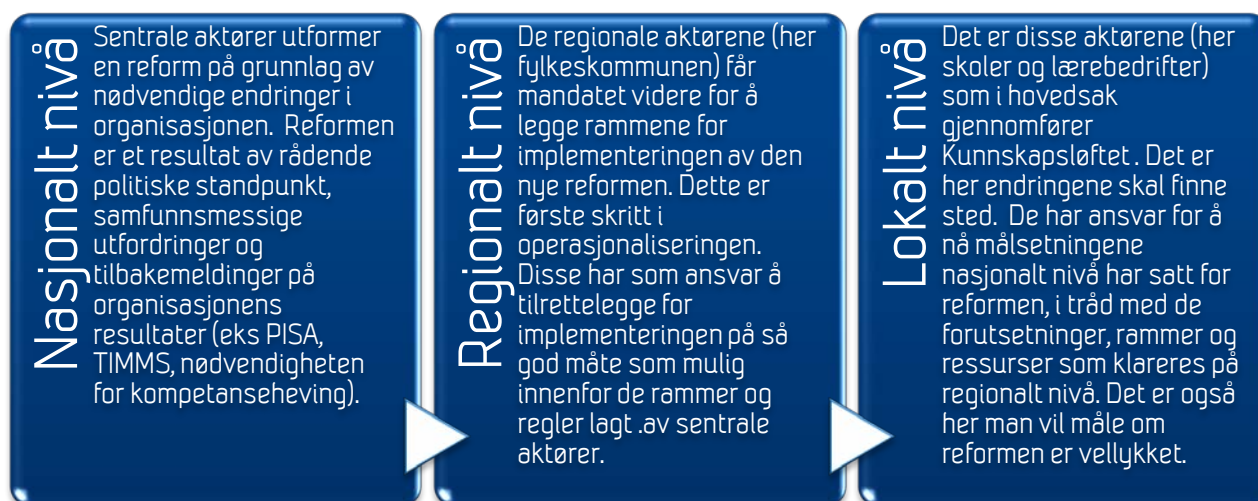
#### 4.8 Hvordan har de ulike aktørene samarbeidet for å nå målene i reformen?

Dette delkapittelet tar for seg hvordan de ulike aktørene har arbeidet sammen for å nå målene i Kunnskapsløftet. Samarbeid går i stor grad ut på kommunikasjon, evnen til å lytte, og evnen til å dra i fellesskap for og nå et felles mål. Delkapittelet vil først og fremst ta for seg

samarbeidet mellom de tre ulike nivåene vi har studert i denne rapporten, altså nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.

#### 4.8.1 Kunnskapsløftet – prosess eller befaling?

Tradisjonelt sett har implementering av reformer i skolesektoren vært betegnet som en lineær prosess som går fra politikkutformere på nasjonalt nivå, og ned til den enkelte skole og lærebedrift som skal operasjonalisere reformen. Reformen er gjerne et resultat av flere ulike bakenforliggende årsaker, dette kan være endrede politiske posisjoner, en nødvendighet på bakgrunn av samfunnsmessige endringer og utfordringer, eller tilbakemeldinger på organisasjonens resultater. I et slikt tradisjonelt syn går kommunikasjonslinjen fra nasjonalt nivå til regionalt nivå, for så å ende på lokalt nivå. Her er det lite rom for erfaringsdeling og kommunikasjon på tvers av nivåene, og det er sjelden at kommunikasjonslinjen snur seg den andre vegen før alternative resultater og ”bivirkninger” av reformen trer frem. Et tradisjonelt syn på implementeringer av reformer illustreres i modellen nedenfor.



**Figur 11: Implementering av Kunnskapsløftet, tradisjonelt syn**

På mange måter kan man si at dette også er den overordnede modellen for samarbeidet i Kunnskapsløftet. Det kommer føringer fra nasjonalt nivå, som ”oversettes” og tillegges rammer på regionalt nivå, for så å ende som et sett med mål, regler og tilhørende ressurser på lokalt nivå.

På en annen side kan man argumentere for at nettopp Kunnskapsløftet som reform forsøker å bryte med denne tradisjonen ved hjelp av flere virkemidler, hvorav det viktigste er den sekvensfordelte implementeringen. Kunnskapsløftet har blitt innført gjennom flere runder, noe som gir aktørene muligheter til å reagere og kommentere på tiltakene før reformen i seg selv er ferdigstilt. Et av argumentene for denne sekvensbaserte implementeringen kan nettopp være muligheten for å justere og gjøre endringer uten at det krever for mye arbeid (som igjen vil ta lengre tid). Kunnskapsdepartementet illustrerer dette i følgende sitat;

*”Vi har hatt den holdningen at når vi har fått veldig tydelige tilbakemeldinger som har vært samstemte fra både lærerhold og bransjehold, så er det riktig å gjøre justeringer raskt”*

Her kommer det tydelig frem at politikktutformer tar høyde for eventuelle negative konsekvenser reformen kan føre til, og utformer reformen på en slik måte at man kan imøtekomme disse konsekvensene på en offensiv måte. Her legger man til grunn, og kanskje også forventer, at kommunikasjonslinjen snur, og at dette er nødvendig for å få til bærekraftige løsninger som gagnar reformens formål. Slik sett er Kunnskapsløftet som reform i mye større grad en prosess i seg selv enn de tidligere reformene i grunnopplæringen (R94, R97).

Fordelene ved å ha en prosessuell reform er at man på den måten har et mye bedre grunnlag for å inkludere andre aktørers perspektiver, erfaringer og meninger etter hvert i prosessen. Både det nasjonale og det regionale nivået i våre intervjuer fremhever at *Kunnskapsløftet er i kontinuerlig utvikling*, noe som implisitt tilsier at endringer avveies og vektlegges, for så å bli endret nok en gang (om nødvendig). Det som kan være ulempen ved en prosessuell reform er at det kontinuerlig vil finnes større eller mindre endringer i tiltakene reformen har foreslått, dette igjen kan for enkelte aktører bli uoversiktlig og vanskelig å forholde seg til. Det kan også gjøre det vanskelig å se om man faktisk når de målene reformen ønsker å nå.

Et annet virkemiddel for å bryte ned den tradisjonelle kommunikasjonslinjen er Kunnskapsløftets åpning for lokal valgfrihet når det gjelder opplæringens organisering, arbeidsformer og læremateriell. Denne valgfriheten opphever kanskje ikke den tradisjonelle kommunikasjonslinjen, men den gir politikktutøvere (her regionalt og lokalt nivå) muligheten til å tilpasse reformen etter lokale eller regionale forutsetninger. Man kan si at kommunikasjonslinjen svekkes av at man gir andre aktører større mulighet for påvirkning og utforming av reformen.

Ut fra den prosessuelle formen på Kunnskapsløftet, og den lokale handlefriheten som den rommer, kan man anta at reformen rommer mer samhandling mellom de ulike aktørene i større grad enn de tidligere reformene (R94 og R97). Dette fører også til mer samarbeid mellom aktørene for å nå de målene Kunnskapsløftet fastsetter. Ved å legge opp til muligheten for å gi tilbakemeldinger angående enkelte deler av Kunnskapsløftet (for så å kunne gjøre noe med dem), skaper det en mer foranderlig og dynamisk reform som i større grad samhandler om felles målsetninger. Dette kan illustreres i en enkel modell:



**Figur 12: Implementering av Kunnskapsløftet - alternativ modell**

De nasjonale aktørene sender Kunnskapsløftet ned til fylkeskommunene og det lokale nivået, i deler som gjør det mulig å prøve dem ut raskt og som det er mulig og gi tilbakemelding på. Deretter får de nasjonale aktørene tilbakemeldinger på reformens konsekvenser både fra fylkeskommunene og fra skolene og næringslivet. Får de konsekvente meldinger om samme sak fra flere hold, kan de endre tilhørende emne i reformen. Fylkeskommunen får tilbakemeldinger fra sine skoler (og tilhørende lærebedrifter) om hvordan reformen fungerer i praksis, og forsøker ut fra den lokale tilpasningsmuligheten å implementere reformen på best mulig måte.

Det viser seg imidlertid at samarbeidet oppleves ulikt på de forskjellige nivåene. Mens de nasjonale aktørene først og fremst, og de regionale aktørene til dels, opplever at Kunnskapsløftet er en reform bygd på samhandling og samarbeid mot felles mål, opplever de lokale aktørene at reformen er mer lineær, og på linje med det tradisjonelle synet på implementeringsprosesser. Flere av informantene våre på lokalt nivå opplever at Kunnskapsløftet (som tidligere reformer) kommer som et pålegg fra sittende regjering til opplæringen, uten å kjenne godt nok til opplæringshverdagen og uten å tilføye tilstrekkelig med ressurser for å oppnå målene. Dette kan illustreres i et tidligere presentert sitat;

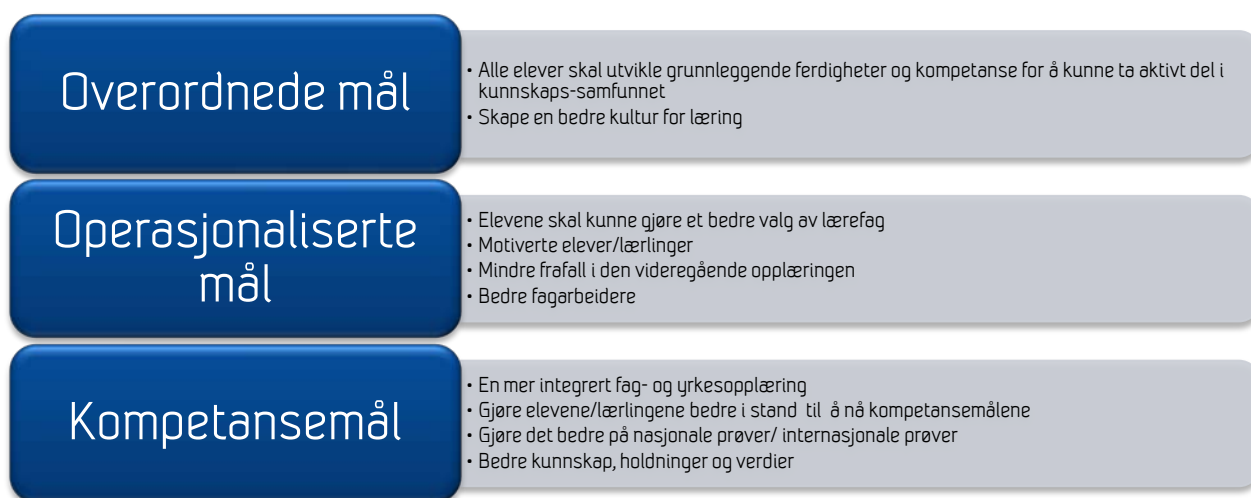
*”I læreplanen til Kunnskapsløftet så står det at lærlingene skal kunne det og det, men timetallet er gått ned i forhold til Reform 94, utstyret er ikke forandret, lærerne er de samme og elevene er enda mer late og har mindre grunnkunnskap nå om årene enn de hadde før. (...) Resultatet blir at det ikke er mulig å oppfylle læreplanens mål”.*

Sitatet underbygger en opplevelse av at Reformen er utviklet på nasjonalt nivå, mens det er det lokale nivået som sitter igjen med alt arbeidet som må til for å nå målene. Dette synet er ikke i samsvar med bildet om at man jobber sammen for å nå reformens mål. I hvert fall ikke de målene som de lokale aktørene legger i Kunnskapsløftet...

#### **4.8.2 Hva er Kunnskapsløftets mål?**

I forhold til hvordan de ulike aktørene samarbeider for å nå Kunnskapsløftets mål, er det også interessant å merke seg at målene for reformen ser ut til å være ulik for de forskjellige nivåene. Vi mener å registrere en viss forskjell i hva de nasjonale aktørene mener er målene, hva de regionale aktørene har forstått målene som, og hva som oppfattes som målene med

reformen ved skolene og lærebedriftene. Dette kan vise seg å bli en utfordring når man etter hvert skal måle resultatene av Kunnskapsløftet. Slik vi ser det kan man argumentere for at alle disse aktørene har et ansvar når det gjelder og nå målene i reformen, derimot er den ansvarlige aktøren for å nå målene i Kunnskapsløftet den enkelte skole og tilhørende lærebedrifter. Ved at Kunnskapsløftet er bygget på en prosessuell tankegang, noe som gjør den mindre bastant og mer formelig, kan man i større grad forvente ulike oppfatninger av hva som er målene ved reformen. Gjennom våre analyser kan vi kategorisere de ulike målene som oppleves i forbindelse med Kunnskapsløftet i tre grupper



**Figur 13: Målstruktur i Kunnskapsløftet**

Aktørene på nasjonalt nivå refererer gjerne til de overordnede målene i forbindelse med hva man vil oppnå med reformen. Grunnleggende ferdigheter, læringsstrategier eller å skape en kultur for læring nevnes i majoriteten av intervjuene på nasjonalt nivå i forbindelse med Kunnskapsløftets mål, mens de operasjonaliserte målene sees på som milepæler for å kunne nå det overordnede målet. Fylkeskommunene derimot ser ut til å vektlegge de operasjonaliserte målene i forbindelse med Kunnskapsløftets målsetning. Særlig feilvalg og frafallspromatikk blir hyppig nevnt på dette nivået. Disse informantene opplever at de viktigste målsetningene med Kunnskapsløftet er å skape bedre fagarbeidere, og at man gjennom arbeid med feilvalg, frafall og motivasjon har muligheten til å oppnå dette.

De lokale aktørene, altså skolene og lærebedriftene som er den mest vesentlige aktøren for å få til endringer i opplæringen, opplever i mye større grad at det er kompetansemålene (og endringene relatert til å nå disse) som er målsetningene for Kunnskapsløftet. De er klar over de overordnede målene, men forholder seg ikke til disse som reelle målsetninger, men heller som en visjon. Det lokale nivået velger å fokusere på en mer integrert fag- og yrkesopplæring, som skal gjøre elevene/lærlingene bedre i stand til å nå kompetansemålene. Dette igjen vil bidra til at man gjør det bedre på standardiserte prøver, som et resultat av en økt kompetanse (kunnskap, holdninger og verdier). Det er likevel viktig å poengtere at ingen av nivåenes oppfattelse av målene står i motsetning til hverandre, men at det heller er et resultat av ulik presisering og praksisnærhet. Dette i seg selv er ikke et hinder for å nå verken målene med eller i reformen, men det kan oppleves som lite oversiktlig for aktørene på de ulike nivåene.



Ser man dette i forhold til top – down perspektivet vil dette være en helt naturlig oppfattelse av reformen. Politikuttøverne er opptatt av de overordnede målsetningene som lengre ned i organisasjonen oppfattes mer på linje med en visjon. Fylkeskommunen, som i dette tilfellet har en mellomrolle som både utformer og utøver av politikken, opplever at reformens mål er de nasjonale aktørenes milepæler eller indikatorer. Bakkebyråkratene, som i denne sammenhengen er skolene og lærebedriftene, er mer opptatt av spesifikke og mindre langsiktige mål som er knyttet mer til den daglige driftet enn til en visjon. De er mer opptatt av å nå målene i Kunnskapsløftet, enn målene med Kunnskapsløftet, og opplever at deres nærmeste samarbeidspartner for å få til dette er opplæringskontorene.

#### 4.8.3 Opplæringskontorene – en satellitt

Opplæringskontorene har i vårt datamateriale blitt utpekt som en viktig samarbeidspartner både for skolene, lærebedriftene og fylkeskommunene. Opplæringskontorene har som nevnt tidligere blitt naturlige deltakere i mange av de fylkeskommunale utredningsarbeidene som gjøres (utarbeiding av strategiplaner, retningslinjer for vurdering, prøveavleggelse i skole og bedrift), og flere informanter både fra opplæringskontorene selv og fra fylkeskommunen mener at samarbeidet mellom dem utvikler seg til å bli tettere og tettere. Spesielt når det gjelder lærlinger med behov for tilrettelagt opplæring som går ut over det ordinære behovet, er dette viktig. Slik sett er opplæringskontorene et viktig mellomledd for fylkeskommunen og lærebedriftene, slik tidligere nevnte sitat viser:

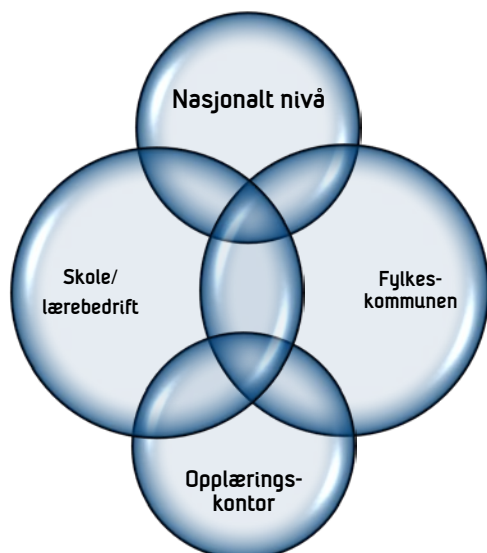
*”Jo, vi prøver så godt vi kan... Kjerringa på fylket sa at jeg skulle vært satt i glass og ramme fordi det er ingen som hjelper de mer med sånne ungdommer enn oss (her: OK)... De går på Individuell opplæringsplan, og vi gjør vurderinger sammen med bedriften.*

Både i forhold til lærlingene som følger normalmodellen, og de lærlingene som følger alternative løp, har opplæringskontoret fått en mer sentral rolle. Noen steder kan man se at opplæringskontoret langt på vei har tatt over de tradisjonelle oppgavene som er tilskrevet lærebedriftene. Også de fleste informantene i skolen mener at de har et godt samarbeid med opplæringskontoret, men kanskje i litt mindre grad enn ved lærebedriftene og fylkeskommunen. Flere påpeker at skolen og OK samarbeider om prøve- og vurderingsformer. Det ser også ut til å ha blitt mer vanlig at skolene og opplæringskontorene organiserer og utvikler fag og emner i samhandling:

*”Ja, Kunnskapsløftet har spesielt hatt innvirkning på samarbeidet med skolen. Vi har samarbeidet lenge, men ikke så bevisst som vi gjør nå. En forskjell nå er nettverksbyggingen, at vi har den kontakten og tar opp forskjellige tema. Prosjekt til fordypning for eksempel, og gjennomføringen av det...”*

Vi ser altså at opplæringskontorene er en sentral aktør når det gjelder samarbeid for å nå målsetningene i Kunnskapsløftet, og man kan se antydninger til at opplæringskontorene er i ferd med å bli en lang viktigere aktør både for fylkeskommunen, skolene og lærebedriftene. Utfordringen er at opplæringskontorene i svært liten grad kan sies å ha et samarbeid med det nasjonale nivået. De fungerer mer som en løsrevet instans som bidrar til samarbeid mellom

aktørene på regionalt og lokalt nivå. Setter man inn opplæringskontorene i den forrige samarbeidsmodellen får man da følgende illustrasjon:



**Figur 14: Implementering av Kunnskapsløftet - utvidet alternativ modell**

Ut fra dette kan man argumentere for at opplæringskontorene fungerer litt som en satellitt i implementeringen av Kunnskapsløftet. De er i stor grad med på å både forme, utvikle og implementere Kunnskapsløftet, og sees på som en viktig samarbeidspartner for å nå Kunnskapsløftets målsetninger. Slik sett er det mulig at de i større grad skulle vært en del av implementeringsprosessen sett fra sentralt hold. Hvis man inkluderte opplæringskontorene enda tettere som et verktøy for å nå reformens målsetninger, ville man kunne få en støttespiller som bidrar både til bedre samhandling, fungerer som avlastning (for både Fylkeskommuner, lærebedrifter og skoler), og som dermed har en viktig rolle i forhold til å nå reformens målsetninger. Når det er sagt skal det påpekes at flere aktører på nasjonalt nivå er klar over opplæringskontorenes rolle i Kunnskapsløftet, utfordringen er at man mangler oversikten over hvordan samarbeidet arter seg. Dette kommer blant annet frem i intervjuet med Utdanningsdirektoratet:

*”Jeg ser at mange opplæringskontor gjør en viktig jobb nå for å få økt tallet på læreplasser. Det vi ikke vet så mye om er hvordan opplæringskontorene samspiller med bedriftene, og hvilket ansvar bedriftene tar når opplæringskontorene får en veldig sentral rolle. Det er en av diskusjonene jeg håper vi får når vi får en beskrivelse av opplæringskontorene sin situasjon”*

Avslutningsvis kan vi sammenfatte utfordringene i samarbeidet mellom aktørene på ulike nivå på følgende måte: Det nasjonale nivået mener at reformen i hovedsak preges av et godt samarbeid, og opplever å samarbeide med alle parter. Det regionale nivået mener de får føringer og direktiver fra nasjonalt nivå, men er usikker på om det kan sies at de opplever et godt samarbeid med de nasjonale aktørene. Fylkeskommunene opplever at samarbeidet først og fremst er tuftet rapportering og formidling av ulike direktiver, men de føler at de har et godt samarbeid med skolene i forhold til å nå reformens mål. Skolene og lærebedriftene i sin tur opplever ikke et spesielt tett samarbeid hverken med det nasjonale nivået eller

fylkeskommunen, men de opplever et godt samarbeid seg imellom for å nå målene i Kunnskapsløftet. Både fylkeskommunen, skolene og lærebedriftene ser ut til å ha et godt samarbeid med opplæringskontorene, og informantene fra opplæringskontorene til denne rapporten sier seg enig i dette. Utfordringen er igjen her at opplæringskontorene i liten grad samarbeider med nasjonalt nivå. Opplæringskontorene kan på mange måter oppfattes som en aktør som mer eller mindre er fristilt i forhold til mandat og ansvar når det gjelder implementeringen av reformen.

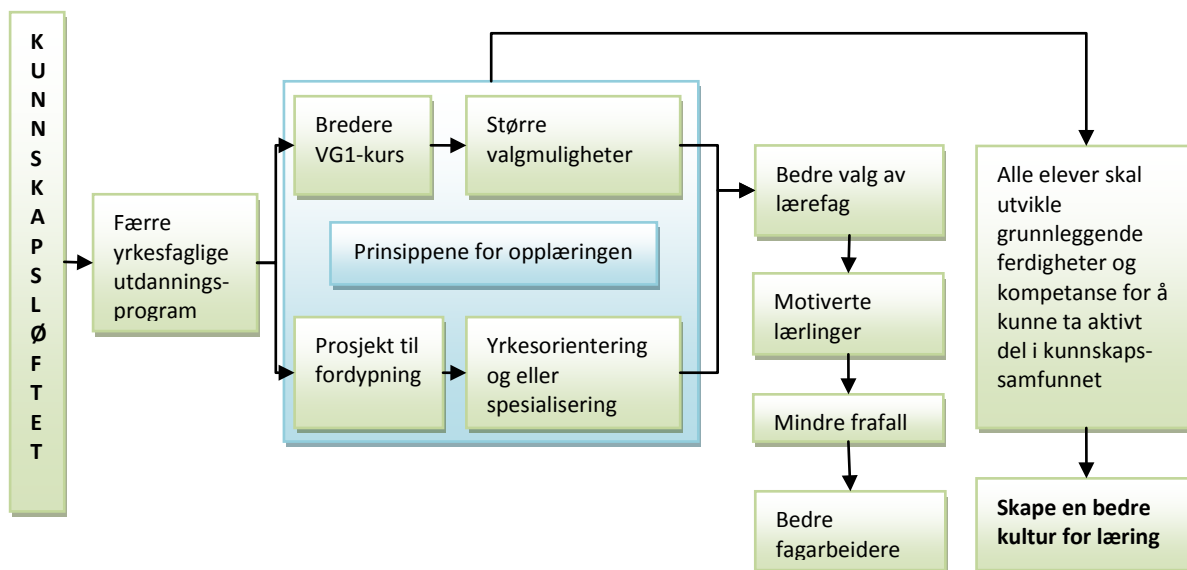
En annen grunn til at flere aktører opplever mindre samarbeid, eller har ulik oppfattelse av samarbeidskonstellasjoner i forhold til å nå Kunnskapsløftets mål, er den fortolkningsmessige fleksibiliteten som ligger i nettopp målene. Som vi har vært inne på oppleves målene med Kunnskapsløftet på forskjellige måter, og det kan da være vanskelig å se at man faktisk arbeider mot det samme. Man kan anta at det er vanskelig å samarbeide om et hvilket som helst mål, når man ikke er helt samkjørt på hva som er målene, dette gjelder også for Kunnskapsløftet.

#### **4.9 Kunnskapsløftet – en reform som formes i prosess**

I først i kapitlet har vi presentert Kunnskapsløftet som grunnleggende idé, generelt og i fag- og yrkesopplæringen. Bildet som ble presentert der var basert på de grunnleggende dokumentene som beskriver reformen. En av grunnene til at vi har sagt at det ikke er ett, men mange Kunnskapsløft vi står overfor, er at de grunnleggende visjonene, læreplanene og bestemmelsene er formulert på en slik måte at det gir mulighet for lokal fortolkning i den enkelte opplæringshverdag. Gjennom analyser av flere ulike måter å operasjonalisere reformen på ser vi at ulike aktører har sin egen forståelse av den, og velger fortolkninger i forhold til den lokale konteksten og de lokale teoriene de handler innenfor. Normalmodellen, kreative løsninger og tilpasset opplæring er eksempler på dette. På denne måten formes Kunnskapsløftet ulikt i de ulike sammenhengene den forstås inn i.

Ett ledd i å se på hvordan de ulike aktørene har bidratt til å forme Kunnskapsløftet er å sette de ulike forståelsene aktørene har av Kunnskapsløftet opp mot hverandre. Resonnementene har vi kommet fram til gjennom analysene av det empiriske materialet, og et hovedpoeng med å trekke fram disse forståelsene er nettopp å se nærmere på hvordan disse står i forhold til hverandre.

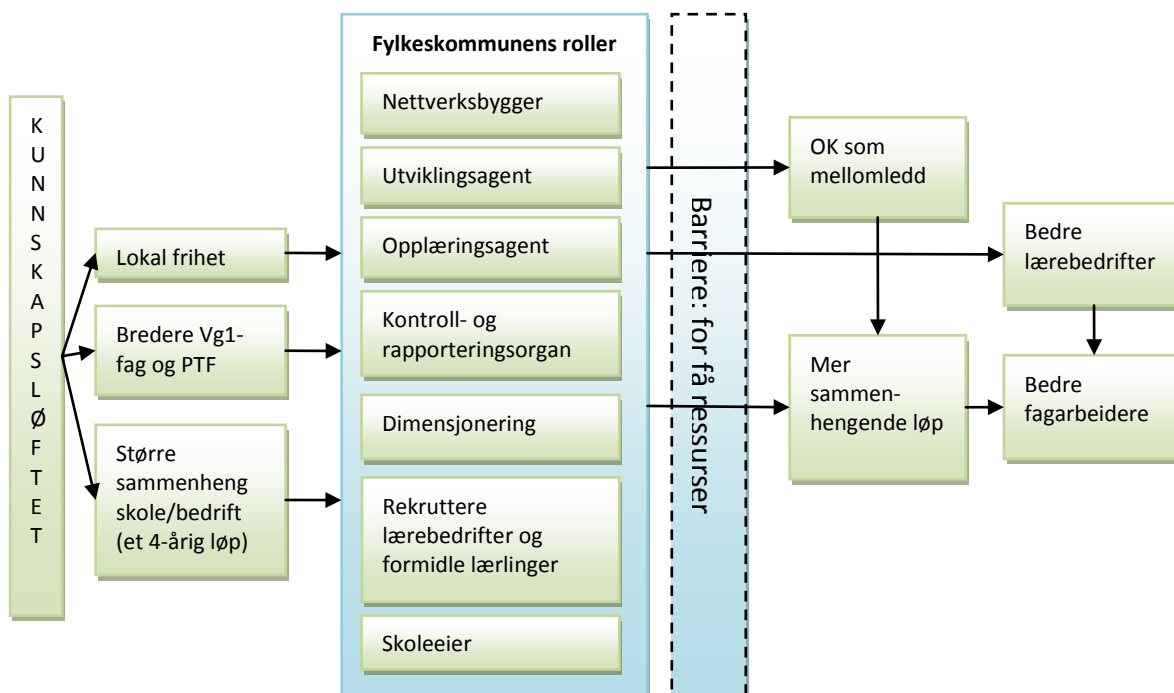
Hvis vi starter med hvordan Kunnskapsløftet blir forstått i fag- og yrkesopplæringen er det særlig dette med bredere Vg1-kurs og Prosjekt til fordypning som er de viktigste strukturelle forandringene. De samme prinsippene for opplæringen ligger til grunn her som i resten av grunnopplæringen, men vi ser at målforståelsen er forskjøvet i forhold til visjonene i reformen.



**Figur 15: Resonnementkjede for Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen**

Det er først og fremst prinsippene for opplæringen som blir forstått som å skulle bidra til å nå visjonen om å skape en bedre kultur for læring, men helt konkret er det det å utdanne bedre fagarbeidere som er målet med Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen. De øvrige visjonene er også viktige, men er ikke mål som det konkret arbeides mot ute i skolene og bedriftene. Det viktigste for en lærebedrift er å utdanne bedre fagarbeidere som kan møte de kravene som blir stilt til dem fra arbeidslivet. De to visjonene kan her i større grad sees som en visjon som hele den 13-årige grunnopplæringen skal bidra til å nå, mens hver del i opplæringen har sitt mer konkrete mål de arbeider mot.

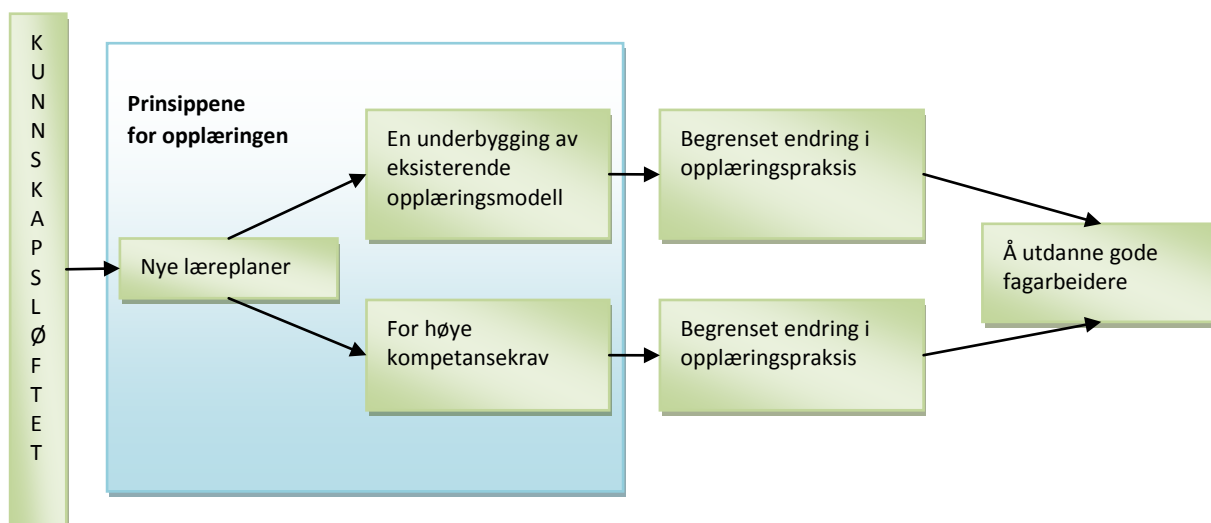
Ser vi på fylkeskommunens forståelse av Kunnskapsløftet er den første forskjellen at de også definerer lokal frihet og større sammenheng mellom opplæring i skole og bedrift som viktige endringer med Kunnskapsløftet, i tillegg til bredere Vg1-fag og Prosjekt til fordypning. I tillegg har fylkeskommunen et sett med roller som de har blitt mer bevisst gjennom Kunnskapsløftet og som er deres utgangspunkt i arbeidet med operasjonaliseringen og implementeringen av reformen.



**Figur 16: Resonnementkjede for fylkeskommunen**

En viktig barriere for fylkeskommunens fagopplæringsetater er at de opplever å ha for få ressurser til å kunne fylle sin oppgave fullt ut. Med opplæringskontorene som medspiller og mellomledd for å skape et mer sammenhengende løp og bedre lærebedrifter, har også fylkeskommunen det samme målet som vi ser i Kunnskapsløftet for fag- og yrkesopplæringen; å utdanne bedre fagarbeidere. Selv om målet er det samme har fylkeskommunen tatt både opplæringskontorene, mer sammenhengende løp og bedre lærebedrifter inn i sin forståelse av målet i Kunnskapsløftet. Der reformen på overordnet nivå holder fokus på strukturendringene som skjer i skolen og implikasjonene av det, har fylkeskommunene en ganske annen forståelse. De har naturlig nok tatt inn sine egne roller i systemet som en viktig premissgiver for å nå målene i reformen. Selv om veien til mål inneholder andre elementer i fylkeskommunens perspektiv er man tro mot målet i reformen. Det må likevel bemerkes at visjonene i Kunnskapsløftet er mindre synlige i fylkeskommunenes forståelse. Dette kan ha sin årsak i at visjonene er så store og overordnede at de ikke er mulig å ta innover seg i en hverdag hvor det er for få ressurser til å gjennomføre det man må for å nå de mer konkrete målene i opplæringshverdagen.

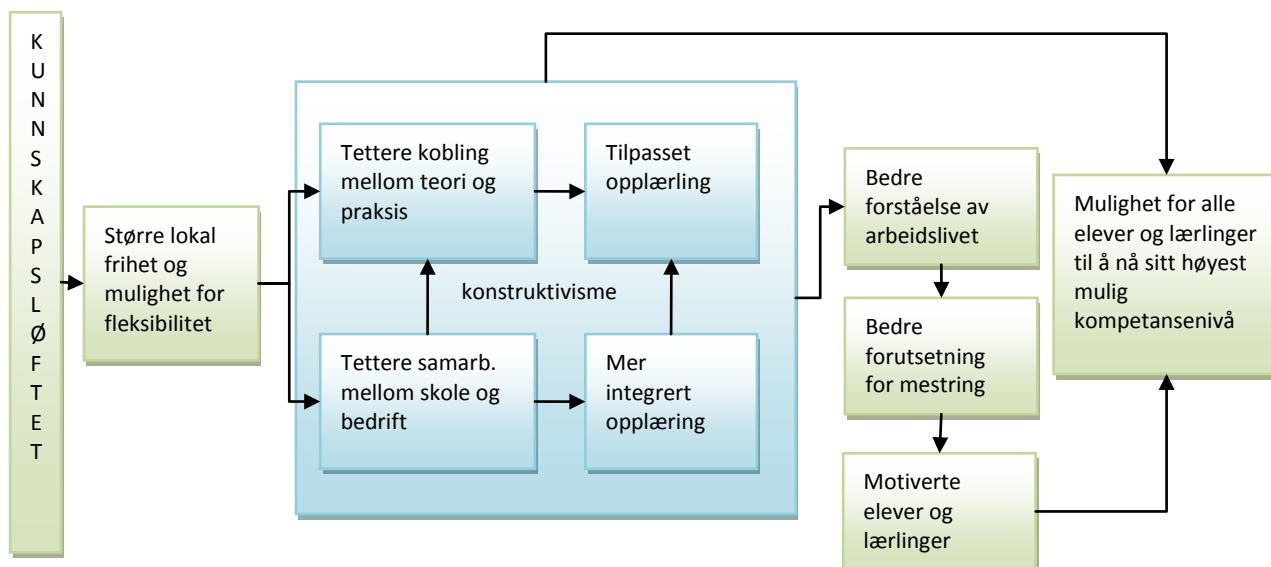
Ser vi deretter videre på de som arbeider innenfor det vi kategoriserer som normalmodellen, ser vi at av de som vi har intervjuet har en snevrere forståelse av Kunnskapsløftet. Det må selvsagt understrekes at normalmodellen også arbeider i forhold til bredere Vg1-fag og Prosjekt til fordypning, men det er endringene i læreplanene som var det de var mest opptatt av og konsekvensene av disse.



**Figur 17: Resonnementkjede for normalmodellen**

Vi finner særlig to forståelser av Kunnskapsløftet innenfor den tradisjonelle opplæringsmodellen. Den ene går på at Kunnskapsløftet underbygger det som allerede var opplæringsmetoden og at man derfor ikke trengte å gjøre særlig store endringer i måten man arbeidet på. Den andre forståelsen går på at de nye læreplanene hadde for høye kompetansekrav og at disse er umulige å oppnå. Det beste er derfor å fortsette som før og Kunnskapsløftet endrer derfor opplæringspraksisen i svært begrenset grad. Likevel står målet om å utdanne bedre fagarbeidere sterkt. Heller ikke i forståelsen til de som arbeider ut fra normalmodellen er den overordnede visjonen sentral i det daglige arbeidet med fag- og yrkesopplæringen.

De som arbeider med mer kreative løsninger har de en annen inngang til reformen. For dem betyr Kunnskapsløftet først og fremst større lokal frihet og mulighet for fleksibilitet i opplæringen.



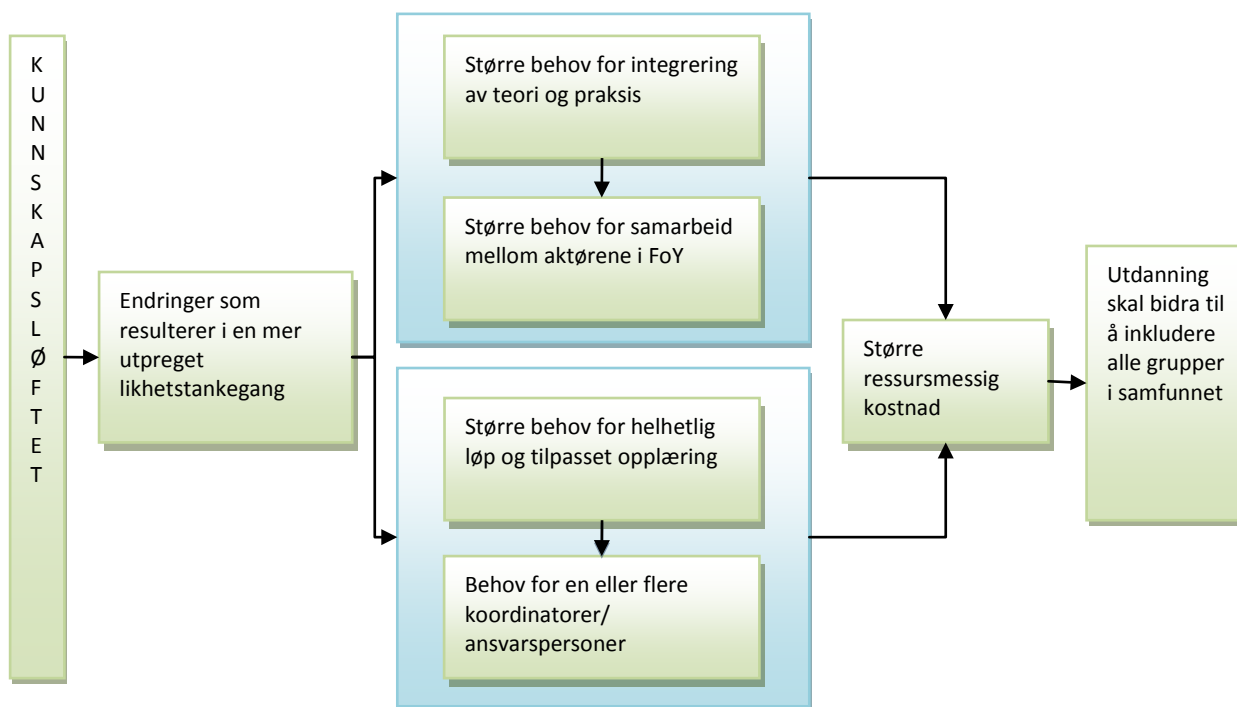
**Figur 18: Resonnementkjede for kreative løsnings forståelse av Kunnskapsløftet**

Deres forståelse er at tettere kobling mellom teori og praksis og tettere samarbeid mellom skole og bedrift gjennom en mer integrert opplæring gir bedre tilpasset opplæring. Videre fører dette til at elevene får bedre forståelse av arbeidslivet, det gir bedre forutsetninger for mestring og bidrar til å skape mer motiverte elever og lærlinger. Til sammen gir dette alle elever og lærlinger muligheten til å nå sitt høyeste mulige kompetansenivå.

Denne forståelsen bryter med de over på mange måter. Først og fremst er målet et annet; det å utdanne gode fagarbeidere er ikke lenger det mest eksplisitte målet. Som kreative løsninger på opplæringshverdagen i Kunnskapsløftet, er de også opptatt av nettopp det mulighetsrommet reformen gir. De ser mulighetene i stedet for begrensningene, og de har i større grad implementert og internalisert de grunnleggende tankesettene i reformen enn i caset med normalmodellen.

Vi ser her at strukturendringene med Prosjekt til fordypning og bredere Vg1-fag er utenfor resonnementet, og det samme er det særegne ved fag- og yrkesopplæringen, at man faktisk skal utdanne fagarbeidere. Individperspektivet står sterkere her i forhold til at målet er å nå den enkeltes høyest mulige kompetansemål og på den måten kan vi si at samfunnsperspektivet har blitt svakere hos de som arbeider med kreative løsninger i våre undersøkelser. Samtidig kan vi si at det har blitt erstattet av et annet samfunnsperspektiv som handler om en bedre opplæring som sådan i et mestrings- og motivasjonsperspektiv. Det å gjøre opplæringshverdagene mest mulig tilpasset elevene og lærlingene er et viktig element for å nå målet de har definert innenfor Kunnskapsløftets rammer. Selv om denne forståelsen til dels bryter med de forståelsene vi har sett over, betyr ikke dette at disse opplæringsmetodene ikke er forankret i Kunnskapsløftet. De er derimot forankret i en annen og mer abstrakte forståelse av Kunnskapsløftet, en forståelse av de grunnleggende visjonene for reformen om hva den skal bidra med samfunnsmessig; å utdanne elever og lærlinger som i best mulig grad kan fungere godt og delta aktivt i kunnskapssamfunnet.

Paradoksalt nok har de som driver opplæringen for grupper med andre behov enn ”normaleleven” forstått Kunnskapsløftet helt motsatt av det de med kreative løsninger har gjort. De har i større grad festet seg ved de strukturelle endringene og det nye fokuset på grunnleggende ferdigheter og andre elementer som Kunnskapsløftet ”krever” at de skal arbeide med. Sammenlignet med de som arbeider med kreative løsninger har disse hatt større fokus på problemene enn på mulighetene reformen gir.



**Figur 19: Resonnementkjede for tilpasset opplæring**

Deres forståelse er at reformen bidrar med endringer som resulterer i en mer utpreget likhetstankegang. Denne likhetstankegangen fører til et større behov for integrering av teori og praksis, større behov for samarbeid om opplæringen, større behov for helhetlige løp og tilpasset opplæring og behov for en eller flere koordinatore i opplæringshverdagen. Alt dette betyr større behov for ressurser, noe som ikke har blitt innfridd med Kunnskapsløftet. Målsettingen har blitt forstått som at utdanning skal bidra til å inkludere alle grupper i samfunnet. Også her ser vi at det å utdanne gode fagarbeidere ikke er en eksplisitt del av det målet de arbeider mot. I dette tilfellet handler nok dette mest om den gruppen elever de arbeider med.

Det vi ser her er at de som arbeider i praksisfeltet og skal gjennomføre opplæring med elever og lærlinger i Kunnskapsløftet, har oppfattet reformen på ulike måter. Den ene gruppen som fulgte normalmodellen, oppfatter reformen som en bekreftelse på den måten de allerede gjennomførte opplæringen og derfor ikke så det store behovet for å forandre noe. Den andre gruppen som fulgte normalmodellen mente at kravene var for store til at det var rasjonelt å forandre måten de drev opplæring på.

Videre har vi de som arbeider med kreative løsninger, som ser mulighetene i reformen og velger å fokusere på de underliggende målene og de implikasjonene de har. Til slutt de som



arbeider med å tilpasse opplæringen for grupper med særskilte behov. De er problemorienterte og forstår Kunnskapsløftet som noe som skaper ytterligere vanskeligheter og gir nye krav i en allerede utfordrende opplæringshverdag.

Dette bekrefter nok en gang hvordan reformens utforming muliggjør ulike fortolkninger ut fra de lokale teoriene den blir tolket inn i. Resultatet er at det er vanskelig å snakke om ett Kunnskapsløft. Samtidig ligger den lokale friheten som et sentralt element i reformen, og bygger opp under nettopp dette. Det kan på mange måter oppfattes slik at et av de sentrale målene i reformen er at Kunnskapsløftet skal formes ut fra de lokale forståelsene og forutsetningene. Det er likevel en utfordring at de lokale teoriene kan legge forutsetninger som gjør at reformen oppfattes som en problemskaper heller enn en problemløser. Her nærmer vi oss spørsmål som bør relateres til egenskapene ved de organisasjonene som implementerer reformen, heller enn egenskaper ved reformen som sådan.

#### **4.9.1 Ulike bidrag til å forme Kunnskapsløftet**

Kunnskapsløftet er en reform i kontinuerlig forandring. En grunnleggende tanke fra politikktutformernes side er nettopp at den skulle være foranderlig. Den skal ikke være hogd i stein, og den har som mål å være justerbar etter hvert som implementeringsprosessen tar form og endringene operasjonaliseres inn i den konteksten de skal fungere i. Det at politikktutformerne hadde dette som utgangspunkt da de satte i gang implementeringsprosessen, gjorde også at reformen i sin tur ble mer formbar og dynamisk. En reform med dette utgangspunktet vil også være enklere å påvirke, enn en reform som for eksempel Reform 94 eller NAV-reformen, som på dette punktet i større grad var strukturreform, med mindre mulighet for justeringer underveis.

En ulempe med at Kunnskapsløftet er så formbart som det ser ut til å være, er at implementeringsprosessen kan ta lang tid. Når den i tillegg implementeres gjennom ulike trinn, vil det kreve lang tid før vi kan si at Kunnskapsløftet er fullstendig implementert. I skrivende stund er det fire år siden reformen ble lansert og vi kan ikke si at Kunnskapsløftet er ferdig implementert. Dette kan bli sett på som en svakhet ved reformen fordi det som skal implementeres ser så ulikt ut fra ulike aktører at man kan være usikker på hva som faktisk skal implementeres. Samtidig er det kanskje nettopp dette som er reformens styrke. Kanskje er dette det elementet i den som, med tiden til hjelp, gjør at endringsbarrierer kan overkommes og at vi her ser på en reform som virkelig kan bidra til å forme og utvikle utdanningssektoren mot å nå den overordnede visjonen: Å skape en bedre kultur for læring.

Med utgangspunkt i dette er mulighetene for de ulike aktørene til å bidra til å forme Kunnskapsløftet stor, men alle aktørene påvirker ikke den samme delen av prosessen. Med bakgrunn i sine ulike roller i systemet, har de også ulik påvirkningsmulighet. På nasjonalt nivå har vi gruppert aktørene som de formelle ”politikktutformerne” eller politisk/administrativt nivå (Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet), ”rådgiverne” (SRY og de faglige rådene) og ”interessentene” (LO, NHO, KS og Utdanningsforbundet). Alle disse har påvirket og påvirker reformens form og utvikling.

På regionalt nivå har vi første ledd av politikktutøverne i fylkeskommunen og opplæringskontorene, og nærmest opplæringshverdagen er lærebedriftene og skolene. Disse

rollene er definert på grunnlag av deres hovedrolle i systemet, men vi anerkjenner at de også spiller andre roller i implementeringsprosessen. Kunnskapsløftet er ikke en reform som formes gjennom en lineær prosess.

”Politikkutformerne” har en myndighetsmakt og kan ta beslutninger om de overordnede rammene for reformen. Det er til syvende og sist Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet som har beslutningsmyndighet i forhold til utdanningssektoren og har som sin primære oppgave å iverksette og utforme det som Stortinget har besluttet. På denne måten har disse aktørene en sentral rolle i å utforme Kunnskapsløftet og danner dermed utgangspunktet for implementeringsprosessen. Reformens form er imidlertid ikke et resultat utelukkende av denne formelle formingen.

De rådgivende organ i fag- og yrkesopplæringen er SRY og de faglige rådene. Disse aktørene har bidratt til å forme reformen gjennom å holde fokus på sitt programområde og det særegne ved fag- og yrkesopplæringen. De har først og fremst sin rolle i forhold til politikkutformerne, men denne oppgaven gjør de på vegne av utdanningsprogrammene og fag- og yrkesopplæringen. På denne måten påvirker de også hvordan reformen tolkes og operasjonaliseres ute i skoler og lærebedrifter.

Interessentene i Kunnskapsløftet er arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene som har som oppgave å ivareta sine medlemmers interesser og spille inn hvilke konsekvenser reformen har for medlemmene i deres hverdag, og hvilke resultater dette vil ha på lengre sikt. I denne rollen bidrar interessentene til å forme Kunnskapsløftet nedenfra og opp. Samtidig har også interessentene en rolle som oversettere og formidler fra politikkutformerne og rådgiverne ned til sine medlemmer. På denne måten bidrar interessentene også til hvordan Kunnskapsløftet blir operasjonalisert og forstått av politikkutøverne.

Politikkutøverne er i Kunnskapsløftet fylkeskommunene, opplæringskontorene, skolene og lærebedriftene. Disse er det første leddet i operasjonaliseringen av reformen og er viktige premissgivere for formingen av opplæringshverdagen. Fylkeskommunen spiller en sentral rolle i å konkretisere rammene skolene og bedriftene kan utøve sin virksomhet innenfor og bidrar til å forme Kunnskapsløftet gjennom sin fortolkning av reformen. Fylkeskommunen blir en viktig ”oversetter” av reformen, de setter sitt preg på den gjennom sin forståelse, før de sender oppgaven videre til skolene og lærebedriftene. Fylkeskommunen fyller denne rollen i størst grad overfor skolene som skoleeier, men setter også rammer for lærebedriftenes operasjonalisering av reformen til konkret opplæringspraksis.

Opplæringskontorene spiller en lignende rolle, men da hovedsakelig i forhold til lærebedriftene. Skolene og lærebedriftene har den sentrale oppgaven med og faktisk omgjøre mål, visjoner og bestemmelser til en opplæringshverdag som er best mulig for elevene og lærlingene. Videre skal de sørge for at elevene og lærlingene lærer det de skal og til syvende og sist blir gode fagarbeidere som vil fungere godt i kunnskapssamfunnet. Hver skole og hver lærebedrift tolker målene og rammene i Kunnskapsløftet inn i sin lokale kontekst og forståelse. Fordi vi vanskelig vil kunne finne den eksakt samme operasjonaliseringen av en så åpen reform som Kunnskapsløftet, kan vi altså si at det finnes mange Kunnskapsløft.

De ulike aktørene påvirker ulike sider ved Kunnskapsløftet. Vi kan se det slik at Kunnskapsløftet har en abstrakt side som handler om ideene, visjonene og utformingen av fagopplæringen på et nasjonalt nivå. Samtidig finnes det et mer konkret Kunnskapsløft som er det Kunnskapsløftet elevene og lærlingene møter i sin opplæringshverdag. Det konkrete Kunnskapsløftet er den operasjonaliserte og utøvde versjonen av reformen som møter andre utfordringer og premissgivere enn ideene og visjonene. Politikktøverne, rådgiverne og interessentene har hovedsakelig sitt blikk og fokus på det abstrakte Kunnskapsløftet. Fylkeskommunen, opplæringskontorene, skolene og lærebedriftene har hovedsakelig sitt fokus på det konkrete operasjonaliserte Kunnskapsløftet. Samtidig påvirker det som skjer i det abstrakte Kunnskapsløftet det som skjer i det operasjonaliserte og omvendt. Dette forholdet er forsøkt illustrert i figuren nedenfor.



**Figur 20: Kunnskapsløftets sider og utformere**

Alle aktørene bidrar på sin måte i forhold til å forme Kunnskapsløftet slik det ser ut i dag. Alle har mer eller mindre påvirkning på formingen av både på abstrakte og det konkrete, og det må understrekes at dynamikken mellom det som skjer i operasjonaliseringsprosessen. I tillegg til det som skjer i utformingsprosessen som også er sentralt i formingen av Kunnskapsløftet både som idé og som opplæringshverdag.

#### 4.10 Hvor langt har implementeringen av Kunnskapsløftet kommet på dette tidspunkt i implementeringen?

Dette delkapittelet vil se på hvor langt de ulike aktørene mener å ha kommet når det gjelder implementeringen av Kunnskapsløftet. Dette er et vanskelig spørsmål som ikke lar seg besvare med en enkel påstand. Det viser seg at ulikhetene i forhold til oppfatningen av hvor langt man har kommet blir større jo nærmere man kommer det lokale nivået, dette fordi man har så mange ulike oppfatninger av hva Kunnskapsløftet faktisk er og hva det betyr i opplæringshverdagen.

##### 4.10.1 Implementeringsprosessen sett fra de ulike aktørene

Det nasjonale nivået kan sies å ha et relativt samstemt bilde av hva målene i Kunnskapsløftet egentlig er, og i slik måte kan man på dette nivået anta at de refererer til samme problemstilling i forhold til hvor man er i implementeringsprosessen. Det er dermed ikke sagt at alle disse aktørene er enige med tanke på hvor langt man har kommet i implementeringen. Ikke alle aktørene på dette nivået har bakgrunn for å kunne besvare et slikt spørsmål heller, siden de først og fremst forholder seg til enkelte gruppers perspektiver. Dette er som sagt aktører som har hvert sitt ståsted og hvert sitt standpunkt i forhold til hva som er de viktige grepene og utfordringene i norsk utdanningspolitikk. Det blir da viktigere å forfekte deres medlemmers verdier og interesser, enn å ta stilling til hvorvidt Kunnskapsløftet har kommet langt i implementeringen eller ikke. På spørsmål om hvordan de vurderer progresjonen i implementeringen av reformen så langt svarer representanten fra Kunnskapsdepartementet at:

*”Jeg oppfatter at det går bra og at det jobbes hardt med å iverksette reformen. Vi får ikke så veldig mange reaksjoner egentlig. Jeg har vært her siden 2005, og i 2005 var det en del folk, som for eksempel Utdanningsforbundet, som var opptatt av at innføringen av Kunnskapsløftet burde utsettes i videregående opplæring, fordi man mente at skole og lærere ikke var klare. Så i forhold til den bekymringen som var der da, synes jeg at det har vært lite problemer”.*

Fra politikktutformerne er man altså positive til implementeringsprosessen og synes det går veldig greit. Man mener at det jobbes hardt ute på opplæringsarenaene, og at bekymringer som kom på forhånd har vist seg å være unødige. På spørsmålet om reformen har ført til endringer i metoder, arbeidsmåter eller læringsstrategier i fag- og yrkesopplæringen svarer representanten fra fylkeskommunen at det er:

*”Vanskelig å svare på det, for det er for tidlig i prosessen å si noe om endringer. Vi håper på positive endringer, men har ikke sett resultater enda. Bedre og mer fornøyde lærlinger er et mål for oss”.*

Vi mener å se gjennom andre svar i intervjuene at fylkeskommunene har kommet et skritt videre i implementeringen av Kunnskapsløftet. Det kan virke som om de har tatt en mer aktiv rolle både når det gjelder samhandling, nettverksbygging og en integrering av yrkesopplæringen til et fireårig løp heller enn et 2+2 løp. Fylkeskommunene fungerer nå i større grad som en aktiv støttespiller også for bedriftene, noe som i realiteten er utenfor deres domene. Fylkeskommunen viser i dag en større bevissthet med tanke på viktigheten av nettverksbygging og møteplasser enn de gjorde tidligere

#### 4.10.2 Et resultat av Kunnskapsløftet eller noe som foregår i Kunnskapsløftets tid?

Slik vi ser det er Kunnskapsløftet en så stor og omfattende reform, med endringer i læreplaner, prinsipper, visjoner, rammer, strukturer og roller, at alt som foregår i Kunnskapsløftets tid også blir en del av Kunnskapsløftet. På grunn av reformens altomfattende karakter er det vanskelig å forsvare at noe som gjøres i fag- og yrkesopplæringen, og grunnopplæringen generelt, i dag ikke er en del av Kunnskapsløftet. Det er forståelig at ikke alt relateres likes sterkt til eller oppfattes i like stor grad som en del av Kunnskapsløftet, men å skille mellom reformen og det som skjer innenfor reformens implementeringsfase blir kunstig og på mange måter en undergraving av den implementeringsprosessen vi er inne i. Likevel viser det seg at flere informanter, fra nasjonalt til lokalt nivå, velger å opprettholde dette skille mellom hva som er Kunnskapsløftet og hva som foregår i Kunnskapsløftets tid.

Med bakgrunn i dette er det vanskelig å svare på spørsmålet om hvor langt implementeringsprosessen av Kunnskapsløftet har kommet. Man kan dermed spørre seg om det da er riktig av oss å definere det som skjer i Kunnskapsløftets tid som selve Kunnskapsløftet. Når vi skal besvare spørsmålet om hvor langt implementeringsprosessen har kommet, er det likevel informantenes opplevelse av om det de arbeider med er en del av reformen eller ikke som blir det viktigste perspektivet. Slik sett er det minst like mange svar på hvor langt implementeringen er kommet som det er opplæringsarenaer og forståelser av Kunnskapsløftet. Vårt overordnede inntrykk er likevel at implementeringen av Kunnskapsløftet er kommet godt i gang på alle nivå, men selvsagt i ulik grad. Det arbeides på alle nivå med å implementere Kunnskapsløftet intensjoner og mål. Med utgangspunkt i politikkkutformernes definering av reformen som en prosess og noe som kan formes og justeres underveis, må man forvente at implementeringen vil ta lang tid. Særlig med tanke på at Kunnskapsløftet stadig er i forandring, ikke bare der hvor den operasjonaliseres, men også fra politikkkutformernes ståsted. Det er tydelig at det arbeides parallelt, både opp mot politikkkutformerne med justeringer av reformen, og nedover mot politikkkutøverne i forhold til operasjonaliseringen av den. Dette er en sirkulær prosess hvor endringer det ene stedet kan føre til endringer det andre stedet, og på den måten går implementeringen av Kunnskapsløftet som en spiral mot det endelige målet om å skape en bedre kultur for læring. Om reformen når dette målet vil ikke kunne besvares før flere Kunnskapsløft-kull har gått ut av fag- og yrkesopplæringen med sin kompetanse og tar del i arbeidslivet.

#### 4.10.3 Kunnskapsløftet i flertall

Som vi har snakket mye om i denne rapporten har det lokale spillerommet reformen muliggjør ført til at Kunnskapsløftet har blitt mange Kunnskapsløft. Reformens fortolkningsmessige fleksibilitet har ført til at noen har tatt tak i det lokale spillerommet Kunnskapsløftet åpner for, og endret opplæringen betraktelig, andre oppfatter tvert i mot at reformen har gjort det vanskeligere for dem å gjennomføre den oppgave de har. Andre har sett at det ligger muligheter der, men har ikke benyttet seg av det i særlig stor grad. Atter andre igjen opplever at Kunnskapsløftet forventer så mye av dem at de ikke har muligheter til å nå målene som er satt.



## 5 Opplæringskontorene

Samarbeidet mellom myndighetene og arbeidslivets organisasjoner om fag- og yrkesopplæringen har en særegen form i Norge. Ett viktig element som har oppstått, er opplæringskontorene. De er formelt sett lærebedrifter med koordineringsansvar mot grupper av "egentlige" lærebedrifter, en formalisering som kom på plass i Lov om fagopplæring i arbeidslivet fra 1985. I forbindelse med Reform 94 var det påkrevd å øke tilgangen på læreplasser i bedrifter radikalt. Det statlige tilskuddet til lærlingplasser ble økt, og arbeidsgiverorganisasjonene med NHO i spissen oppfordret sterkt sine medlemmer til å stille seg til disposisjon. I tillegg kom opplæringskontorene til å spille en viktig rolle ved at de organiserte og administrerte lærlingkontraktene på vegne av medlemsbedriftene, slik at de sistnevntes praktiske og økonomiske transaksjonskostnader forbundet med lærlingene ble redusert (Bowman 2006). Det kan legges til at de gjennom å avlaste fylkeskommunene også i denne perioden bidro til deres funksjonsutøvelse i en periode med sterk vekst i antall lærekontrakter.

Opplæringskontorene utfører jobben mer rasjonelt for medlemmene fordi de kan spesialisere seg og utvikle andre stordriftsfordeler. De har altså en funksjon som kostnadseffektive tjenesteytere overfor sine medlemmer og fylkeskommunene. Det er også andre grunner til at de har økt i antall og popularitet. Gjennom samarbeidet på nasjonalt nivå er staten og arbeidslivets organisasjoner enige om at både bedriftene, ungdom under opplæring (eller framtidige arbeidstakere) og statskassen kommer bedre ut av at det finnes en omfattende lærlingordning i bedriftene. Enighet på nasjonalt nivå er imidlertid ikke tilstrekkelig for å lykkes. Samspillet må også spilles på lokalt nivå mellom fylkeskommunene som regionalt ansvarlige for utdanningssystemet, bedriftene som produsenter med rekrutteringsbehov, og øvrige aktører. Michelsen og Høst (1997) har studert opplæringskontorenes rolle som meglere og brobyggere i dette systemet og stipulert at de er blitt så populære fordi de gjennom sin posisjon og sine ressurser er i stand til å balansere medlemmenes interesser mot fylkeskommunenes og statens interesser gjennom å utøve innflytelse begge veier. Vi kan si at de ivaretar en funksjon som koordinatører mellom ulike interesser i et styringsperspektiv.

Særlig interessant blir dette i forhold til implementering av en stor utdanningsreform. Der statlige utdanningsmyndigheter kan gi direktiver til offentlige forvaltningsorgan og skoler om hva de skal gjøre, har de betydelig større begrensninger i mulighetene til å instruere lærebedriftene i hva de skal gjøre. Derfor må utdanningspolitikken implementeres på andre måter når det gjelder opplæring i bedrift. Derfor blir det også interessant å studere opplæringskontorene i lys av hvordan de kan bidra til oppnåelsen av Kunnskapsløftets mål.

Det er ikke vanskelig å finne igjen viktige tema fra evalueringsprosjektet i opplæringskontorenes virke: konkretisering av Kunnskapsløftets innhold, vektleggingen av samarbeidet skole/bedrift, fokus på kvalitet i opplæringen og mekanismer for å sikre denne, utnyttelse av fleksibiliteten i systemet, og hvordan man kan tilgodese behovene til grupper med spesielle forutsetninger. Dessuten er det rimeligvis stor interesse for å studere i noen detalj hvordan denne gruppen aktører kan bidra til å holde antall læreplasser oppe og også i nedgangstider videreutvikle seg på basis av kunnskaper om god praksis, slik blant andre LO og NHO har gitt uttrykk for.

Resten av kapittelet vil ha fire hovedtema. Det første er av organisasjonsdemografisk karakter; hvordan ser opplæringskontorene ut som organisasjoner, ettersom populasjonen er lite beskrevet fra før. Det andre fokuserer på aktivitetene og effektiviteten i det opplæringskontorene gjør i bred forstand, altså på opplæringskontorene som tjenesteytende bedrifter. Her berører vi også hvordan de forholder seg til grupper med spesielle behov og ivaretagelse av individuelle behov og rettigheter. Det tredje hovedtemaet er hvordan opplæringskontorene spiller rollen som koordinator mellom de respektive aktører og interesser på lokalt nivå, spesielt sett i forhold til implementeringen av Kunnskapsløftet. Under det fjerde temaet belyser vi utvalgte tema som er av spesiell interesse under reformen og går nærmere inn på hvordan det konkret tenkes og arbeides rundt disse. Men først vil vi si noe om de data som undersøkelsen bygger på.

## 5.1 Metode og datagrunnlag

Vi har brukt en spørreskjemaundersøkelse på nett for å samle inn data fra de enkelte opplæringskontor. Utgangspunktet har vært det skjema vi brukte i 2008 mot samme populasjon (Havn m.fl. 2009) for å kunne sammenlikne status da og nå og for å kunne sammenlikne forventninger da med erfaringer nå. I tillegg har vi lagt til spørsmål aktualisert av situasjonen i dag, inkludert problemstillinger reist av LO og NHO som omtalt ovenfor.

Observasjonsenheten i vår undersøkelse er det enkelte opplæringskontor som en formelt avgrenset organisasjon. Oss bekjent finnes det ikke noe sentralt register for disse. Et anslag for 2002 var 380 opplæringskontorer (Dolven og Pedersen 2007). Vår spørreundersøkelse til opplæringskontorene i 2008 identifiserte 361 (Havn m. fl. 2009).

Gjennom kontakt med fylkeskommunene har vi fått oversikt over de opplæringskontorene som hvert enkelt fylke samarbeider med og deretter sammenliknet listene for å luke ut dubletter. Hvert opplæringskontor kan formidle opplæring i mange lærefag og dermed også operere innenfor flere av de ni yrkesfaglige utdanningsprogrammene under Kunnskapsløftet og ha samarbeid med flere fylkeskommuner. I noen tilfeller kan det være flere kontaktpersoner i samme opplæringskontor, enten fordelt etter fylke eller fordelt etter fagområde, slik at det vil være en liten usikkerhet i identifiseringen av det enkelte opplæringskontoret.

Lister fra de 19 fylkene inneholdt i alt 527 adresser. Ved å fjerne dubletter som forklart ovenfor, har vi identifisert 370 opplæringskontor ved inngangen til undersøkelsesperioden, som varte fra 23. februar til 27. mars 2010. Vi lyktes i å levere invitasjon per e-post til 350 av disse; bortfallet skyldes i det vesentlige manglende eller ugyldige e-postadresser. Vi har senere også identifisert ytterligere dubletter. Vi regner derfor 350 som både populasjon og bruttoutvalg, og trekker ikke fra for de invitasjoner som eventuelt måtte være stoppet i spam-filer. Etter en invitasjon og tre purringer hadde vi fått svar fra 220 opplæringskontor, eller en svarprosent på 63. Av de 220 hadde 173 besvart tilnærmet alle spørsmålene.

I den tilsvarende undersøkelsen i 2008 identifiserte vi 361 opplæringskontor, slik at populasjonen er nokså nær den samme. De 234 svarene vi fikk i 2008, utgjorde etter tilsvarende beregning en svarprosent på 65.



En frafallsanalyse er vanskelig fordi vi ikke har noen entydige kjennetegn ved opplæringskontorene i populasjonen. Det eneste vi systematisk vet om dem i utgangspunktet, er hvilke fylker som har oppgitt dem som samarbeidspartnere. Imidlertid er det vanskelig å gjøre en tradisjonell frafallsanalyse fordi hvert opplæringskontor som sagt kan betjene flere fylker. Svarprosenten er imidlertid så høy – og så lik svarprosenten fra 2008 – at vi med et visst forbehold antar at undersøkelsen er representativ, ettersom vi ikke kjenner til noen grunner til at frafallet skulle være systematisk langs ett eller flere kjennetegn med betydning for svarfordelingene. Se imidlertid avsnittet om fordeling etter fagområde og fylke (Kapittel 5.2.6) for en sammenlikning av svargiverne i 2008 og 2010.

## 5.2 Opplæringskontorene som organisasjoner

Opplæringskontorene er lite studert som gruppe av organisasjoner. Vi har derfor spurt om noen grunnleggende trekk som vi kort gjengir her for å gi et bilde av populasjonen. Det gjelder juridiske forhold, når de ble etablert, størrelse på staben, antall medlemsbedrifter og ressurs situasjonen. Det viktigste ressursgrunnlaget er formodentlig antall lærlingkontrakter som formidles og forvaltes, ettersom inntektene fra fylkeskommunene er knyttet til dette. Formidlingsaktiviteten kommer vi tilbake til i Kapittel 5.3.2. Opplæringskontorenes geografiske nedslagsfelt og faglige spennvidde er tema for Kapittel 5.2.6.

### 5.2.1 Formalia

Opplæringskontorene faller innenfor et vidt spekter av juridiske organisasjonsformer, se Tabell 2.

**Tabell 2: Opplæringskontorenes selskapsform**

Selskapsform	Prosent
Forening, lag eller innretning (FLI)	41
Stiftelse (STI)	33
Aksjeselskap (AS)	8
Selskap med begrenset ansvar (BA) (inkl. andelslag)	6
Del av statlig, fylkeskommunal eller kommunal etat	4
Interkommunalt selskap (IKS)	4
Enkeltpersonforetak (ENK)	1
Kommunalt foretak (KF)	1
Del av foretak	1
Sum (N = 201)	99

Foreninger og stiftelser dominerer imidlertid med til sammen 74 prosent. Nærmere 20 prosent har ikke krysset av for selskapsform eller brukt en foreldet betegnelse (som vi har omkodet der det har vært grunnlag for det). De opplæringskontorledere som tilhører den siste gruppen prioriterer formodentlig andre forhold høyere enn de formaltekniske sidene ved å lede en organisasjon.

97 prosent oppgir at de har eget styre, og arbeidstakerorganisasjoner er representert i 45 prosent av disse styrene. Ut over dette vet vi ikke mye om styrenes sammensetning, men vi formoder at medlemsbedriftene er sterkt representert.<sup>22</sup>

Mer enn hvert tredje opplæringskontor i vårt materiale ble etablert i løpet av perioden 1995 til 1997, altså i forbindelse med Reform 94. Tilveksten har vært stabilt lav siden 2002. Med denne aldersfordelingen må opplæringskontorene anses som en gruppe modne organisasjoner, formodentlig med godt etablerte formelle rutiner og/eller uformelle handlingsmønstre.

### 5.2.2 Stab og kompetanse

I gjennomsnitt har opplæringskontorene i materialet vårt 2,5 ansatte, hvorav 1,9 på heltid. De to største har over 10 ansatte på heltid. 29 av kontorene har ingen heltidsansatte. Dette plasserer disse organisasjonene som små mikrobedrifter, og de fleste av dem blir dermed svært avhengige av sin daglige leder.

Ledernes utdanning og erfaringsbakgrunn varierer sterkt. 21 prosent av opplæringskontorenes daglige ledere har fag- eller svennebrev, 3 prosent annen videregående opplæring, 10 prosent fagskole, 47 prosent bachelorgrad eller tilsvarende, 6 prosent mastergrad eller tilsvarende. 12 prosent har mer sammensatt utdanningsbakgrunn. Over halvparten har altså høgskole- eller universitetsutdanning. 48 prosent har utdanning innen organisasjon og ledelse, 41 prosent teknisk utdanning, 29 prosent lærerutdanning, 6 prosent innen helse- og sosialfag, og 24 prosent fra andre fagområder. 4 prosent har sin yrkeserfaring vesentlig fra skolen, 49 prosent vesentlig fra bedrifter, og 47 prosent fra både skole og bedrift.

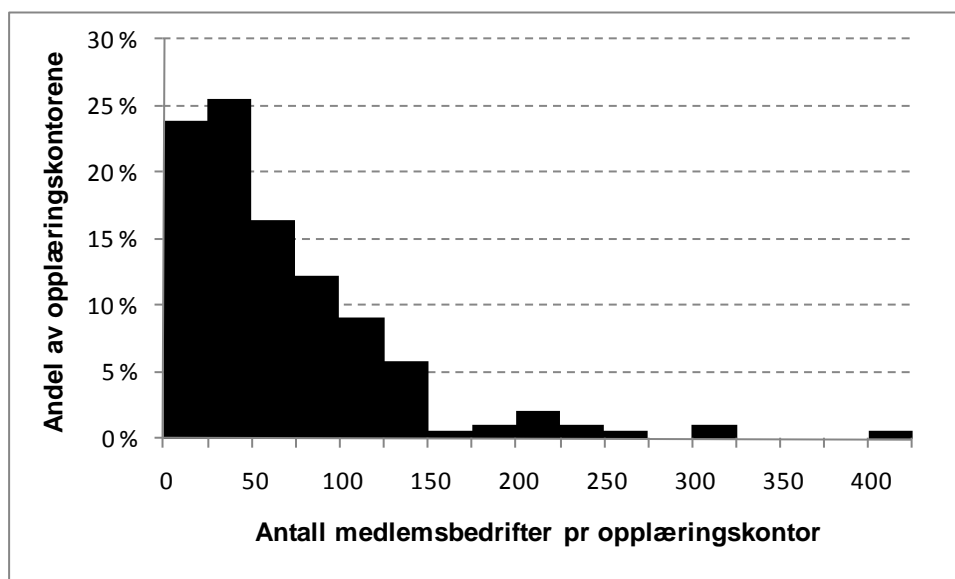
Med så mange ledere som har i alle fall en del av sin yrkesbakgrunn fra skoleverket, burde det ligge godt an til nær kontakt mellom lærebedriftene og de videregående skolene. Ut over dette kjenner vi til at mange opplæringskontor ledes av entusiaster som kjenner fagopplæringen godt og har gode nettverk. Det går også diskusjoner i fag- og yrkesopplæringen rundt behovet for formell utdanning og kompetanse på systemer kontra erfaring fra bransjen og kompetanse på lærebedriftenes og lærlingenes individuelle behov og forutsetninger. Mange uttrykker skepsis mot en for ”skolsk” orientering i opplæringskontorene, mens andre igjen etterlyser akademikerens erfaring i å utvikle prosedyrer for virksomheten (til forskjell fra å følge dem).

### 5.2.3 Medlemsbedrifter

I Figur 21 viser vi størrelsesfordelingen på opplæringskontorene i materialet vårt, målt etter antall medlemsbedrifter.

---

<sup>22</sup> Juridisk sett kan foreninger ha medlemmer, men verken stiftelser eller aksjeselskap kan ha det. Stiftelser kan ikke ha verken eiere eller medlemmer, men i praksis kan stiftelser operere med ulike nivåer av interessenter i forhold til virksomheten, og disse kan i praksis regnes som medlemmer. For aksjeselskaps vedkommende kan det være hensiktsmessig å knytte medlemskap til eierskap.



**Figur 21: Størrelsesfordeling for opplæringskontorene**

Nær halvparten av opplæringskontorene i materialet vårt har under 50 medlemsbedrifter. 7 prosent har over 150 medlemmer. Totalt har de 188 opplæringskontorene som har svart på spørsmålet, oppgitt at de har 12.659 medlemsbedrifter. Dette tilsvarer et gjennomsnitt på 67 medlemmer pr kontor.<sup>23</sup> Dersom en kan anta samme gjennomsnitt blant de øvrige 142 opplæringskontorene i populasjonen, vil det innebære et bruttoantall på i overkant av 23.000 medlemsbedrifter knyttet til opplæringskontorene i landet. Det hender i undersøkelser som dette at det er en tendens til ikke å oppgi tall som kan oppfattes som ufordelaktige. Derfor kan dette anslaget være i høyeste laget.

Fire av fem opplæringskontor driver aktivt med rekruttering av nye medlemsbedrifter, 12 prosent i samarbeid med fylkeskommunen.

## 5.2.4 Ressurssituasjonen

52 prosent oppgir at de har inntekter fra bedriftene de betjener, 66 prosent fra fylkeskommunen, 3 prosent fra NAV og 14 prosent fra andre kilder. Andre kilder kan omfatte kursvirksomhet og andre tjenester, foruten tilskudd som trolig kommer fra bedriftene og virksomhetene. Når det gjelder inntektsgivende aktiviteter, har 18 prosent inntekter fra instruktør opplæring, 15 prosent fra alternative opplæringsløp, og 2 prosent fra opplæring av prøvenemndsmedlemmer.

I gjennomsnitt oppgir opplæringskontorene at 49 prosent av tilskuddene fra fylkeskommunen, det vil si alle lærlingtilskudd (basistilskudd, ekstraordinært tilskudd for lærlinger med spesielle behov og ekstratilskudd i små (og “truede”) håndverksfag), tilfaller

<sup>23</sup> Det er imidlertid ingen teknisk hindring for at en bedrift skal kunne være medlem i flere opplæringskontor, så det kan altså være noen dubletter blant disse. Både offentlige virksomheter og private bedrifter omtales her som bedrifter når det gjelder opplæringskontorenes medlemmer. Når det gjelder foretak eller offentlige etater med mange bedrifter/virksomheter fordelt på mange geografiske steder, kan det være at noen teller foretaket som en bedrift og at noen forholder seg til den respektive enkeltbedrift eller avdeling.

opplæringskontoret, mens resten tilfaller lærebedriftene. Det er imidlertid stor spredning. Opplæringskontorenes andel av midlene har en topp rundt gjennomsnittet og to mindre topper rundt henholdsvis 0 og 100 prosent. Med mindre dette avspeiler tekniske forhold, kan det se ut som minst tre ulike strategier for inntektsdeling, noe som trolig også følges parallelt av forskjeller i arbeidsoppgaver: En strategi der opplæringskontorene ikke tar en andel av tilskuddet (men blir finansiert på andre måter), en strategi der hele eller nesten hele tilskuddet går til opplæringskontoret, og den vanligste strategien, der opplæringskontoret og medlemmene deler mer eller mindre likt på tilskuddet. Hvorvidt det finnes optimale fordelingsnøkler, lar seg ikke belyse i særlig grad innenfor rammen av denne rapporten.

Tilbakemeldinger antyder dessuten at svarene om inntektskilder kan fortolkes på flere måter. Eksempelvis kan tilskudd fra fylkeskommunen oppfattes som tilskudd til bedriftene og dermed ikke som en inntekt for opplæringskontoret. Hovedinntrykket er allikevel at pengestrømmene organiseres på mange måter. Vi har ikke data til å gå inn på hvilke forskjeller i strategier eller forretningsmodeller som måtte skjule seg bak den store spredningen i tilskuddsoverføringen.

41 prosent vurderer opplæringskontorets økonomi som god, 54 prosent i balanse og 6 prosent som dårlig. Dette er også et kjent bilde fra små ideelle bedrifter i Norge, at overskudd ikke er høyeste prioritet, men de overlever.

Så å si alle sier at de har relevant kompetanse på plass i svært stor grad (ca. 70 prosent) eller i nokså stor grad (ca. 30 prosent) i forhold til å følge opp lærlinger og lære kandidater. Det samme gjelder i forhold til å organisere og lede aktivitetene ved opplæringskontorene. På ressursiden er bildet også godt, men ikke like entydig. Under 10 prosent oppgir at de har ressursmangel i forhold til å følge opp kandidatene og å organisere virksomheten, men ca. 50 prosent har ressurser til dette i nokså stor grad og ca. 40 prosent i svært stor grad.

Det har fra flere hold vært vist interesse for å kartlegge hvorvidt opplæringskontorene har den tilstrekkelige ressursbasen for å følge opp både driftsaktiviteter og utvikling av aktivitetene. Dette er forhold det kan være vanskelig å kartlegge uten å gå inn i intervjuer. Opplæringskontorenes egenforståelse når vi stiller dem slike enkle spørsmål om dette som vi har gjort, er at ressursituasjonen er tilfredsstillende.

### **5.2.5 Opplæringskontorenes egenart**

Så langt kan vi si om opplæringskontorene at de er svært små, som regel ideelle, organisasjoner med til dels mange interessenter (medlemsbedrifter). Michelsen og Høst (1997) viser at opplæringskontorene balanserer mellom et innflytelsesperspektiv (overfor fylkeskommunene) og et medlemsperspektiv (overfor medlemsbedriftene) i sin innretning. Vi skal senere se nærmere på noen av disse balanseaktene. I denne omgang vil vi understreke at medlemsperspektivet også handler om å håndtere forskjeller i interesser mellom medlemmene. Et eksempel på slike generelle motsetninger presenteres av Bowman (2006), som understreker at mange opplæringskontor er kommet i stand gjennom initiativ fra arbeidsgiverorganisasjonene for å overkomme enkeltbedriftenes manglende interesse for å betale for opplæring. Hvorfor skulle de det, når de risikerer at andre bedrifter kan dra gratis nytte av det ved å rekruttere svenner og fagarbeidere etter endt opplæring? Gjennom

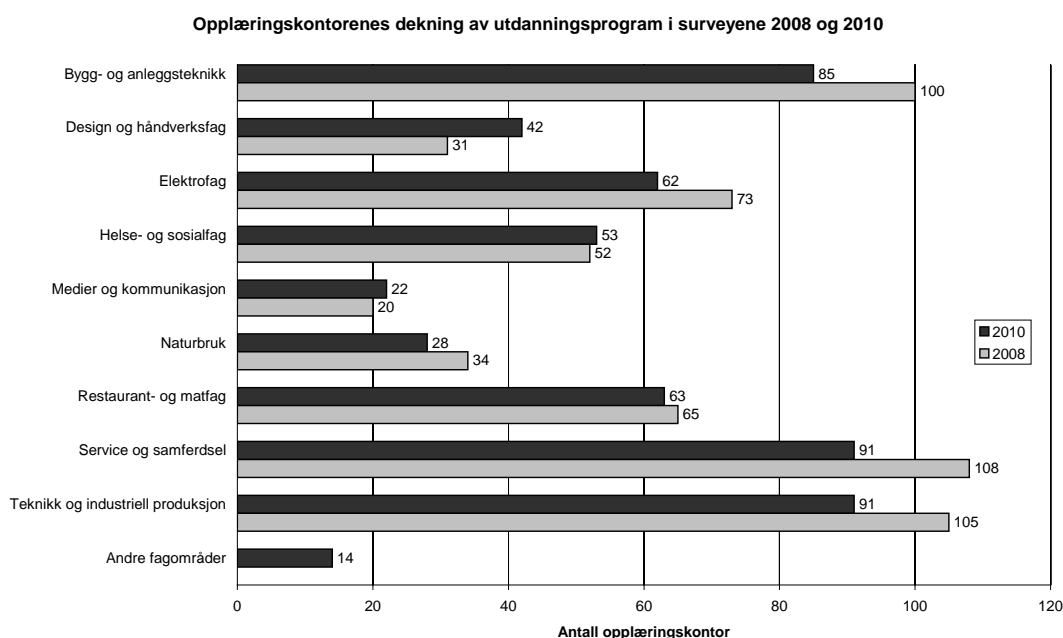
samarbeidet i opplæringskontorene kan bedriftene redusere kostnadene ved opplæringen og få en arena for utvikling av normer om ikke å ”tyvfiske” nyutdannede kandidater fra hverandre eller renonsere på kvaliteten i opplæringen. Bowman betrakter imidlertid tilskuddets størrelse og opplæringskontorenes økonomi (eller antall lærlinger ved det enkelte opplæringskontoret) som kritiske faktorer for å holde ordningen sammen.

## 5.2.6 Geografi og fag

En tredel av opplæringskontorene var på plass før Reform 94; det eldste i materialet vårt ble etablert i 1976. Dette var før opplæringskontorene fikk en tydelig plass i opplæringen gjennom at de kunne godkjennes som opplæringsbedrifter, selv om opplæringen skjedde hos medlemsbedriftene. Denne forhistorien i seg selv har dannet grunnlag for mange forskjellige modeller for dannelse av opplæringskontorene (og deres forløpere, opplæringsringene). Ivaretagelse av opplæringsbehovet innenfor det enkelte lærefag har vært utgangspunktet, men historiske og lokale forhold har spilt inn, sammen med det økonomisk betingede behovet for en bredere rekrutteringsbase (altså på tvers av fag) og en praktisk avgrensning på opplæringskontorenes geografiske nedslagsfelt.

12 prosent av opplæringskontorene er offentlige, 82 prosent private, og 5 prosent begge deler.

Opplæringskontorenes faglige bredde, eller dekning av utdanningsprogram, er vist i Figur 22, sammenliknet med tilsvarende tall fra 2008-undersøkelsen vår.



**Figur 22: Opplæringskontorenes dekning av utdanningsprogram**

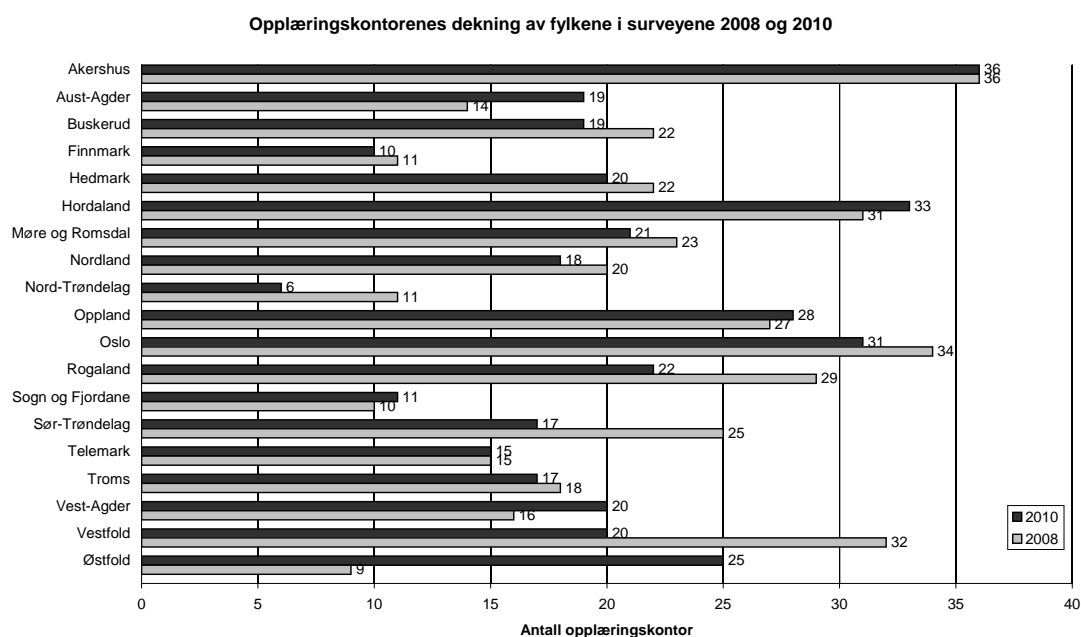
Service og samferdsel, Teknikk og industriell produksjon og Bygg- og anleggsteknikk er de utdanningsprogrammene som dekkes av flest opplæringskontor, mens Medier og

kommunikasjon og restkategorien Andre fagområder (som ikke var et svaralternativ i 2008<sup>24</sup>) tilbys av færrest. Her er det bare mindre til moderate endringer fra undersøkelsen i 2008.

45 prosent av opplæringskontorene er avgrenset til ett utdanningsprogram, 20 prosent har to og 11 prosent tre, mens 24 prosent dekker mellom 4 og 9 utdanningsprogram hver. Det er en viss reduksjon i opplæringskontorenes faglige bredde over tid. Mens opplæringskontorene i gjennomsnitt dekket 2,0 utdanningsprogram i 2008, var de nede på 1,4 i 2010.

10 prosent av opplæringskontorene dekker ett lærefag, ytterligere 65 prosent dekker mellom 2 og 12 lærefag, og de neste 20 prosent dekker opp til 30 lærefag. De siste 5 prosent av opplæringskontorene sprer seg ytterligere ut over skalaen med 153 lærefag som det høyeste tilbudet. Gjennomsnittet er 12 lærefag.

Vi har spurt opplæringskontorene hvilke fylker de har medlemsbedrifter i. Dette trenger ikke være identisk med de fylkeskommunene de samarbeider med, da utplassering i bedrift kan foregå på tvers av fylkesgrenser, og ikke alle medlemsbedrifter har lærlinger osv. hvert år. Opplæringskontorene fylkesvise dekning (altså der de har en eller flere medlemsbedrifter) i undersøkelsen er vist i Figur 23, sammenliknet med tilsvarende tall fra 2008-undersøkelsen vår.



**Figur 23: Opplæringskontorenes dekning av fylker**

I vårt materiale fra 2010 er det over 30 opplæringskontor som har medlemsbedrifter i Akershus, og det samme gjelder for Hordaland og Oslo. Sogn og Fjordane og Nord-Trøndelag skårer lavest med henholdsvis 10 og 6. Gjennomsnittet per fylke er at bedriftene der er fordelt

<sup>24</sup> Ved å ikke ta med kategorien 'Andre' i 2008, ble respondentene tvunget til å klassifisere lærefag fra Reform 94 inn i Kunnskapsløftets nye struktur. Vi antar at de 14 kontorene som har svart 'Andre' i 2010, kan ha tenkt på opplæringsløp under avslutning.

på 20 opplæringskontor. Det er noen endringer siden 2008, med størst prosentvis økning for Østfold og Aust-Agder og Vest-Agder, og størst prosentvis nedgang for Nord-Trøndelag, Vestfold, Sør-Trøndelag og Rogaland. For de øvrige 12 fylkene er endringene små. Vi vet ikke hvor mye som skyldes endringer i populasjonen og hvor mye som skyldes tilfeldigheter i hvilke opplæringskontor som har svart på spørsmålene våre.

70 prosent av opplæringskontorene har medlemsbedrifter i ett fylke, 17 prosent i to, 5 prosent i tre, og i alt 18 av opplæringskontorene i materialet vårt (8 prosent) har medlemsbedrifter i mellom 4 og 14 fylker hver. Enkelte fylker har egne bestemmelser om at kontorene må holde til i fylket.

Michelsen og Høst (1997) har forsøksvis delt opplæringskontorene i privat sektor etter om de er organisert etter en håndverksmodell (enkeltfag), en bransjefamiliemodell (et spekter av fag innen samme bransje eller fagfamilie), og en tverrfaglig modell (på tvers av bransjefamilier og sektorer). I vårt materiale dekker 11 prosent av de rent private opplæringskontorene ett fag, ytterligere 52 prosent ett opplæringsprogram, og 37 prosent har aktivitet innen flere opplæringsprogram. Bare to av opplæringskontorene i vårt materiale dekker både tre eller flere fylker og tre eller flere opplæringsprogram. Michelsen og Høsts antakelse om at bransjefamiliemodellen dominerer, har dermed støtte, men den tverrfaglige modellen har også stor utbredelse.

Innen offentlig sektor tar Michelsen og Høst for seg den modellen som KS i sin tid anbefalte, med fylkeskommunene som koordinerende instans, som en hybrid mellom bransjefamiliemodellen og den tverrfaglige modellen. De oppdager imidlertid at opplæringskontor som dekker mange eller alle fag i en eneste kommune, er den hyppigst forekommende formen i offentlig sektor. Vi har ikke tilstrekkelig findelte data om geografisk og faglig nedslagsfelt til å si hvilke modeller som dominerer nå, men 80 prosent av de rent offentlige opplæringskontorene dekker ett fylke (mot 67 prosent av de private) og bare 4 prosent av de offentlige er avgrenset til ett utdanningsprogram.

Vi antar at disse strukturelle forskjellene også kan ha konsekvenser for hvilke oppgaver opplæringskontorene engasjerer seg i og hvilke samhandlingsmønstre de har mot andre aktører, uten at vi blir i stand til å si mye om det innenfor rammen av denne rapporten.

### **5.3 Opplæringskontorene som effektive tjenesteytere**

Uten at opplæringskontorene hadde hatt en funksjon som rasjonelle og kompetente tjenesteytere i forhold til medlemmene sine, hadde neppe medlemmene holdt dem ved like. Samtidig er de også tjenesteytere overfor fylkeskommunene og blir dermed også gjenstand for offentlighetens øyne i forhold til effektiv ressursbruk. Det vi skal ta for oss i dette delkapittelet, er hvilke arbeidsoppgaver opplæringskontorene utfører, med spesiell vekt på hovedoppgaven, som er formidling av lærlingplasser og administrasjon og oppfølging av lærekontrakter.

### 5.3.1 Opplæringskontorenes oppgaver og funksjoner

Vi har spurt om i hvilken grad en rekke spesifiserte oppgaver/funksjoner er noe som opplæringskontorene ivaretar. Svarene er gjengitt i Tabell 3. I tabellen har vi delt inn spørsmålene etter sju overordnede tema. Innenfor hvert tema har vi sortert spørsmålene etter gjennomsnittsverdien på svarene i 2010. Dersom det står et tall i kolonnen for differanse, betyr det at samme spørsmål ble stilt i 2008. Tallet angir da endringen fra 2008 til 2010 i gjennomsnittsverdi på spørsmålet, slik at et positivt tall betyr økt grad av ivaretagelse av vedkommende oppgave. En \* foran differansen betyr at den statistisk sett er signifikant forskjellig fra null.<sup>25</sup>

**Tabell 3: Opplæringskontorenes funksjoner**

I hvilken grad er følgende oppgaver/ funksjoner noe som opplæringskontoret ivaretar i dag? Prosent.	i svært stor grad	i nok så stor grad	i nok så liten grad	i svært liten grad	differanse 2008-2010
<b>generell koordinering</b>					
fungere som bindeledd og informasjonsformidler mellom fylkeskommune og lærebedrift	76	20	3	1	* 0,11
rekruttering av nye medlemsbedrifter	48	32	13	7	
sikre og koordinere nødvendig samarbeid mellom lærebedrifter og aktuelle videregående skoler	31	39	19	11	0,09
<b>rekruttering og formidling</b>					
opprette og administrere lære- og opplæringskontrakter	89	6	3	2	-0,05
rekruttering og formidling av lærlinger	78	19	3	1	0,00
ha oversikt over og informere fylkeskommunen om tilgjengelige læreplasser	60	25	13	2	0,02
ha oversikt over og informere lærebedrifter om tilgjengelige lærekandidater	42	29	17	12	
rekruttering og formidling av lærekandidater	29	23	27	22	
rekruttering og formidling av elever til prosjekt til fordypning (ptf)	14	24	29	33	
rekruttering og formidling av elever som har praksisplass/arbeidstrening	11	21	33	35	
bistå skoler og bedrifter ved utplasseringen av elever i bedrift på ungdomsskolen	10	16	34	40	
rekruttering og formidling av praksisbrevkandidater	7	18	30	46	
<b>kontakt med og veiledning av lærlinger etc.</b>					
jevnlige møter med lærlingene/lærekandidatene	80	17	3	1	
veiledning og rådgivning av lærlinger	75	21	3	1	0,07
veiledning og rådgivning av lærekandidater	44	20	18	18	
veiledning og rådgivning av praksisbrevkandidater	14	14	25	47	
veiledning og rådgivning av deltakere i arbeidstrening	5	10	33	53	
<b>instruksjon og koordinering av opplæring</b>					

<sup>25</sup> En endring på 1,0 innebærer at gjennomsnittet flytter seg en hel svarkategori. I tolkingen av svarene kan det være et poeng at de 15 spørsmålene i gjennomsnitt har en skåre som er 0,12 høyere i 2010 enn i 2008. Ytterligere ett spørsmål, nemlig om å bistå skoler og bedrifter ved utplasseringen av elever i bedrift på ungdomsskolen, var i 2008 slik formulert at det ikke framgikk klart at det var snakk om ungdomsskolen. I 2008 var hovedspørsmålet formulert slik: "I hvilken grad er følgende oppgaver/ funksjoner noe som opplæringskontoret ivaretar jevnlig i dag?" At ordet "jevnlig" ikke var med i 2010, synes ikke å ha hatt nevneverdig innflytelse på resultatene. I 2008 hadde spørsmålene også en ekstra svarkategori, "Ikke i det hele tatt". Denne har vi slått sammen med "I svært liten grad" når vi har gjort sammenlikningene med resultatene fra 2010. Differansen er testet statistisk med en tosidig t-test på 0,05-nivå. Til tross for at måleskalaene strengt tatt er ordinale, er det allikevel vanlig å bruke denne testen.



<b>I hvilken grad er følgende oppgaver/ funksjoner noe som opplæringskontoret ivaretar i dag? Prosent.</b>	<b>i svært stor grad</b>	<b>i nokså stor grad</b>	<b>i nokså liten grad</b>	<b>i svært liten grad</b>	<b>differanse 2008-2010</b>
koordinere opplæringen der lærlingen har behov for opplæring ved flere bedrifter	66	22	9	3	0,12
organisere teorikurs for lærlinger som trenger teori utover vg2	52	15	14	19	* 0,32
tilrettelegge for voksne ufaglærte medarbeidere i bedriftene med sikte på å kvalifisere dem til fagprøve	37	30	23	10	0,14
direkte instruksjon av lærlinger i egne lokaler	30	21	24	25	0,20
direkte instruksjon av lærlinger ute i lærebedriftene	11	20	40	28	-0,05
<b>kvalitetssikring</b>					
evaluering og kvalitetssikring av opplæringen ute i lærebedriftene	74	21	4	1	0,02
utvikling av dokumentasjonsordninger for lærlinger/ praksisbrevkandidater	67	20	9	4	
<b>kontakt og veiledning med fagpersonell</b>					
jevnlige møter med faglige ledere og/eller instruktører	63	26	9	2	
opplæring og veiledning av instruktører/faglige ledere	39	40	16	4	* 0,18
etter- og videreutdanning av instruktører	24	32	29	15	* 0,29
opplæring og veiledning av prøvenemndsmedlemmer	5	14	31	49	* 0,38
<b>erfaringsdeling og utviklingsarbeid</b>					
erfaringsdeling med andre opplæringskontor	57	36	5	2	
erfaringsdeling mellom medlemsbedriftene	38	44	18	0	
intern kompetanseheving	39	35	22	4	
erfaringsdeling i fagnettverk	36	32	23	9	
erfaringsdeling med bransjeforeninger	39	25	23	12	
erfaringsdeling med yrkesopplæringsnemnda	17	28	35	20	

Nedenfor går vi kort gjennom hovedtrekkene innenfor hvert tema. De prosenttallene vi presenterer i teksten, framkommer ved å slå sammen prosentandelene for ”i svært stor grad” og ”i nokså stor grad”.

Under temaet generell koordinering ser vi at det er betydelig større vekt på å koordinere bedriftene med fylkeskommunen (96 prosent) enn med skolene, men også skolene har stor oppmerksomhet (70 prosent). Det er en økning fra 2008 til 2010 i graden av bindeleddsfunksjon bedrift/fylkeskommune (0,11) som tilsvarer den gjennomsnittlige økningen på alle 15 spørsmålene.

Rekruttering og formidling er driftsoppgave nummer én. Vektleggingen av lærlinger (97 prosent), lære kandidater (52 prosent), praksisbrevkandidater (7 prosent) og andre i en opplæringssituasjon avspeiler også at det er langt flere lærlinger enn lære kandidater, og bare et lite antall praksisbrevkandidater; se også Kapittel 5.3.2 om formidlingsaktiviteten.

Det samme inntrykket får vi når vi ser på oppfølgingssiden – altså hvordan kontakt, veiledning og rådgiving med de respektive gruppene vektlegges. Verken når det gjelder formidling eller oppfølging har vi funnet endringer siden 2008.

Opplæringskontorene er sterkt engasjert<sup>26</sup> (88 prosent) i koordinering av undervisning og opplæring der ikke alt kan ivaretas av lærebedriften selv. Flertallet driver også instruksjon selv, først og fremst i egne lokaler (51 prosent), men også i et visst omfang ute i bedriftene (31 prosent). Det er signifikant økning i graden av engasjement i å organisere teorikurs, slik at 67 prosent gjør det nå, men ellers er svarene ikke signifikant forskjellige fra i 2008. Inntrykk fra andre sammenhenger gjør at vi tolker økningen i teorikursengasjement som et utslag av at de brede fellesfagene kanskje ikke gir tilstrekkelig teoribakgrunn til å gjøre produktivt arbeid i bedriftene når lærlingene begynner der.

Oppmerksomheten mot fagpersonell er mindre enn oppmerksomheten mot lærlinger osv. Dette er imidlertid i endring. Blant de 15 oppgavene vi har spurt om i både 2008 og 2010, er det først og fremst opplæring, veiledning og utdanning av instruktører og faglige ledere i bedriftene og av prøvenemndsmedlemmer som har økt signifikant. Behovet for dette ble signalisert sterkt gjennom samtalene med kontorene i 2008.

Engasjementet i kvalitetssikring er høyt. 95 prosent driver dette arbeidet direkte i bedriftene og 87 prosent deltar i utarbeiding av dokumentasjonsordninger. Disse tallene har ikke endret seg nevneverdig siden 2008.

Erfaringsdeling med andre aktører er moderat til høyt, med andre opplæringskontor øverst på lista (93 prosent) og yrkesnemndene nederst (45 prosent); dog har vi ikke spurt om forholdet til skolene i denne sammenheng. Her vet vi ikke hvordan tendensen er over tid. Sammen med oppgavene knyttet til videreutvikling av fagpersonell er erfaringsdeling trolig de viktigste aktivitetene som opplæringskontorene har for en mer kunnskapsdrevet utvikling av fag- og yrkesopplæringen. Vi har imidlertid ikke spurt om i hvilken grad faglærerutdanningsinstitusjonene og andre relevante forsknings- og utdanningsmiljø inngår i disse aktivitetene.

Vi har spurt i hvilken grad Kunnskapsløftet har påvirket omfanget av, eller vektleggingen av, noen av de ovenstående oppgavene. 11 prosent sier at oppgavene er påvirket i svært stor grad, 41 prosent i nokså stor grad, 39 prosent i nokså liten grad og 9 prosent i svært liten grad. Respondentene er altså delt på midten i dette spørsmålet.

57 prosent sa i 2008 at de forventet at de kom til å ta på seg nye, varige oppgaver som følge av Kunnskapsløftet, 27 prosent var usikre, og 17 prosent mente at de ikke kom til å gjøre det. I 2010 sier 49 prosent at de faktisk har gjort det, 13 prosent er usikre, og 39 prosent har ikke påtatt seg slike oppgaver. Reformen har altså ført til nye oppgaver for opplæringskontorene, dog ikke i samme omfang som forventet på forhånd. Det er ikke rom i denne rapporten for å gå nærmere inn på hvilke oppgaver det gjelder og hvorvidt det er noen systematiske forskjeller mellom ulike typer opplæringskontor.

Samlet sett sier 74 prosent at opplæringskontoret i høy grad har en viktig funksjon i Kunnskapsløftet. I 2008 var det 86 prosent som forventet at det ville bli slik.

---

<sup>26</sup> Å ”engasjere seg i” en oppgave er her kun et språklig alternativ til å ”ivareta” den.

### 5.3.2 Formidlingsaktiviteten

Antall lærlinger (to kohorter) i Norge steg fra ca. 19.000 i 1995 til ca. 27.000 i 1997, og økningen tilskrives ikke minst at opplæringskontorene ekspanderte sin virksomhet i samme periode (Bowman 2006). Formidling og administrasjon av lærekontrakter er opplæringskontorenes primære oppgave og også deres primære inntektskilde. Siden et toppnivå i 1998 har tallet falt noe, og i kriseåret 2009 var tilveksten pr første oktober 11.431 i følge Utdanningsdirektoratets statistikk. Totalantallet i landet for et år ligger erfaringsmessig i følge samme kilde ca. fem prosent over tallet per 1. oktober, slik at vi kan anslå totalantallet for 2009 til rundt 12.000.

De 180 opplæringskontorene i vår undersøkelse som har oppgitt tall på sin lærlingformidling i 2009, har i gjennomsnitt formidlet 30 lærlinger, i alt 5.400. Hvis vi antar at gjennomsnittet er likt for de som har oppgitt tall og de 40 av våre respondenter som ikke har oppgitt tall på dette spørsmålet, blir totalantallet 6.600. Dersom vi videre antar at det samme gjennomsnittet også gjelder for de 130 opplæringskontorene som ikke har deltatt i undersøkelsen, blir totalantallet ca. 10.500. Dette er antakelig noe for høyt anslått, bl. a. fordi et lite antall store kontorer trekker opp gjennomsnittet i materialet vårt, og manglende svar kan reflektere lavt aktivitetsnivå. Allikevel må vi kunne si at opplæringskontorene stod for en betydelig andel av det totale antall formidlede lærekontrakter i landet i 2009.

Vi har spurt opplæringskontorene hvor mange personer de har tatt inn i 2009 og hvor mange av disse som var henholdsvis gutter/menn, voksne, personer med minoritetsspråklig bakgrunn, tatt inn etter enkeltvedtak om spesialundervisning, eller hadde en definert funksjonshemming. Vi har så omregnet bakgrunnstallene som prosentandeler av det totale inntakstallet.<sup>27</sup>

70 prosent av de inntatte var gutter/menn. Til sammenlikning var 67 prosent av søkerne til lærlingplass på landsbasis i 2009 gutter. Kjønnsskjevhetene opprettholdes.

18 prosent av de inntatte var voksne. 6 prosent hadde minoritetsspråklig bakgrunn, 2,3 prosent var tatt inn etter enkeltvedtak om spesialundervisning, og 1,3 prosent hadde definert funksjonshemming.

Vi har gjentatt de samme beregningene for alle opplæringskontor som gir et tilbud innenfor hvert av de ti utdanningsprogrammene, se Tabell 4. Ettersom 55 prosent av opplæringskontorene tilbyr formidling innen flere utdanningsprogram, er dette kun en antydning av forskjellene mellom programmene. På grunn av overlappet kan også gjennomsnittet for Alle ligge i ytterkant av gjennomsnittene for de ti fagområdene.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> 180 opplæringskontor har oppgitt tall for formidlingsaktiviteten. I gjennomsnittsberegningene har vi dessuten holdt utenfor et lite antall observasjoner som kommer ut med prosentandeler på over 100.

<sup>28</sup> Fylkesforkortelser

AK Akershus	HO Hordaland	OS Oslo	TR Troms
AA Aust-Agder	MR Møre og Romsdal	RO Rogaland	VA Vest-Agder
BU Buskerud	NO Nordland	SF Sogn og Fjordane	VF Vestfold
FI Finnmark	NT Nord-Trøndelag	ST Sør-Trøndelag	ØF Østfold
HE Hedmark	OP Oppland	TE Telemark	
<b>Forkortelser for utdanningsprogram</b>			
DH Design og håndverk	RM Restaurant- og matfag	SS Service og samferdsel	EL Elektrofag

**Tabell 4: Inntatte til opplæringskontorene fordelt på grupper og opplæringskontor i de respektive utdanningsprogram**

prosentandel av inntatte	Alle	DH	HS	MK	RM	AN	SS	NA	BA	EL	TP
gutter/menn	70	42	44	48	50	56	62	66	77	81	81
voksne	18	27	22	23	18	19	16	22	18	17	17
minoritetsspråklig bakgrunn	6	5	5	4	4	3	6	4	4	4	6
spesialundervisning	2	2	3	1	3	1	2	3	3	2	2
definert funksjonshemming	1	1	3	3	1	4	2	1	2	1	1

Note: For forklaring av forkortelser, se Fotnote 28.

70 prosent av de inntatte ved opplæringskontorene er som sagt gutter/menn. Det er stor forskjell mellom fagområdene, fra 42 prosent i opplæringskontor som dekker design- og håndverksfag til 81 prosent i opplæringskontor som dekker elektrofag eller teknikk og industriell produksjon.

18 prosent av de inntatte er altså voksne (over 21 år ved inntak). Igjen er variasjonen stor, fra 16 prosent hos opplæringskontor som gir hele eller deler av tilbudet sitt i service og samferdsel, til 23 prosent i media og kommunikasjon, og hele 27 prosent i design og håndverk.

6 prosent av de inntatte har minoritetsspråklig bakgrunn. Restgruppen Andre fagområder skårer lavest med 3 prosent minoritetsspråklige, mens service og samferdsel og teknikk og industriell produksjon har 6 prosent.

2 prosent av de inntatte er tatt inn på grunnlag av enkeltvedtak om spesialundervisning og 1 prosent har en definert funksjonshemming. Alle gruppene av opplæringskontor ligger på mellom 1 prosent og 3 prosent på disse to inntaksgruppene, unntatt Andre fagområder, som har 4 prosent med funksjonshemming. Vi antar at dette kan forklares med en viss grad av spesialisering på utsatte grupper hos opplæringskontorer som krysser av for Andre fagområder.

Vi har i Tabell 5 gjentatt de samme beregningene for alle opplæringskontor som gir et tilbud innenfor hvert av de 19 fylkene. Ettersom 30 prosent av opplæringskontorene tilbyr formidling innen flere fylker, er dette kun en antydning av forskjellene mellom fylkene. På grunn av overlappet kan også gjennomsnittet for Alle ligge i ytterkant av gjennomsnittene for de 19 fylkene.

HS Helse- og sosialfag

AN Andre

NA Naturbruk

TP Teknikk og industriell

MK Medier og kommunikasjon

BA Bygg- og anleggsteknikk

produksjon

**Tabell 5: Inntatte til opplæringskontorene fordelt på grupper og opplæringskontor i de respektive fylker**

prosentandel av inntatte	Alle	AK	AA	BU	FI	HE	HO	MR	NO	NT	OP	OS	RO	SF	ST	TE	TR	VA	VF	ØF
gutter/menn	70	67	65	62	61	69	77	73	71	79	68	66	75	80	59	81	72	61	62	71
voksne	18	22	23	17	23	15	15	21	21	22	10	27	14	14	21	12	22	16	20	19
minoritetsspråklig	6	12	4	11	3	2	2	6	1	2	3	14	4	4	5	8	1	3	5	9
spesialundervisning	2	1	2	1	1	2	1	4	0	2	1	1	2	1	2	2	1	1	2	3
def. funksjonshemming	1	1	0	1	1	1	1	0	1	0	1	1	3	0	0	1	0	0	1	1

Note: For forklaring av forkortelser, se Fotnote 28.

Målt på denne måten, er det større variasjon mellom opplæringskontorene som dekker hvert fylke enn mellom opplæringskontorene som dekker hvert fagområde. Andelen inntatte gutter/menn er høyest for opplæringskontorene som dekker Telemark (81 prosent), Sogn og Fjordane (80 prosent) og Nord-Trøndelag (79 prosent) og lavest for de som dekker Buskerud og Vestfold (begge 62 prosent) og Finnmark, Vest-Agder (begge 61 prosent) og Sør-Trøndelag (59 prosent). Når det gjelder voksenandelen, ligger opplæringskontorene for Oslo på topp med 27 prosent og Telemark (12 prosent) og Oppland (10 prosent) på bunn. Andelen minoritetsspråklige er høyest for opplæringskontorene som formidler i Oslo (14 prosent), mens opplæringskontorene som formidler i hele åtte av fylkene ligger på 3 prosent eller lavere.

Videre har vi spurt hvor mange formidlinger opplæringskontorene har gjort til posisjon som lærling, lære kandidat og praksisbrevkandidat, og hvor mange av de formidlede lærlingene som ikke går et ordinært 2+2-løp. Dessuten har vi spurt om hvor mange kontrakter som er hevet i 2009, uansett når kontrakten ble tegnet. Vi har så regnet alle disse tallene om til prosentandeler av alle inntatte, med unntak av lærlingene som ikke går på 2+2-modellen; de sistnevnte er beregnet i prosent av de som er formidlet til lærlingplass.<sup>29</sup>

Ettersom det ikke er noe felles opptak til opplæringskontorene, kan enkeltpersoner i prinsippet gå igjen i tallene for inntatte på flere av opplæringskontorene. Videre kan opplæringskontorene ha ulik praksis når det gjelder hvor mange de vil ta inn sammenliknet med hvor mange plasser de forventer å kunne formidle til. Formidlingsgraden er ikke dermed noe entydig godt uttrykk for verken opplæringskontorenes formidlingseffektivitet eller forholdet mellom tilbud og etterspørsel i deres respektive fylker og fagområder.

Samlet sett har vi således beregnet at 61 prosent av de inntatte er formidlet til lærlingplass, 3 prosent som lære kandidat og 2 prosent som praksiskandidat. I alt utgjør dette 66 prosent av de som er tatt inn. Hver fjerde lærling (25 prosent) følger ikke et 2+2-løp, og antallet hevede kontrakter i 2009 utgjør 13 prosent av inntaket.

Vi har splittet opp formidlingstallene på opplæringskontorene innenfor hvert utdanningsprogram på samme måte som inntakstallene. De samme forbehold gjelder; tallene er vist i Tabell 6.

<sup>29</sup> 180 opplæringskontor har oppgitt tall for formidlingsaktiviteten. I gjennomsnittsberegningene har vi dessuten holdt utenfor et lite antall observasjoner som kommer ut med prosentandeler på over 100 på grunn av inkonsistens i de oppgitte tallene.

**Tabell 6: Formidlede fra opplæringskontorene fordelt på kontrakttyper og opplæringskontor med tilbud i de respektive undervisningsprogram**

prosentandel av inntatte	Alle	DH	HS	MK	RM	AN	SS	NA	BA	EL	TP
lærlinger	61	60	60	62	63	58	63	63	68	63	66
lærlinger ikke 2+2 (av lærlinger)	25	30	13	16	13	13	17	21	27	30	17
lærekandidater	3	4	5	5	4	5	4	5	5	3	4
praksisbrevkandidater	2	1	1	1	1	0	2	2	2	1	2
kontrakter hevet	13	11	13	13	14	16	11	10	15	10	11

*Note: For forklaring av forkortelser, se Fotnote 28.*

Når vi ser på formidlingsaktiviteten, er lærlingandelen desidert størst. 61 prosent av de inntatte blir som sagt formidlet som lærlinger. De fleste gruppene ligger på mellom 60 og 63 prosent. Gruppen Andre fagområder skårer lavest med 58 prosent og gruppene teknikk og industriell produksjon og bygg og anlegg skårer høyest med henholdsvis 66 prosent og 68 prosent. Den tradisjonelle lærlingløsningen står altså sterkest i de klassiske guttefagene

Imidlertid følger hver fjerde lærling ikke 2+2-modellen. Her er det stor forskjell mellom fagområdene. Blant opplæringskontor med formidling til design og håndverk og elektrofag er det 30 prosent som ikke følger 2+2-modellen. Opplæringskontorene som dekker alle de andre fagområdene (unntatt naturbruk og bygg- og anleggsteknikk) ligger i den andre enden av skalaen med mellom 13 og 17 prosent av lærlingene på alternative gjennomløpsmodeller.

Andelen lærekandidater og andelen praksisbrevkandidater varierer noe mellom fagområdene.<sup>30</sup>

Vi har ikke spurt direkte om hvor mange av de inntatte som ikke blir formidlet, men lærlinger, lærekandidater og praksisbrevkandidater utgjør altså til sammen 66 prosent av de inntatte. Vi har ingen informasjon om de resterende 34 prosent. Formodentlig kan de omfatte mange som har søkt på lærlingplass, men som ikke får det, i hvert fall ikke gjennom vedkommende opplæringskontor.

Antall hevede kontrakter i 2009 utgjorde 13 prosent av antall inntatte personer samme år.<sup>31</sup> Som problem betraktet kommer dette i tillegg til at anslagsvis 36 prosent ikke ble formidlet. Opplæringskontor som er aktive innen naturbruk og elektrofag ble minst rammet av kontrakthevinger mens bygg- og anleggsteknikk og Andre fagområder toppet lista.

Igjen vil vi minne om at tallene fra mange opplæringskontor inngår i mange av fagområdene, slik at gjennomsnittsverdiene ovenfor ikke gjelder hvert enkelt fagområde, men alle opplæringskontorene som har en stor eller liten del av sitt engasjement innen vedkommende fagområde. De gir imidlertid en pekepinn også for forskjeller mellom fagområdene.

<sup>30</sup> Praksisbrevordningen er under utprøving i seks av utdanningsprogrammene. Når praksisbrevkandidater formidles av opplæringskontor med tilbud i alle undervisningsprogram, skyldes det sannsynligvis at mange opplæringskontor betjener flere opplæringsprogram. I vårt materiale er forholdstallet mellom praksisbrevkandidater og lærekandidater ca. 2:3, mens det i en evaluering av praksisbrevordningen i fire fylker er ca. 1:3 (beregnet på basis av tall fra NIFU STEP (Markussen m. fl. 2009)).

<sup>31</sup> De fleste kontrakter er toårige. Prosentandelen hevede kontrakter vil derfor være ca. halvparten av tallene i tabellen dersom de regnes av antall aktive kontrakter og ikke av antall inntatte i et bestemt år.

Vi har gjentatt de samme beregningene for alle opplæringskontor som gir et tilbud innenfor hvert av de 19 fylkene, se Tabell 7. Ettersom 30 prosent av opplæringskontorene tilbyr formidling innen flere fylker, er dette kun en antydning av forskjellene mellom fylkene. På grunn av overlappet kan også gjennomsnittet for Alle ligge i ytterkant av gjennomsnittene for de 19 fylkene.

**Tabell 7: Formidlede fra opplæringskontorene fordelt på kontrakttyper og opplæringskontor med medlemmer i de respektive fylker**

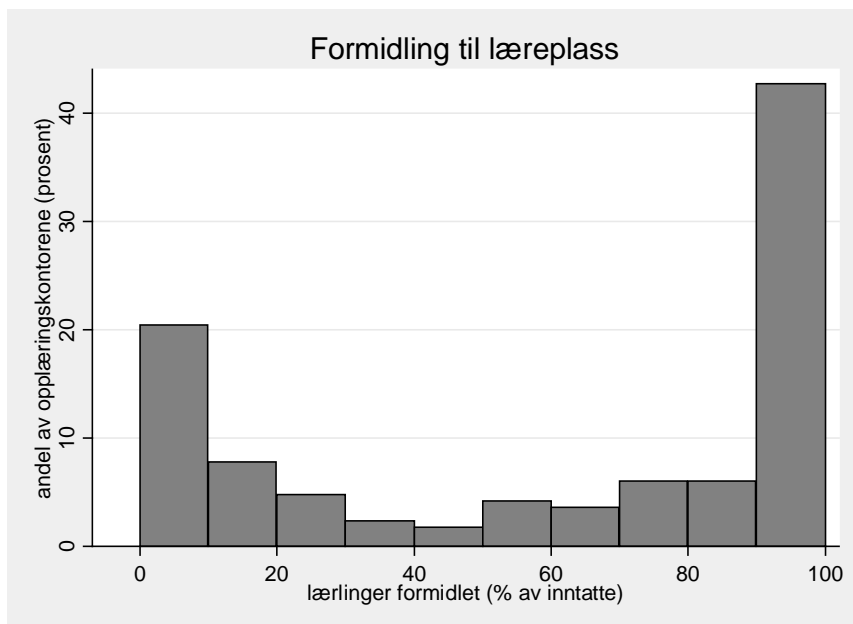
prosentandel av inntatte	Alle	AK	AA	BU	FI	HE	HO	MR	NO	NT	OP	OS	RO	SF	ST	TE	TR	VA	VF	ØF
lærlinger	61	60	60	62	63	58	63	63	68	63	66	60	60	62	63	58	63	63	68	63
lærlinger ikke 2+2 (av lærlinger)	25	37	28	20	19	26	33	20	11	24	28	37	31	23	25	23	22	39	27	34
lærekandidater	3	4	5	5	4	5	4	5	5	3	4	4	5	5	4	5	4	5	5	3
praksisbrevkandidat	2	1	1	1	1	0	2	2	2	1	2	1	1	1	1	0	2	2	2	1
kontrakter hevet	13	11	13	13	14	16	11	10	15	10	11	11	13	13	14	16	11	10	15	10

Note: For forklaring av forkortelser, se Fotnote 28.

Andelen som formidles til lærlingplass går fra 58 prosent i opplæringskontorene som har medlemsbedrifter i Hedmark og i Telemark til 68 prosent for opplæringskontorene som formidler for bedrifter i Vestfold og i Nordland. Tilsvarende tall for lærekandidater varierer mellom 3 og 5 prosent. For praksisbrevkandidatenes vedkommende varierer tallene mellom 1 og 2 prosent, med unntak av opplæringskontorene som formidler for medlemsbedrifter i Hedmark og i Telemark, som i begge tilfeller skårer 0 prosent. Beregnet andel hevede kontrakter i 2009 går fra 10 prosent for opplæringskontorene som betjener Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag, Vest-Agder og Østfold, til 16 prosent for opplæringskontorene som betjener Hedmark og Telemark.

Andelen av lærlinger som ikke følger 2+2-modellen ligger høyt hos opplæringskontorene som betjener Vest-Agder (39 prosent) og Akershus og Oslo (begge 37 prosent), og lavt hos opplæringskontorene som betjener Nordland (11 prosent).

Andelen av de inntatte som formidles til lærlingplass, er fordelt svært ujevnt mellom de ulike opplæringskontorene, se Figur 24.



**Figur 24: Formidling til læreplass**

Fordelingen har en topp i hver ende. Figuren viser for eksempel at i overkant av 20 prosent av opplæringskontorene i datamaterialet ender opp med å formidle lærlingplass til under 10 prosent av de som de tar inn. Det er ikke rom i denne rapporten for å gå nærmere inn på disse forskjellene. Ettersom vi ikke vet hva som ligger bak tallene, kan vi ikke uten videre tolke dette målet som et effektivitetsmål for formidlingen.

11 prosent sier at konjunkturedgangen i forbindelse med finanskrisen i svært stor grad har ført til større problemer med å få lærlinger ut i bedrift. Ytterligere 27 prosent har erfart dette i nokså stor grad.

## 5.4 Opplæringskontorene som koordinører mellom interesser i et styringssystem

### 5.4.1 Styring og utvikling

Vi har ved gjentatte anledninger tydeliggjort at interessene i samarbeidet ikke bare må brynes og samordnes på nasjonalt nivå for en tilrettelegging av nasjonale rammer, men at de også må koordineres lokalt og operativt i forholdet mellom aktørene. Disse omfatter fylkeskommunene (og fylkesmannen) som offentlige forvaltningsorgan, fylkeskommunene som skoleeiere styrt av fylkestingenes politiske intensjoner, skolene og lærebedriftene som pedagogiske institusjoner og læringskontekster i opplæringen, lærere og instruktører (og deres interesseorganisasjoner) som de som setter opplæringen ut i livet med bakgrunn i sine respektive profesjoner og kompetanseområder, og elevene og lærlingene, foruten deres interesseorganisasjoner nå og deres potensielle interesseorganisasjoner som framtidige arbeidstakere. Litteraturen om samstyring (eller governance) i komplekse og sammenvevde offentlig/private systemer gir nye forståelser av hvordan styring skjer i slike nettverk (i motsetning til de klassiske, rene hierarkiene). Kunnskapsløftet som utdanningsreform gjør det dessuten nødvendig å tenke på hvordan disse nettverksrelasjonene kan fungere som rammeverk for utviklingsarbeid (og ikke bare styring for implementering av vedtak). I



utviklingsarbeid vil interessenter stadig vurdere sine standpunkter i lys av mulige endringer i maktrelasjoner, og aktører som kan skape seg en proaktiv posisjon med høy legitimitet hos flere interessenter vil være effektive koordinatorene i forhold til videreutvikling av utdanningssystemet. Vi ser derfor på hvordan opplæringskontoret deler oppgaver med, og samspiller med, både medlemsbedriftene, fylkeskommunene, skolene og andre, og på skolenes samspill med bedriftene, alt sett med opplæringskontorenes øyne. Først kaster vi imidlertid et oppdatert blikk på status på informasjonstilgangen om Kunnskapsløftet, som var et viktig tema i forholdet mellom opplæringskontorene og utdanningsmyndighetene i vår første delrapport.

### 5.4.2 Informasjon om Kunnskapsløftet

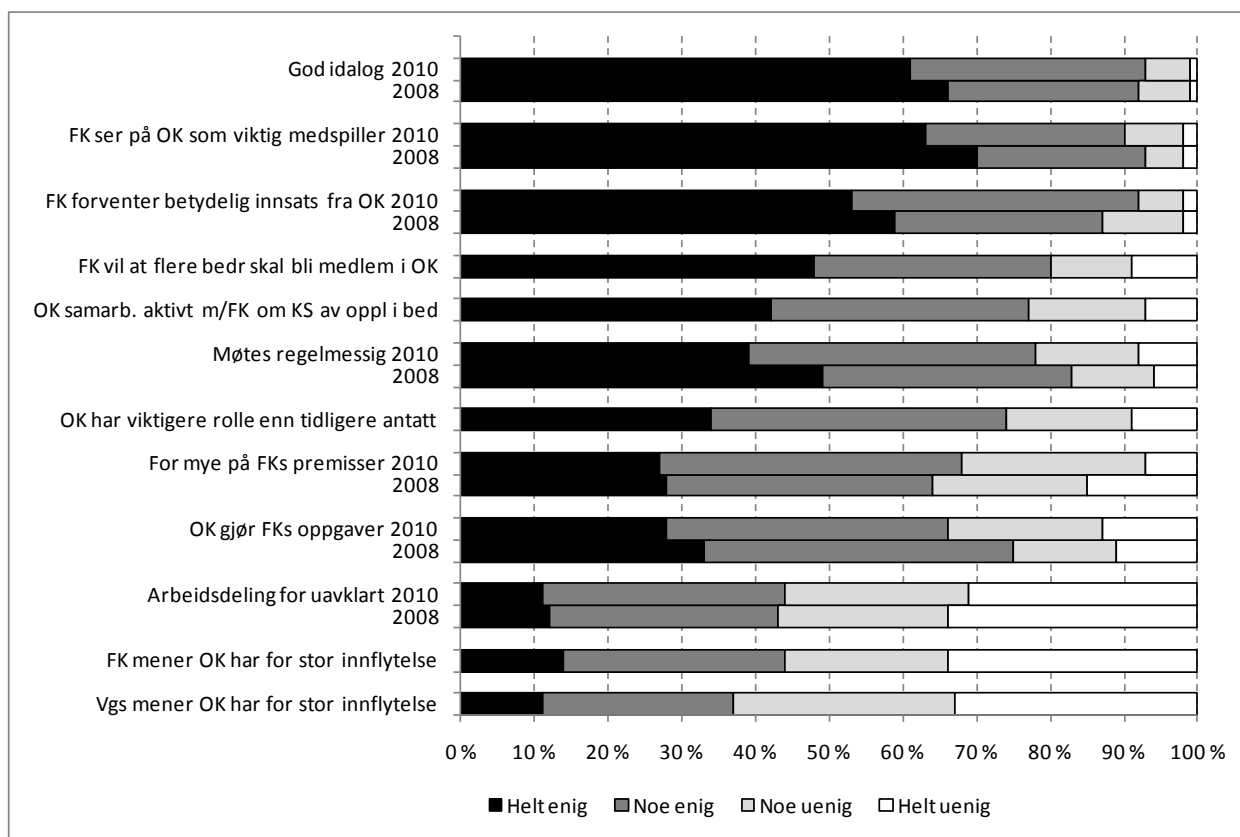
Et viktig tema ved forrige spørreundersøkelse var opplæringskontorenes kilder til informasjon og kunnskap om Kunnskapsløftet og deres vurdering av kvaliteten på informasjonen. Dette var et naturlig tema gitt de mange frustrasjoner som var meldt i Kunnskapsløftets tidlige faser om hva reformen skulle inneholde i detalj.

40 prosent av opplæringskontorene sier i dag at de selv har svært god kunnskap om Kunnskapsløftet mot 28 prosent i 2008. Seks prosent (mot sju i 2008) har mindre god kunnskap. Dette er en klar framgang over tid. Derimot sier bare to prosent av opplæringskontorene at *bedriftene* har svært god kunnskap om Kunnskapsløftet, og halvparten sier at bedriftene har mindre god eller dårlig kunnskap. I 2008 svarte 65 prosent av opplæringskontorene nei på spørsmålet om medlemsbedriftene hadde god kunnskap om hva Kunnskapsløftet kunne bety for dem. I 2010 sier 38 prosent at de har savnet informasjon om Kunnskapsløftet som har betydning for opplæringskontoret og medlemsbedriftene. Det er med andre ord fortsatt et forbedringspotensial.

Fylkeskommunene, internettsøk og bransjeorganisasjonene er de mest framtrepende kunnskapskildene. Bransjeorganisasjonene og direktorat/departement har avtatt noe som kilde siden 2008, mens fylkeskommunenes rolle som kunnskapskilde er noe styrket. Forskjellene er imidlertid ikke store.

### 5.4.3 Samspillet med fylkeskommunene

Som sagt i innledningen til dette kapittelet, kan opplæringskontorene betraktes som en organisatorisk innovasjon som dels øker formidlings- og oppfølgingskapasiteten i systemet på vegne av fylkeskommunene, og dels inntar en brobygger- og meklerfunksjon mellom lærebedriftene og fylkeskommunen. Vi har derfor, som også i 2008, noen spørsmål som belyser samarbeid og eventuelle spenninger. Alle spørsmålene er formulert som opplæringskontorenes oppfatning, og vi skal være særlig varsom med å tolke de svarene som gjelder opplæringskontorenes oppfatning av andres vurdering, spesielt ettersom vi ikke har hatt muligheten til å stille de andre aktørene tilsvarende spørsmål.



**Figur 25: Opplæringskontorenes oppfatning av forhold til fylkeskommunen og andre aktører**

Opplæringskontorene har med få unntak en stort sett god dialog med fylkeskommunen og føler seg respektert som en viktig medspiller. Det er opplæringskontorenes oppfatning at fylkeskommunene forventer en betydelig innsats fra dem, og de synes til en viss grad at de utfører fylkeskommunenes oppgaver. Halvparten er også helt enig i at fylkeskommunene vil at flere bedrifter skal bli medlem i opplæringskontor. Samlet sett støtter dette Bowmans avlastningshypotese.

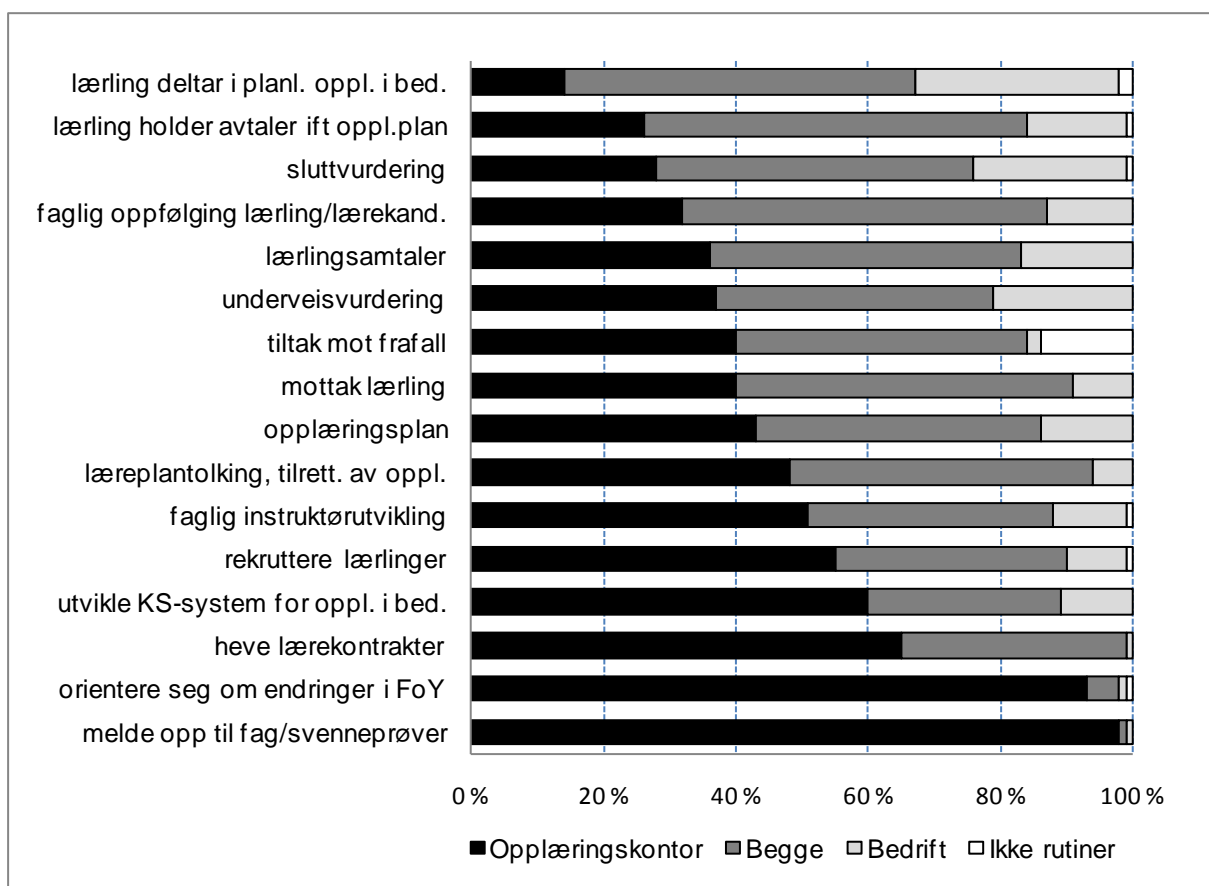
Det er noen tegn til at arbeidsdelingen ikke er helt avklart, og det kan avspeile noen spenninger at mellom 10 og 15 prosent er helt enige i at enten fylkeskommunene eller de videregående skolene mener at opplæringskontorene har for stor innflytelse. Nærmere 20 prosent er også helt enige i at for mye av arbeidet skjer på fylkeskommunenes premisser. Vi vet som sagt ikke hva fylkeskommunene og skolene selv sier om dette, men vi tar det som et tegn på at opplæringskontorene i tillegg til å være en rasjonell form for avlastning av arbeidsoppgaver, også inngår i meglerroller i opplæringsystemet slik Michelsen og Høst beskriver.

Nær halvparten sier at samarbeidet med fylkeskommunene også omfatter kvalitetssikring av opplæring i bedrift. Vi skal komme tilbake til dette temaet senere.

Bortsett fra at regelmessigheten i møtene med fylkeskommunen oppfattes å ha gått litt ned, er det bare mindre forandringer siden 2008.

#### 5.4.4 Samspill mellom opplæringskontor og medlemsbedriftene

Arbeidsdelingen mellom opplæringskontorene og medlemsbedriftene kan diskuteres innen rammen av effektivitet og hadde slik sett hørt hjemme i Kapittel 5.3. Det vil selvsagt avhenge av lokale forhold hvordan den mest ressurseffektive eller måleffektive arbeidsdelingen ser ut. Vi har imidlertid også et perspektiv på dette samarbeidsforholdet der samarbeidsrelasjonene er mer enn tjenesteleveranser, men også kanaler for kommunikasjon, legitimitetsbygging og meningsdannelse. Alle disse funksjonene er viktige for at en koordinerende aktør skal kunne utføre sin koordineringsfunksjon. Særlig viktig er dette i perioder med kontinuerlig utviklingsarbeid. Vi viser opplæringskontorenes bilde av sin ansvarsdeling med lærebedriftene i Figur 26.



**Figur 26: Ansvarsdeling mellom opplæringskontorene og medlemsbedriftene**

Oppmelding til prøver og det å orientere seg om endringer i fag- og yrkesopplæringen, altså de to oppgavene i lista vår som primært er orientert mot fylkeskommunen og den øvrige omverden, sier så å si alle opplæringskontorene at bare de har hovedansvaret for.

For de fleste andre oppgavens vedkommende sier mellom 10 og 30 prosent av opplæringskontorene at bedriftene har hovedansvaret, mens de øvrige sier at de enten har hovedansvaret selv eller deler det med bedriftene. Mellom 70 og 90 prosent av opplæringskontorene har altså hovedansvar for eller delt ansvar med bedriftene for de aller

fleste oppgavene i lista. De oppgaver som forutsetter løpende kontakt med lærlingene, oppfølging av at de gjør det de skal gjøre i bedriftene, ligger naturlig nok sterkere på bedriftene. Opplæringskontorene er med andre ord sterkt involvert i de fleste oppgavene. Dette tyder på at de aller fleste opplæringskontorene gjør mye mer enn å avlaste bedriftene for de administrative sidene av opplæringen. Vi vet imidlertid ikke hvordan bedriftene karakteriserer arbeidsdelingen.

Bedriftene gjør altså mer av de oppgavene som er knyttet til det daglige i bedriftene, og opplæringskontorene gjør mer av det som ligger nærmere kontakten med fylkeskommune og skole. Det kan med andre ord se ut som om arbeidsdelingen er styrt av praktiske, og dermed også ressursmessige eller økonomiske, hensyn. Det er imidlertid overraskende store overlappsoner der bedriftene og opplæringskontorene deler på ansvaret; se de grå feltene i Figur 26. Det er typisk mellom 30 og 50 prosent av opplæringskontorene som sier at de respektive ansvarsområdene er delt mellom bedriftene og dem. I noen tilfeller avspeiler dette at arbeidsdelingen ikke er den samme mellom opplæringskontoret og hver enkelt medlemsbedrift. Vi tar det imidlertid også som et tegn på at ansvarsfordelingen ikke er entydig fordi løpende kommunikasjon rundt svært mange av forholdene er viktig. Det er altså ikke bare spørsmål om å finne ut hvem som bør gjøre hva, men sannsynligvis også spørsmål om å kontinuerlig bli enige om hva som skal gjøres innenfor hvert tema, hvilke standpunkter man skal utvikle sammen, og så videre. En slik felles meningsdannelse er nødvendig for at opplæringskontorene skal kunne oppfylle sin koordineringsfunksjon, både vis-à-vis fylkeskommunene og mellom medlemsbedriftene.

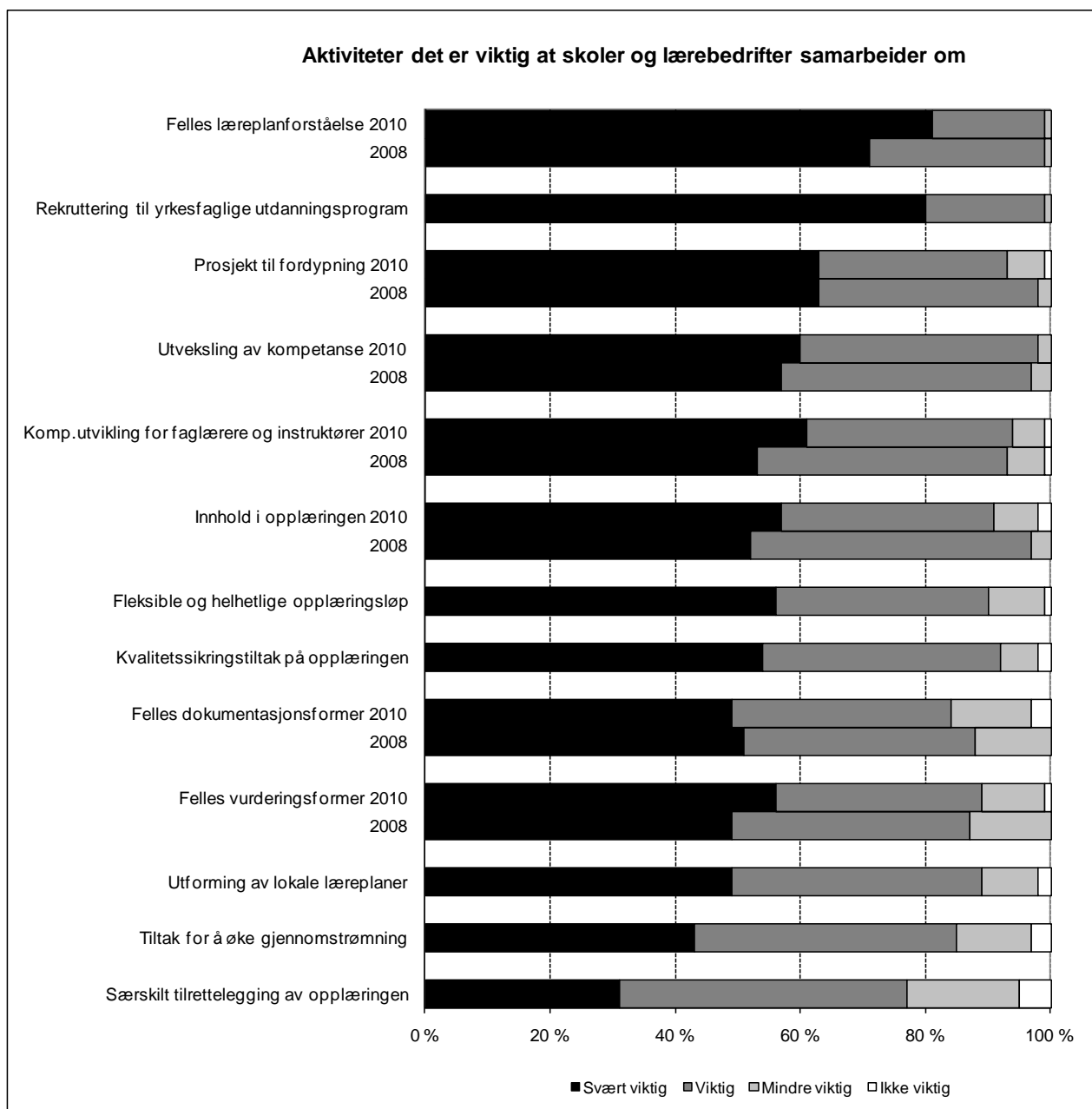
Det kan altså være at det ikke finnes noen optimal arbeidsdeling, eller at behovet for å utvikle felles standpunkter gjennom konkret samarbeid er større enn behovet for en ytterligere rasjonalisering av oppgavene. En bedre forståelse av dette krever imidlertid mer inngående studier.

Vi har også noen spørsmål knyttet til andre sider av arbeidsdelingen mellom bedrifter og opplæringskontor. 15 prosent av opplæringskontorene sier at det ikke er rutiner for tiltak mot frafall og fem prosent at det ikke er rutiner for å heve lærekontrakter (verken hos bedriftene eller hos dem selv).

Halvparten av opplæringskontorene sier at de er aktivt inne i formidling av elever til Prosjekt til fordypning. Halvparten er aktive i rekruttering av lærekandidater, praksisbrevkandidater og/eller andre som får opplæring i bedrift på nivå under fag- og svennebrev. Dessuten sier halvparten også at fylkeskommunene er aktive på det siste feltet.

#### **5.4.5 Samarbeid mellom skole og lærebedrift**

Kunnskapsløftet legger vekt på å styrke samarbeidet mellom skole og lærebedrift. Vi har spurt opplæringskontorene om hvor det er viktigst å få til dette samarbeidet. Svarfordelingene framgår i Figur 27.

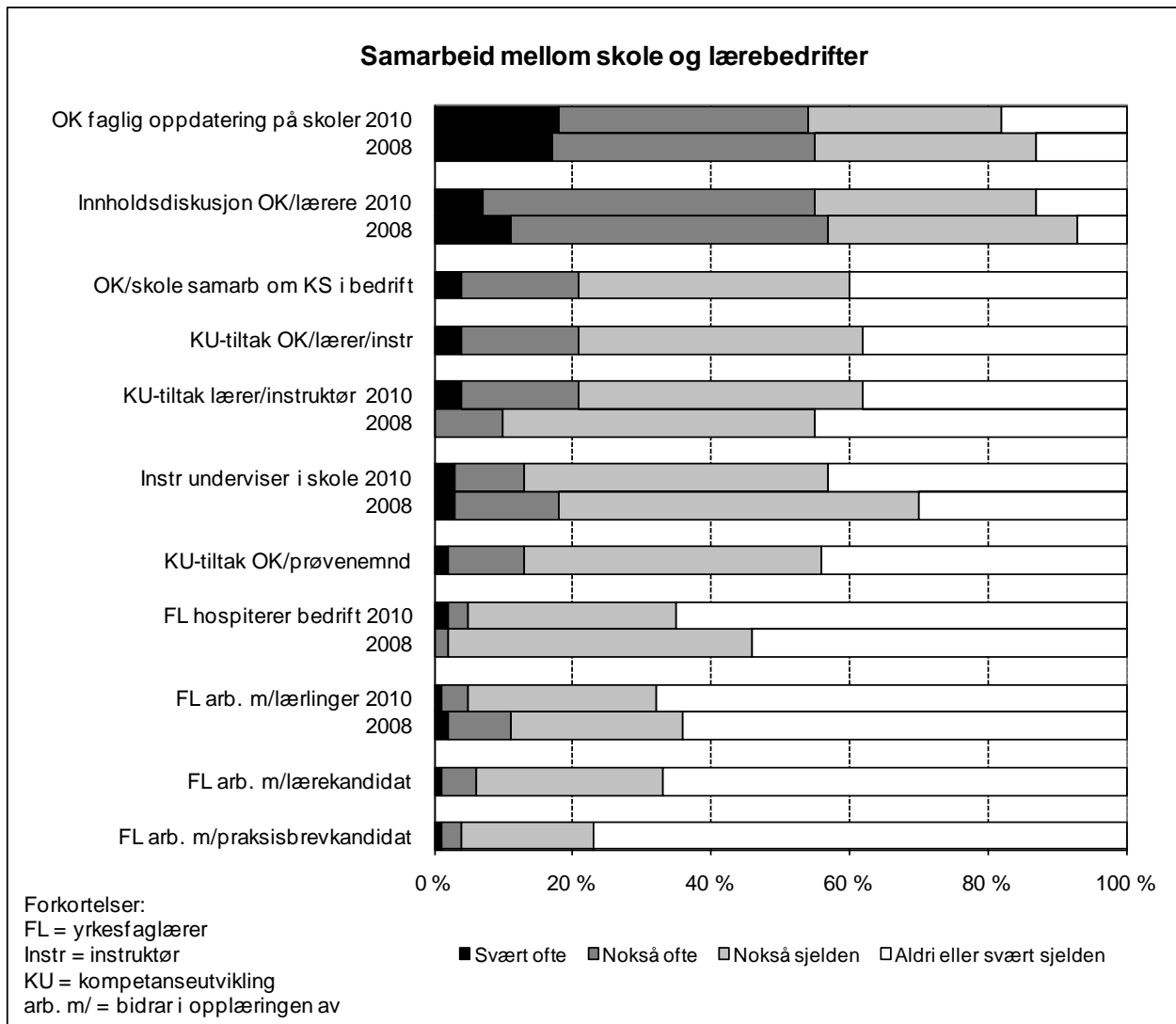


**Figur 27: Opplæringskontorenes vurdering av hvor det er viktig at skoler og lærebedrifter samarbeider**

Felles læreplanforståelse topper lista, og her er det også en økning siden 2008. Like høyt skårer samarbeid om rekruttering til yrkesfaglige utdanningsprogram. Samarbeid om gjennomstrømningstiltak og særskilt tilrettelegging skårer lavest. På alle de andre områdene er det mellom 50 og 60 prosent som sier det er svært viktig at skolene og bedriftene samarbeider. Dette gjelder både forhold rettet mot elever/lærlinger, mot lærere/instruktører og mot systemer for kvalitetssikring, dokumentasjon og hvordan opplæringsløpene organiseres.

Vurderingene på dette feltet gir altså ikke noen spesielt klare prioriteringer, annet enn at felles læreplanforståelse og rekruttering rager litt over de andre som samarbeidstema. Det kan også

være langt fra gode intensjoner til praktisk handling. Hyppigheten i samarbeidet på utvalgte felt er vist i Figur 28.



**Figur 28: Hyppighet i samarbeid mellom skole og lærebedrifter**

Opplæringskontorene oppgir at de selv er mer aktive enn instruktørene i bedrift i å samarbeide faglig med skolene. Godt og vel halvparten besøker skolene for faglig oppdatering og diskuterer innholdet i opplæringen med lærerne nokså ofte eller svært ofte. Knappt ti prosent av opplæringskontorene sier at faglærerne er svært ofte eller nokså ofte direkte involvert i opplæringen i bedriftene. Yrkesfaglærernes direkte arbeid med lærlinger ser ut til å ha gått tilbake siden 2008. Felles kompetanseutviklingstiltak mellom lærere og instruktører forekommer klart hyppigere enn i 2008.

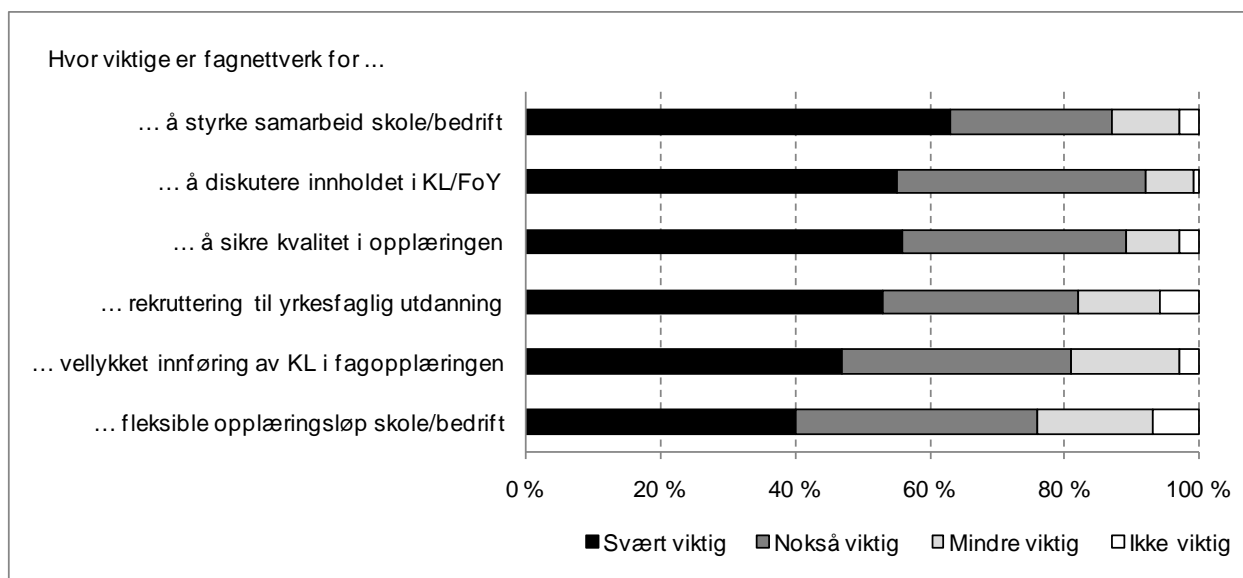
På de fleste samarbeidsområdene i figuren er det mellom 40 og 75 prosent som sjelden eller aldri samarbeider, men det er ikke sikkert det er nødvendig med hyppig samarbeid for å oppnå det som trengs. Det er vanskelig å sette noen norm. Behovene kan selvsagt også variere over

tid for aktørene knyttet til det enkelte opplæringskontor. Dataene er mest egnet til å sammenlikne mellom de ulike typene samarbeid.

I 2008 samarbeidet 81 prosent av opplæringskontorene svært ofte eller nokså ofte med de lokale videregående skolene. Tallene i Figur 28 tyder på at frekvensen har holdt seg stabil siden da. 45 prosent sier i 2010 at Kunnskapsløftet i svært stor eller nokså stor grad har ført til bedre samarbeid mellom opplæringskontoret/bedriftene og de lokale videregående skolene.

### 5.4.6 Fagnettverk

I de fleste fylker er det blitt etablert fagnettverk, først og fremst med utgangspunkt i det enkelte utdanningsprogram, for å styrke samarbeidet mellom opplæring i skole og bedrift. Mens 33 prosent av opplæringskontorene i 2008 sa at de jevnlig deltok i slike nettverksmøter og 28 prosent av ulike grunner ikke deltok, sier 32 prosent av respondentene i 2010 at de deltar jevnlig og 38 prosent at de ikke deltar av ulike grunner. Deltakelsen har altså gått noe ned. Imidlertid har vi også spurt om hvor viktige fagnettverkene er i forhold til en rekke tema, og der blir bildet et annet, se Figur 29.



**Figur 29: Viktigheten av fagnettverk for utvalgte formål**

Halvparten sier at fagnettverkene er svært viktige, med noe variasjon fra tema til tema. Vi har data fra 2008 på dette også. Ved en inkurie ble svarkategoriene utformet mer negativt i 2010 enn i 2008.<sup>32</sup> Allikevel vil vi si at fagnettverkene vurderes som betydelig viktigere i dag enn for to år siden (uten at vi kan tallfeste forskjellene).

Sammenlagt kan vi kanskje si at fagnettverkene overtar noe av rollen som bilaterale kontaktpunkter har hatt før. Det er i så fall nærliggende å anta at informasjonsspredning,

<sup>32</sup> Svaralternativene i 2008 var ”svært viktig”, ”viktig”, ”noe viktig” og ”svært lite viktig”. Og selv om kategorien ”svært viktig” forekom i begge tilfeller, så er respondentens fortolkning av denne kategorien i forbindelse med svargivingen også avhengig av ordlyden på nabokategorien.

diskusjoner, erfaringsutveksling og meningsdannelse har funnet en arena i fagnettverkene, kanskje også som treffpunkt for etablering av bilaterale kontakter som følges opp med mer konkrete samarbeidstiltak.

## 5.5 Status på utvalgte aktuelle tema

En rekke tema rundt opplæringskontorene er aktualisert i det siste. Vi behandler kort noen av dem her. Det første gjelder opplæringskontorenes funksjon i forhold til målet om videregående opplæring for alle. Det andre gjelder kvalitet i opplæringen og utvikling av systemer for sikring av kvaliteten. Det tredje handler om tiltak for å øke gjennomstrømmingen, herunder også spørsmål om oppfølging av kandidater som ikke får lærekontrakter eller mister dem.

### 5.5.1 Individuelle behov og målet om opplæring for alle

Opplæringskontorene har av historiske grunner først og fremst fokus på den klassiske lærlingordningen, og ettersom bedriftene ikke har noen plikt til å ta inn noen, men selv kan velge hvem de vil ta inn, oppstår muligheten for at opplæring i bedrift blir et eliteorientert tilbud. Vi skal her se på hvordan utsatte grupper og utdanningsløp som ikke tar sikte på full kompetanse blir håndtert i opplæringskontorene. For eksempler på hvordan dette kan håndteres i praksis, viser vi til Kapittel 4.6.5.

Fra Tabell 4 kan vi se at voksne utgjør 18 prosent av de som tas inn, 6 prosent er minoritetsspråklige, 2 prosent er tatt inn på grunnlag av enkeltvedtak om spesialundervisning og 1 prosent har en definert funksjonshemming. Alle disse gruppene, særlig de tre sistnevnte, har statistisk sett vansker med å komme gjennom videregående opplæring og deretter komme ut i ny jobb.

Vi ser også av Tabell 6 at tre prosent av de inntatte er formidlet som lærekandidater og to prosent som praksisbrevkandidater. Det er selvsagt ikke noe direkte samsvar mellom å være i en utsatt gruppe og å få et grunnkompetansetilbud, men nivået på både inntak og formidling gir en indikasjon på at dette ikke er noen hovedaktivitet.

Desto mer interessant er det vi kan se fra Tabell 3, nemlig at 31 prosent av opplæringskontorene ivaretar (i svært stor eller nokså stor grad) rekruttering og formidling av lærekandidater, 32 prosent av elever som har praksisplass eller arbeidstrening, og 25 prosent av praksisbrevkandidater. Videre er det 62 prosent av opplæringskontorene som ivaretar veiledning og rådgiving av lærekandidater, 28 prosent av praksisbrevkandidater og 15 prosent av deltakere i arbeidstrening. Det tilsvarende tall for lærlinger er til sammenlikning 96 prosent. 67 prosent driver tilrettelegging for voksne ufaglærte i bedriftene med sikte på å kvalifisere dem til fagprøve.

Dette tyder altså på at det er en relativt stor andel av opplæringskontorene som arbeider med andre grupper enn de som kan gå rett inn i lærlingkontrakter, men det totale antall alternative formidlinger forblir lavt.



Kommentarer fra opplæringskontorene trekker fram at lærekandidat- og praksisbrevkandidatordningene gir fleksible muligheter for tilpasset opplæring for de som trenger det, slik at flere kan få en utdanning og gå inn i et verdig arbeidsliv. De sier også at det er mange bedrifter som faktisk tar utfordringen. De negative kommentarene er imidlertid langt flere. Ordningene er dyre og tilskuddene for små, kandidatene trenger mye oppfølging for at det skal fungere, og bedre samordning med NAV etterlyses. Mange bedrifter er skeptiske til å ta inn disse kandidatene, som ofte er lite motiverte, og de konkurrerer med potensielle lærlinger om et begrenset antall plasser hos bedriftene, som dessuten synes det er forvirrende med så mange ulike ordninger. Opplæringskontorene er lite interessert i å utdanne annenrangs fagarbeidere, kompetansebevis gir ikke samme verdi i arbeidsmarkedet som fagbrev, og ordningen oppfattes noen steder å fungere som fordekte sysselsettingstiltak.

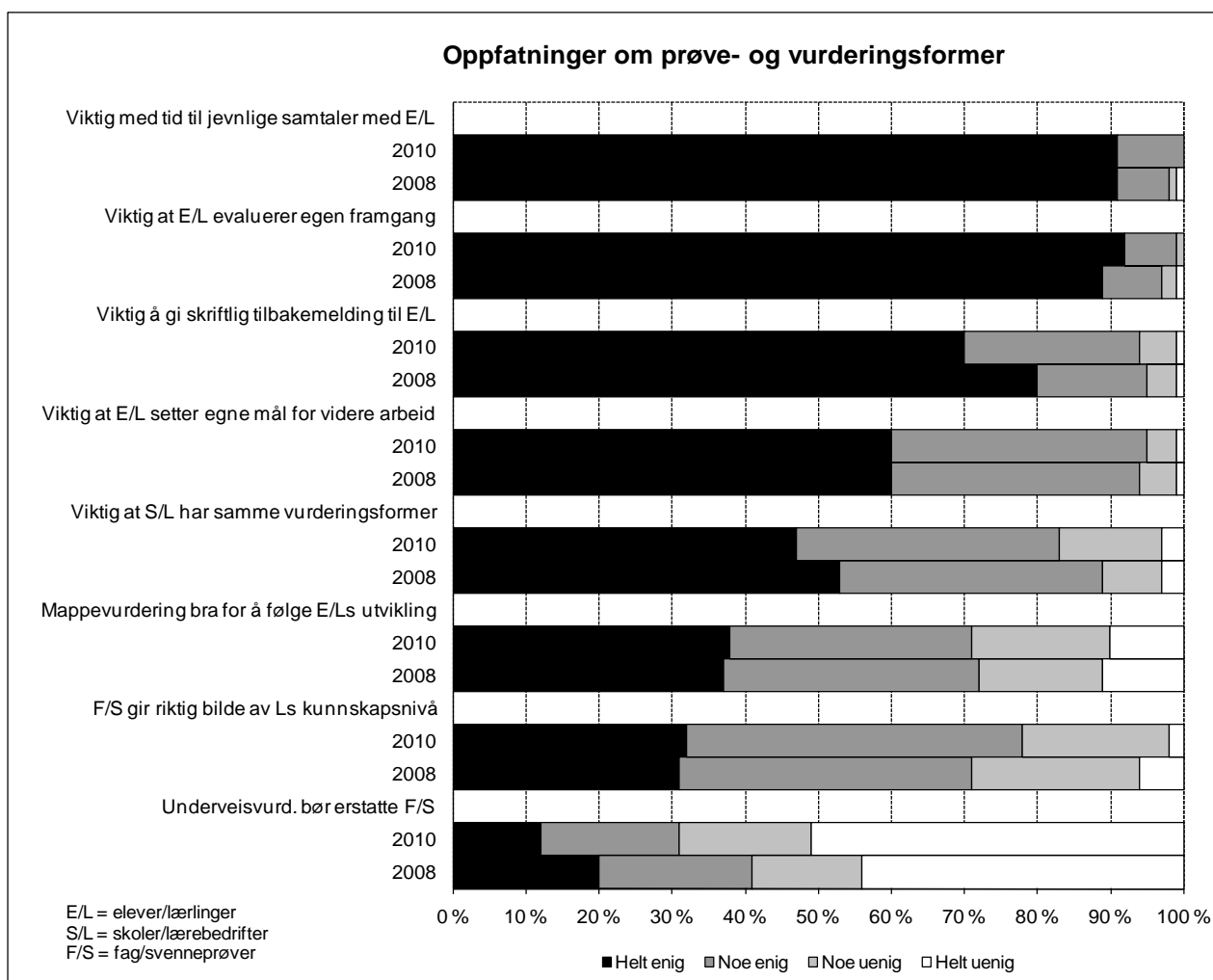
### 5.5.2 Kvalitetsutvikling

Kvalitet er ett av de store diskusjonstemaene innen fag- og yrkesopplæringen. Utviklingen av nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for denne delen av grunnopplæringen har gått langs noen andre linjer og i et annet tempo sammenliknet med resten, særlig fordi opplæring i bedrift er så forskjellig fra det meste av grunnopplæringen i skole. På lokalt nivå i bedriftene er det lange tradisjoner for kvalitetssikringssystemer for produksjon. Også når det gjelder opplæringen, har bedriftene lenge brukt metoder som kollegaveiledning og jevnlig oppfølgingsamtaler for å sikre både at lærlingene får den opplæring de skal ha og at de tilegner seg den riktige kompetansen. Etter hvert som opplæringskontorene har vokst i omfang og viktighet, har de også styrket diskusjonen om utvikling av systematiske ordninger for vurdering av kvalitet på bedriftsnivå. (Deichman-Sørensen 2007)

Kvalitetsbegrepet gis også mange innhold i debatten. Vi finner det ofte hensiktsmessig å skjelne mellom resultatkvalitet, som er faglige og andre kvaliteter på de kandidatene som kommer ut av opplæringen, prosesskvalitet, som er kvaliteter ved selve utdannings- og opplæringsaktivitetene, og strukturkvalitet, som er kvaliteten på de rammeverk og forutsetninger som ligger til grunn for utdanningen. Her følger vi en inndeling som synes å være introdusert i utdanningssystemet gjennom Søggen-utvalget (NOU 2002:10). Hovedkomponenten i resultatkvaliteten er etter hvert formulert som læringsutbytte. Som kjent var de lave norske skårene på kunnskapsmål i skolen, jfr PISA-undersøkelsene, en viktig bakgrunn for Kunnskapsløftet.

I tidligere epoker har utdanningsmyndighetene vært garantister for kvaliteten gjennom å bygge kvalitet inn i detaljerte forskrifter og læreplaner, basert på den beste tilgjengelige nasjonale ekspertise. Med Kunnskapsløftet ble strategien lagt om til å basere opplæringsprosessene mye mer på lokal ekspertise, noe som krevde at styringssignalene fra nasjonalt hold ble mindre detaljerte og dreide seg om hva man skulle oppnå (kompetansemål eller læringsutbytte), og mindre om hvordan man skulle gjøre det. Når kvaliteten ikke lenger er bygd inn som detaljerte direktiver i de strukturelle forutsetningene, blir kvalitetskontroll gjennom prøver desto viktigere.

Vurderingsformer er derfor en viktig del både av den pedagogiske debatten rundt hvordan skape læring, altså bruk av underveisvurdering i opplæringsprosessen, og av debatten om hvordan man best kan måle resultatene av opplæringen. I Figur 30 har vi sammenfattet opplæringskontorenes respons på spørsmålene om prøve- og vurderingsformer.



**Figur 30: Opplæringskontorenes oppfatninger om prøve- og vurderingsformer**

Så å si alle legger betydelig vekt på vurderingsformer som involverer lærlingene i dialog og ansvar for egen læring: jevnlig samtaler, egenevaluering og skriftlige tilbakemeldinger (sistnevnte har falt litt i viktighet siden 2008). Det er også viktig at lærlingene setter egne mål for videre arbeid. Opplæringskontorene avspeiler her moderne oppfatninger om læring. Dette er opplæringskontorenes synspunkter, men en kan anta at standpunktene herfra også i en viss grad smitter over til, samordnes med, eller avspeiler læringskulturen i bedriftene, ettersom opplæringskontorene arbeider så tett sammen med lærlinger og instruktører.

De fleste ønsker også felles vurderingsformer i skole og bedrift. Dette er interessant, all den tid det understrekes så sterkt i andre sammenhenger at opplæring i bedrift og opplæring i skole er bygd på vidt forskjellige grunnlag. Dataene sier imidlertid ikke om hvorvidt opplæringskontorene mener at det er skolen som bør lære av bedriftene eller omvendt, eller begge deler.

Figuren viser interessante data om alternative prøveformer. Et klart flertall er uenig i at underveisvurderinger bør erstatte dagens fag- og svenneprøver, men også blant

opplæringskontorene har denne holdningen et visst fotfeste (om enn med en tilbakegang siden 2008). Hvert fjerde opplæringskontor er ikke enig i at dagens fag- og svenneprøver gir et riktig bilde av lærlingenes kunnskapsnivå, og 70 prosent mener at mappevurderinger (eller andre underveisvurderinger) er en god metode for å følge lærlingenes faglige utvikling over tid.

Samtidig med spørsmålene om vurderingsformer for å teste resultat kvalitet underveis og ved avslutning, går det en debatt, særlig i flere bransjeforeninger, om å sørge for at resultat kvaliteten bedømmes etter de samme kriterier over hele landet. Det går også en beslektet debatt om systemer for å sikre for at prosess kvaliteten i opplæringen kan monitoreres og justeres, altså kvalitetssikringssystemer. Disse debattene er ikke nye. Spørsmålet om nasjonale kriterier er imidlertid sterkt aktualisert gjennom Kunnskapsløftets fokus på lokal læreplanfortolkning. Skal det være nasjonale normer for resultat kvalitet, slik at en bilmekaniker med opplæring fra Troms skal kunne utføre fagarbeid i Vestfold, må det også avspeile seg i hva den enkelte elev og lærling skal lære. Selv om det vil være mange veier fram til denne kompetansen, etterspørres det også i stigende grad metoder for å være sikker på at elevene og lærlingene kommer fram dit, til erstatning for de gamle og langt mer detaljerte læreplanene basert på nasjonal ekspertise og sentral styring.

Vi ser av Tabell 3 at så å si alle opplæringskontorene er engasjert i evaluering og kvalitetssikring av opplæringen i bedriftene og i utvikling av dokumentasjonsordninger for lærlinger og lærekandidater. Det brukes med andre ord betydelige krefter, ikke bare på å sikre kvaliteten, men på å utarbeide dokumentasjonsordninger som gir en mer systematisk måte å sikre kvaliteten på.

Det var svært mange av opplæringskontorene som gjennom kommentarfelt i spørreskjemaet gav forslag til forbedring av kvalitetssikring av opplæring i bedrift. Flere framhevet viktigheten av gode rutiner (inklusive elektroniske dokumentasjonssystem), standardisering av dem på nasjonalt nivå, intensivering av samarbeid mellom skole og bedrift, kursing av viktige aktører (både instruktører, faddere, faglige ansvarlige i opplæringskontorene, prøvenemndsmedlemmer og andre), og aktivt arbeid med læreplaner gjennom hele året som mulige tiltak. Mange av forslagene handlet om så konkrete detaljer at det er tydelig at opplæringskontorene arbeider meget konkret med kvalitetssikringsspørsmål og ikke bare istemmer argumenter fra den generelle debatten. Tabell 3 viser også at opplæring, etter- og videreutdanning og veiledning av instruktører og faglige ledere (og i mindre grad prøvenemndsmedlemmer) er blitt en oppgave som mange opplæringskontor påtar seg, og vi vil formode at kvalitetssikringsspørsmål står høyt på agendaen i de nettverk der opplæringskontorene deltar.

### 5.5.3 Gjennomstrømning

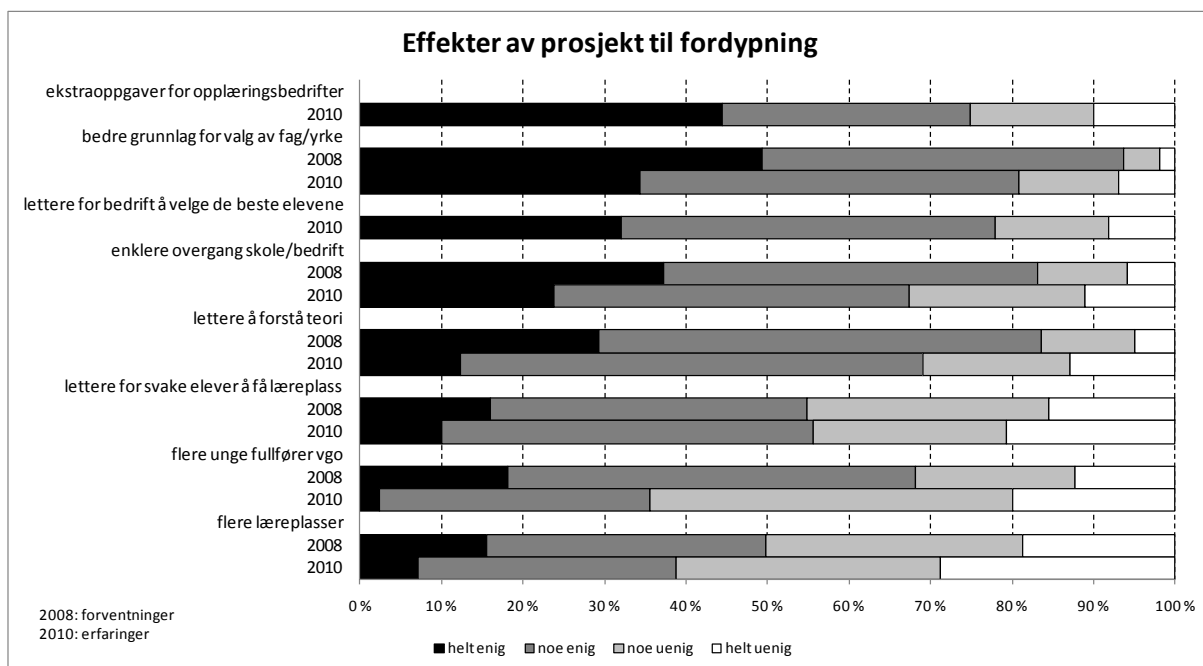
Opplæringskontorene virker gjennomgående å være mer opptatt av at kandidatene får et høyt læringsutbytte og at bedriftene dermed får tilgang på kompetent arbeidskraft, enn av at flest mulig kommer gjennom videregående opplæring uavhengig av resultat kvalitet og kompetansenivå. Imidlertid er tilgangen på kompetent arbeidskraft for liten i en del fag, og de fleste er også generelt opptatt av at flere ungdommer skal få seg en fag- eller yrkesopplæring, jfr også den store vektleggingen av rekruttering.

Mange av forslagene dreier seg om tidlig innsats i barne- og ungdomsskole, med fokus på praktiske fag, håndtering av fravær og holdningsskapende arbeid som gjengangere. Mange fokuserer også på overgangen fra ungdomsskole til videregående skole og fra skole til bedrift (rådgivingstjeneste, møteplasser skole/bedrift, rekruttering). En tredje gruppe tiltak handler om skoletilbudet i videregående opplæring slik det er i dag: videreutvikling av Prosjekt til fordypning, fleksibilitet og yrkesretting av fellesfagene, flere dyktige lærere, skolefag som er mer relevante for bedriftenes behov. Endelig er det også flere forslag som handler om hva opplæringskontorene og bedriftene kan gjøre: heve status på fag- og yrkesopplæringen gjennom å få flere attraktive lærebedrifter, følge opp lærlinger med høyt fravær. Det er imidlertid tydelig at opplæringskontorene først og fremst legger gjennomstrømningsdiskusjonen til forhold som gjelder tiden *før* elevene blir til lærlinger.

I forhold til lærlingenes gjennomstrømning etter at de er blitt lærlinger, gjør imidlertid opplæringskontorene en særlig innsats med oppfølging av lærlinger ved heving av lærekontrakter og omplassering. Vi så i Tabell 6 at antall hevede kontrakter i 2009 (for to årskull) utgjorde 13 prosent av inntaket (ett årskull) samme år. Når først lærlingene er inne i systemet, følges de opp av opplæringskontoret. Nær halvparten av opplæringskontorene har hovedansvar for tiltak mot frafall og like mange deler ansvaret med bedriftene (mens 14 prosent ikke har rutiner for dette). Så å si alle opplæringskontorene har ansvar (og to av tre eneansvar) i forbindelse med heving av lærekontrakt. Kommentarene til spørsmål om oppfølging av lærlinger ved heving av lærekontrakter og omplassering viser at opplæringskontorene driver mye av den oppfølgingen som Oppfølgingstjenesten har ansvar for. De tiltakene som opplæringskontorene karakteriserer som mest vellykket, er god kommunikasjon, tett oppfølging og samarbeid med andre instanser som NAV, Oppfølgingstjenesten, PP-tjenesten og foreldre om lærlingens opplæringsløp. Kommentarene viser også at mange opplæringskontor er i stand til å diagnostisere problemene (motivasjon, konflikt, feil fagvalg, psykososiale problemer) og utarbeide relevante løsninger. Få av de nevnte tiltakene er imidlertid knyttet til at bedriften sier opp arbeidsavtalen på grunn av økonomiske problemer. Det er mulig at spørsmålsformuleringen (vellykkede tiltak ved heving av lærekontrakter og omplassering) ikke inviterte til å tenke på slike tilfeller, men det er også mulig at trange økonomiske tider først og fremst går ut over lærlinger som også har andre problemer i bedriften der de arbeider.

## **5.6 Hva er Kunnskapsløftet og effektene av Kunnskapsløftet for opplæringskontorene?**

Ett av de viktigste trekkene ved Kunnskapsløftet er Prosjekt til fordypning. I 2008 spurte vi om opplæringskontorenes forventninger til effekter av faget. I 2010 spurte vi hvilke effekter som faktisk var erfart. Svarene er framstilt i Figur 31.

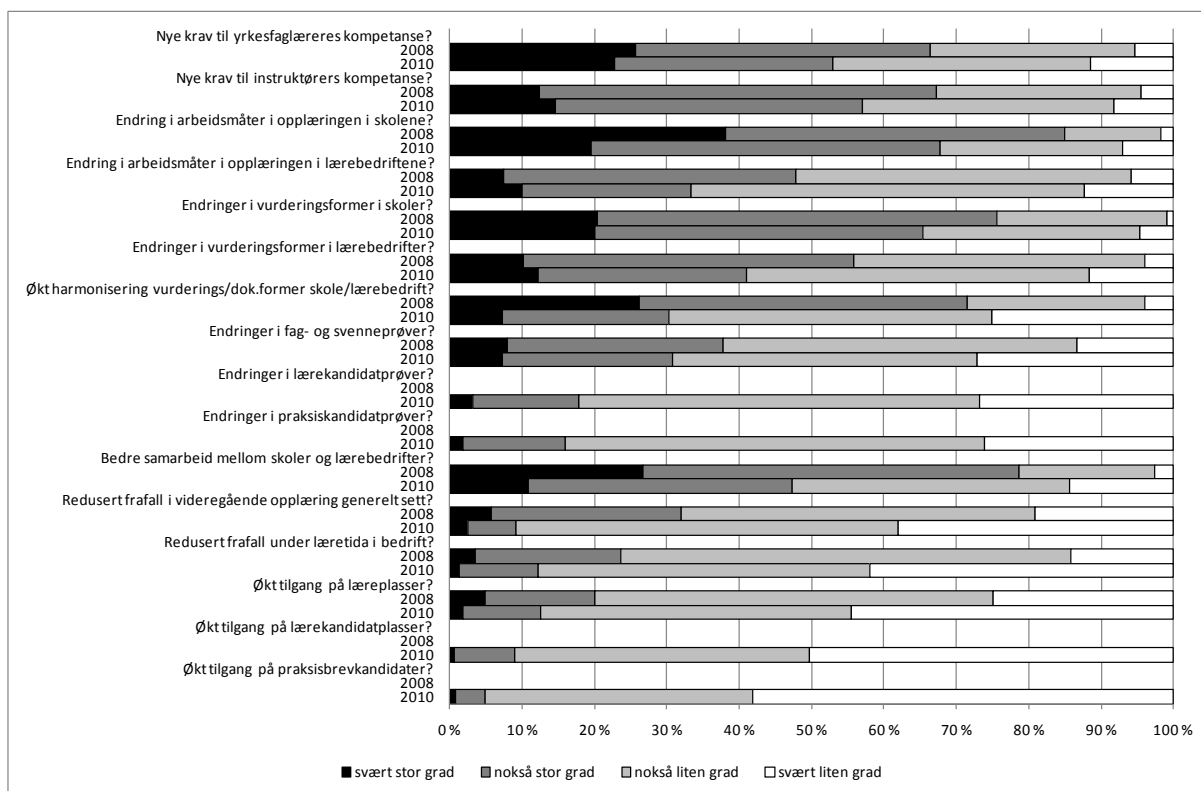


**Figur 31: Forventede og erfarte effekter av prosjekt til fordypning**

I 2008 var forventningene relativt store til at prosjekt til fordypning skulle gi elevene bedre grunnlag for å velge fag og yrke, at overgangen fra skole til bedrift skulle bli enklere, og at det skulle bli lettere å forstå teoriundervisningen. Det var også moderate forventninger til at det skulle bli lettere for elever med svake skolerestulater å få læreplass, at flere unge skulle fullføre videregående opplæring, og at det skulle bli flere læreplasser. I 2010 er erfaringene markant lavere enn forventningene var i 2008 på alle disse punktene. Vi har ikke noen mulighet til å kontrollere for konsekvensen av finanskrisen, som utvilsomt har betydd en del for antallet læreplasser og konkurransen om dem. Finanskrisen kan imidlertid neppe antas å ha noen betydning for at forventningene til lettere forståelse av teoriundervisningen bare delvis har slått til.

Tilleggsspørsmål fra 2010 viser at opplæringskontorene mener at prosjekt til fordypning har gitt bedriftene ekstraoppgaver, og at det er blitt lettere for bedriftene å velge de beste elevene.

Vi har også spurt om forventninger til (2008) og erfaringer med (2010) effekter av Kunnskapsløftet totalt på en rekke områder. Svarene på et utvalg av disse spørsmålene er vist i Figur 32. Fire av spørsmålene ble ikke stilt i 2008.



**Figur 32: Forventede og erfarte effekter av Kunnskapsløftet**

Figuren viser ikke hvor stor andel av respondentene som i 2010 hadde krysset av for ”vet ikke”. Denne andelen var liten for spørsmål som gjaldt opplæringskontor, instruktører og lærebedrifter, opptil 30 prosent for spørsmål som var spesifikke for skolen som læringsarena, og opptil 60 prosent for spørsmål om lærekandidater og praksisbrevkandidater. ”Vet ikke”-svarene er holdt utenfor prosentueringsgrunnlaget i figuren. I 2008 var ikke ”vet ikke” en opsjon; mange har da latt være å svare på spørsmål.

I 2008 forventet opplæringskontorene at Kunnskapsløftet skulle medføre størst endringer i arbeidsmåter i opplæringen i skolen, i vurderingsformer i skolen, og i samarbeidet mellom skole og lærebedrift. Det var også moderate forventninger til endringer i krav til yrkeslæreres og instruktørers kompetanse og i vurderingsformer i lærebedrifter, og økt harmonisering av vurderingsformer i skole og lærebedrift. Ut over dette var det mindre forventninger.

Erfaringene skårer lavere enn forventningene på så å si alle punkter. På tre av punktene skårer erfaringene betydelig lavere enn forventningene, nemlig når det gjelder arbeidsformer i skolen, samarbeid skole/lærebedrift og harmonisering av vurderings- og dokumenteringsformer. Disse var blant de som skåret høyest på forventningene. Bare når det gjelder vurderingsformer i skolen, er forventningene noenlunde innfridd.

Vi stilte ytterligere et sett av spørsmål om effekter av Kunnskapsløftet. De gjaldt læringsutbytte, basisferdigheter og tilgang på opplæring i bedrift for elever, lærlinger, lærekandidater, praksisbrevkandidater og arbeidstreningskandidater. Her tilsier erfaringene at Kunnskapsløftet ikke har hatt nevneverdig betydning, med unntak av en moderat forbedring

av elevers og lærlingers læringsutbytte. Dette gjelder også ivaretagelsen av opplæringsbehovene for minoritetsspråklige og funksjonshemmede.

I dette batteriet var det også spørsmål om Kunnskapsløftets effekt på kvaliteten i utdanningen, individuell tilrettelegging og fleksible opplæringsløp. Heller ikke på disse spørsmålene var utslagene store, men en gruppe på ti prosent var svært enige i at muligheten for fleksible opplæringsløp var økt.

Vi viste sist i Kapittel 5.3.1 at opplæringskontorene sa at arbeidsoppgavene deres var moderat påvirket av Kunnskapsløftet. Vi bad dem også skrive litt om hva som var de viktigste oppgavene deres i forbindelse med Kunnskapsløftet. Svarene er mange og detaljerte, og de dekker til sammen så å si hele spekteret av oppgaver rundt opplæring i bedrift, slik at det nesten like gjerne kunne ha vært en liste over opplæringskontorenes samlede oppgaver. Enda bredere blir tilfanget når vi spør om hva som er Kunnskapsløftets mest sentrale utfordringer i fag- og yrkesopplæringen framover. Kunnskapsløftet er altså over alt i opplæringshverdagen deres, men det slår ikke like sterkt inn over alt, og mange hefter også sine ønsker om mer utstyr og bedre økonomi i opplæringen til forventninger om hva Kunnskapsløftet bør gjøre for dem. Ikke uventet peker mange på informasjonsarbeid, skolering, relasjonsbygging, bidrag til bedre samarbeid mellom skole og bedrift, og bidrag til å konkretisere læreplanarbeid som de viktigste oppgavene knyttet til Kunnskapsløftet. Og det er som sagt et stort spenn i hvilke oppgaver det *enkelte* opplæringskontor ser som sin viktigste i forbindelse med Kunnskapsløftet, hvilket kan bety at de først og fremst fokuserer på det som er deres egne akutte eller strategiske utfordringer og knytter det opp til hva de opplever at Kunnskapsløftet er.

Men Kunnskapsløftet har altså hatt moderat til liten betydning for alle de utfordringene som opplæringskontorene står overfor, og – slik de oppfatter det – mindre betydning enn for utvalgte forhold i skoledelen av fag- og yrkesopplæringen.





## 6 Avslutning og konklusjon

Et av de viktigste trekkene ved Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen slik det framstår gjennom denne rapporten, er at Kunnskapsløftet som reform forstås ulikt av ulike aktører på ulike nivå. Dette kan ikke sies å være en radikal nyhet i forbindelse med implementeringsprosesser og reformer, men dette punktet er likevel sentralt for å forstå progresjonene i implementeringen. Mye av det som karakteriserer reformen i dag, må forstås i lys av dette.

Nedenfor vil vi presentere hovedfunnene våre i denne rapporten, både når det gjelder forståelsen av Kunnskapsløftet, aktørenes bidrag til å forme reformen, implementeringsprosessen i forbindelse med reformen og samarbeidet mellom de ulike aktørene for å nå Kunnskapsløftets mål.

Politikkutformerne på nasjonalt nivå ser ikke ut til å ha tatt tilstrekkelig hensyn til operasjonaliseringsproblematikken i Kunnskapsløftet, som kommer som en følge av reformens prosessuelle art og vektlegging av lokale handlingsrom. Man kan argumentere for at en hver reform vil ha utfordringer knyttet til operasjonaliseringen både når det gjelder strukturelle og innholdsmessige endringer. Det er likevel mulig at dette har vært en særlig utfordring ved Kunnskapsløftet da reformen av mange oppleves som noe uklar og uoversiktlig.

De som vi tidligere har omtalt som interessenter på nasjonalt nivå ser ut til å være litt avmålt i sin entusiasme i forbindelse med Kunnskapsløftet. Disse aktørene har først og fremst i oppgave å verne om sine medlemmers interesser, og noen av disse berøres relativt sterkt av reformen, blant annet gjennom den endrede vektingen mellom bredere teoretiske fag og spesialistkunnskap i skolen, slik det kommer til uttrykk i Kunnskapsløftet.

Vi mener å se at fylkeskommunene startet en prosess som innebærer en justering og kanskje utvidelse av sin rolle som implementeringsagent, ved i sterkere grad å anerkjenne at de har en viktig rolle i forhold til *hele* fag- og yrkesopplæringen, ikke bare de delene som skjer i skolen. Gjennom dette tar fylkeskommunen et større ansvar enn tidligere både når det gjelder struktur og innhold i fag- og yrkesopplæringen. Fylkeskommunen er en viktig aktør i Kunnskapsløftet på flere områder; de påvirker skolene i kraft av å være skoleeier, de dimensjonerer utdanningstilbudene i videregående skole, og har et avgjørende ansvar for å rekruttere lærebedrifter, og formidle lærlinger til disse. I tillegg ser vi i våre analyser at fylkeskommunen nå begynner å spisse sin rolle som utviklingsagent og støttespiller også for lærebedriftene. Her opplever fylkeskommunene begrensede ressurser som en barriere; de opplever å ikke kunne følge opp lærebedrifter så godt som de skulle ønske. Knyttet til for eksempel instruktør opplæring, ser man også utfordringen ved å ikke kunne "beordre" lærebedrifter til deltakelse.

Opplæringskontorene spiller en vesentlig rolle i implementeringen av Kunnskapsløftet, og oppfattes som en viktig samarbeidspartner både for skolene, lærebedriftene og fylkeskommunene. Det ser ut til at opplæringskontorene i økende grad har blitt en ressurs som er nødvendig for å kunne lykkes med Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen. Her ligger det en utfordring i at der er liten grad av koblinger mellom opplæringskontorene og det nasjonale, politisk/administrative nivået. De formelle politikktutformerne er klar over at

opplæringskontorene gjør en viktig jobb, men har liten oversikt over prosessene og resultatene av samspillet mellom disse og de andre aktørene. Samtidig mener opplæringskontorene i vår kartlegging at Kunnskapsløftet har hatt moderat eller liten betydning for alle de utfordringene som de står overfor knyttet til opplæring i bedrift. Slik de oppfatter det har reformen her hatt mindre betydning for deler av fag- og yrkesopplæringen i skolen.

Som nevnt innledningsvis ser vi at det finnes mange ulike måter å forstå Kunnskapsløftet på. Implisitt sier dette at det finnes veldig mange ulike Kunnskapsløft innenfor fag- og yrkesopplæringen. Fortolkningsmessig fleksibilitet oppleves i samtlige samfunnsmessige kontekster, men kanskje i enda sterkere grad i en reform som Kunnskapsløftet som er tuftet på betydelige muligheter for lokal tilpasning. Vi ser også at mangfoldet i måter å forstå reformen på øker jo nærmere man kommer det lokale nivået.

Dette mangfoldet, de ”mange Kunnskapsløftene”, betyr selvsagt ikke at ulike aktører ikke også ser de samme sentrale elementene i reformen. På en måte er selvsagt reformen den samme for alle. Derimot ”oversettes” de ulike elementene ulikt av ulike aktører. Ulike elementer ved reformen vektet også ulikt og gir grunnlag for ulik handling. Dermed kan vi snakke om at reformen får ulik profil i ulike kontekster.

Mens noen har valgt å dra nytte av Kunnskapsløftets muligheter ved å tilpasse opplæringen best mulig etter lokale forutsetninger, har andre i mye større grad valgt å la være å ta stilling til ønskene om lokal tilpasning. Andre igjen opplever at de forsøker å ta innover seg de endringene Kunnskapsløftet medfører, men er overbevist om at reformen mer er et problem enn en løsning.

Når det er snakk om samarbeidet mellom de ulike aktørene for å nå målene i Kunnskapsløftet, ser man også her at de ulike nivåene har forskjellige forståelser av hvordan samarbeidet utføres. Mens reformen i utgangspunktet har lagt opp til muligheter for, og forutsetter, godt samarbeid mellom nivåene, opplever ikke aktørene på regionalt og lokalt nivå at dette fungerer optimalt. Samtidig ser man at det er en viss ulikhet i forhold til hva de forskjellige aktørene fokuserer på når de snakker om målene i reformen, noe som kan vise seg å være en utfordring om man skal samarbeide for å nå målene. Igjen viser det seg at opplæringskontorene har en viktig rolle for god flyt i samarbeidet på regionalt og lokalt nivå.

Alle aktørene har på sin måte bidratt til å forme Kunnskapsløftet slik det ser ut i dag. Alle har mer eller mindre påvirkning på formingen av både på det abstrakte og det konkrete nivået. Med det abstrakte nivået mener vi de sidene av Kunnskapsløftet som handler om ideene, visjonene og utformingen av fagopplæringen på et nasjonalt nivå. Samtidig finnes det et mer konkret Kunnskapsløft som er det Kunnskapsløftet elevene og lærlingene møter i sin opplæringshverdag. Dette kan sies å være den operasjonaliserte og utøvde versjonen av reformen, og den møter andre utfordringer og premissgivere enn ideene og visjonene. Det bør understrekes at dynamikken mellom det som skjer i operasjonaliseringsprosessen og det som skjer i utformingsprosessen også er sentralt i formingen av Kunnskapsløftet både som idé og som opplæringshverdag. Det mest sentrale i utformingen av Kunnskapsløftet kan i dette perspektivet sies å skje gjennom operasjonaliseringen i praksisfeltet. De viktigste politikktutformerne sitter dermed i opplæringskontorer, skoler og lærebedrifter.

I lys av avsnittene ovenfor blir det dermed en vanskelig oppgave å besvare hvor langt man har kommet i implementeringen av Kunnskapsløftet, og hvilke resultater man så langt har nådd. Dette gjelder ikke bare fordi Kunnskapsløftet forstås på forskjellige måter, og inneholder ulike mål for de ulike nivåene, men også fordi det reiser seg et dilemma i forhold til hva som er Kunnskapsløftet og hva som er resultater av arbeid i Kunnskapsløftets tid. Hvis spørsmålet formuleres som ”fører A til B?”, slik en litt forenklet kan si at en effektevaluering gjør, er det et vanskelig spørsmål å besvare dels fordi det i vårt tilfelle kan være vanskelig å si hva A er, og dels fordi vi ikke vet hvilke deler av B som er et resultat av A. Implementeringen av Kunnskapsløftet er med andre ord ikke en lineær prosess gjennomført under kontrollerte former.

Slik sett er det minst like mange svar på hvor langt implementeringen har kommet som det er opplæringsarenaer og forståelser av Kunnskapsløftet. Vårt overordnede inntrykk kan likevel sies å være at implementeringen av Kunnskapsløftet har kommet godt i gang på alle nivå, men selvsagt i noe ulik grad. Med utgangspunkt i politikktutformernes definering av reformen som en prosess, den trinnvise implementeringen, og mulighetene for lokalt handlingsrom, må man forvente at implementeringen vil ta lang tid, særlig med tanke på at Kunnskapsløftet stadig er i forandring, ikke bare der hvor reformen operasjonaliseres, men også fra politikktutformernes ståsted. Bevisstheten rundt hva Kunnskapsløftet ”er”, Kunnskapsløftets ide og de handlingsrom som der etableres, er i alle fall i ferd med å dannes hos flere aktører. Når en slik bevisstgjøringsprosess er sentral i prosessen, sier det seg også selv at endringer tar tid.

I kronikken ”Den norske reformismen”, i avisen Klassekampen 8. juni 2010, skrev professor emeritus Jon Hellesnes om det han omtaler som en norsk tradisjon for å ville reformere og forandre ulike samfunnsinstitusjoner gjennom store grep. Med referanse til Karl Popper angriper han her det han kaller ”superreformisme”, utopisk eller holistisk samfunnsteknologi. Dette har i følge Hellesnes karakterisert en rekke radikale samfunnsreformer innenfor ulike samfunnssegmenter i Norge de siste 20 årene. Slike vidtfavnende, radikale endringer, som tar sikte på å omforme store institusjoner i store steg, vil i følge Hellesnes aldri lykkes:

*”Du kan ikkje innføre ein politisk reform utan å forårsake uønskte sideverknadar”*

og

*” ... jo større endringa er, di større er også dei uventa og utilsikta tilbakeslaga. Store skadeverknadar har det med å dukke opp, ei etter ei.”*

I Norge har det vært disse store, institusjonsomveltende reformene som har vært det typiske, hevder Hellesnes. Man har i en rekke sektorer søkt å endre hele institusjonen, i en stor reform. Det er dette som er den ”norske reformismen”:

*”Rekonstruksjonen går ut på å ta for seg det heile under eitt; heile postverket, heile helsevesenet, heile trygdeetaten, heile skuleverket, heile universitetssektoren osv. Det kan vanskeleg gå bra, og gjer det heller ikkje.”*

I kontrast til dette, som altså er karakteristisk for offentlige omstillingsprosjekt i Norge, anbefaler han i stedet det han kaller ”stegvis flikking eller vøling”, eller ”piecemeal social engineering” i Poppers terminologi:

*”Dersom vi tek eitt steg om gongen, greier vi å eliminere feil undervegs. Då kan vi heile tida spørje oss: Er der eit rimeleg samsvar mellom det vi ville oppnå og dei resultatata vi faktisk har fått? Kva utilsikta sideverknadar ligg føre? Kor ille er dei?”*

Dette svarer godt til mange studier av implementering av offentlig politikk, slik det blant annet framstilles i ny-institusjonalistisk inspirerte statsvitenskapelige tradisjoner: Store endringer er vanskelig, for ikke å si umulig, å gjennomføre, de ønskede endringer uteblir, og vi får en rekke utilsiktede effekter. Før tunge institusjoner lar seg omstille i store steg, må avviket mellom ytelse og målsettinger være så stort at det oppleves som en krise også innad i organisasjonen.

Også studier av skolereformer i den vestlige verden har en tendens til å konkludere på samme måte: En oppnår ikke de ønskede effekter av store reformer av skole- og utdanningssystemer. De uønskede bieffektene av reformene er ofte større enn de ønskede resultatene, og hvis man forventer lineær utvikling i komplekse systemer, er reformer dømt til ikke å innfri forventingene.

Dette samsvarer forøvrig godt med det som er kjent som The Iron Law of Evaluation, presentert av Peter Rossi (1987). Denne sier i korthet at store programmer for sosial endring aldri gir de ønskede resultater. Som vist i kapittel 3, var dette paradokset ett av de sentrale utgangspunktene for den internasjonale fagtradisjonen iverksettingsstudier. Undertittelen på ett av de klassiske verkene innen denne tradisjonen; *”How great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; or, Why it’s Amazing that Federal Programs Work at All”* (Pressman & Wildavsky 1979) sammenfatter den overordnede problemstillingen relativt presis.

I forhold til implementering og gjennomføring av Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen, kan man i lys av dette si at man, bevisst eller ubevisst, har valgt nettopp en småskritt-strategi, *”en justering mer enn en reform”* som noen av våre informanter har sagt, eller for å låne fra Hellesnes *”stegvis flikking eller vøling”*.

Den etablerte modellen for fag- og yrkesopplæring ble i hovedsak oppfattet som velfungerende, av alle de relevante aktørgrupper. Avvik fantes; frafallet var for stort, tilbudet til særskilte grupper og voksne var ikke godt nok, noen reiste tvil om kvaliteten på nyutdannede fagarbeidere osv, men disse avvikene var ikke store nok til å gi grunnlag for store omstillinger.

De store strukturene ble dermed ikke rørt i reformen. Modellene fra Reform 94 ligger fortsatt til grunn. Kunnskapsløftet introduserte i stedet noen mindre justeringer som grep direkte inn i fag- og yrkesopplæringen; færre og bredere fag i skolen, Prosjekt til fordypning, nye læreplaner, og et prinsipp om større grad av lokal handlefrihet.

Bevisst eller ubevisst hadde man dermed åpent opp et større handlingsrom for nettopp den type endringer Popper og Hellesnes snakker om; skrittvis endringer med utgangspunkt i lokal virkelighet, i praksisfeltets opplevde behov og muligheter. Man har skissert et mål, beskrevet en kurs om hvordan man gradvis må manøvrere for å nå den framtid man ønsker,

men med relativt få konkrete pålegg og endringer. Med andre ord, man hadde åpnet opp for den eneste form for endring som i følge ny-institusjonalistisk teori er mulig.

En slik implementering og endringsstrategi innebærer selvsagt også utfordringer. Det er ikke slik at hvis man bare passer på å ta små skritt, så utvikler alt seg automatisk i ønsket retning.

Den første utfordringen handler selvsagt om forholdet mellom delene og helheten, og den ønskede retningen i den utviklingen man søker å fremme. For det første er spørsmålet om de involverte aktørene griper de muligheten de har til faktisk å påvirke endring? Visse trekk ved Kunnskapsløftet kan vel sies å tyde på at mange aktører har vært usikre og nølende i forhold til å gripe sin frihet. Mange etterlyser tvert imot mer styring, flere retningslinjer for hvordan man skal gå videre.

Ett annet spørsmål i slekt med det første er om alle aktørene aksepterer det overordnede fremtidsmålet, og scenariet for hvordan man når det målet. Bringer Kunnskapsløftet fag- og yrkesopplæringen mot det samme målet, eller blir lokale virkelighetsoppfatninger, fortolkninger og scenarier sterkere. Blir resultatet mangfold, eller kaos? Vi har i denne rapporten vist hvordan det ikke eksisterer ett Kunnskapsløft, men en rekke ulike fortolkninger, flere parallelle Kunnskapsløft. Noen av disse ligger nær hverandre, andre skiller seg mer fra hovedtendensen. En utfordring blir hvordan man skaper den nødvendige helheten, og unngår at fag- og yrkesopplæringen regionaliseres, både med hensyn til innhold og resultat. Å finne balansen mellom lokal frihet og sentrale føringer blir en hovedutfordring i det videre arbeidet.

”Ting tar tid” er et viktig prinsipp ved en hver implementering av offentlig politikk for endring. Man må la endring vokse fram over tid, ikke bli utålmodig og innføre en ny reform før resultatene har fått tid til å komme. Dette blir ikke minst viktig i en reform som Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen, der sterke samfunnsmessige institusjoner og heterogene aktører skal påvirkes til endring ved hjelp av relativt få konkrete virkemidler og tiltak.

Den lokale handlefriheten åpner for handling, gir lokale og regionale aktører mulighet for selv å gjøre endringer og tilpasninger. I dette ligger det også at disse tilpasningene vil være forskjellige, og man må være villig til å akseptere at endring skjer i ulikt tempo, fordi man står overfor ulike verdener. Man må også være åpen for se, og ha et system for å inkludere, også ”ikke-planlagte” prosesser og tiltak, når disse fungerer positivt i forhold til endelig måloppnåelse.

Vår studie har nok en gang understreket at fag- og yrkesopplæringsvirkeligheten ikke er en virkelighet, men mange. Representanter for administrative nivåer, ulike sektorer og ulike fag forstår de i utgangspunktet samme elementene ved Kunnskapsløftet forskjellig, og opplever til dels forskjellige effekter av reformen.

En utfordring blir da å beholde det nødvendige nivå av felles virkelighet, slik at de prosesser som er startet lokalt ikke fører til at fag- og yrkesopplæringssystemet vokser fra hverandre, fragmenteres og til slutt framstår som en serie lokale eller regionale opplæringssystemer. En utfordring mange av våre informanter har vært inne på ligger nettopp i å finne den rette

balansen mellom lokal frihet og overordnede nasjonale føringer. I tråd med Ole Brumm kan vi si at mange sier ”ja takk, begge deler” til spørsmålet om man ønsker lokal frihet eller sentral styring. Fortsatt i tråd med den kloke bjørnen, tilføyer noen også ”.. men vi trenger ikke den rigide normalmodellen..”<sup>33</sup>

Skal en slik endringsstrategi fungere, innebærer det at man på alle nivåer også må være villig til å reversere endringer som fører til uønsket resultat. De ulike involverte ”politikkutformerne”, fra departement til lærebedrift, må være villige til å revidere standpunkter, og endre handlinger når det viser seg nødvendig. Hvorvidt denne endringsevnen er til stede også hos de ulike aktører som former Kunnskapsløftet, gjenstår å se. For å unngå at man stivner i sine standpunkter, er det i alle fall viktig med åpen dialog rundt ulike sider av reformen. For sterke ”prinsipielle standpunkter” kan lett bli bremseklosser for utvikling.

I forlengelsen av det viktige prinsippet at ”ting tar tid”, må man også akseptere at lokale aktører føler seg usikre stilt overfor den nye friheten til å forme virkeligheten. Dette må få lov til å gro fram, man må få lov til å tilpasse seg en ny tenking. Dessuten er det viktig at de ulike aktørene føler at de faktisk har rom og mulighet for å utnytte den økte friheten. Man må altså få de ressurser som skal til for å muliggjøre endringer, man må føle at man er i stand til å fylle den nye rollen reformen åpner for. Hvis ikke står man i fare for å havne i en situasjon preget av avmakt og resignasjon, der man roper etter sterkere føringer og fastere ”oppskrifter” for arbeidet.

Vi tror også at man må ha klare utviklingsagenter, som kan bistå i ”stegvis flikking og vøling” med utgangspunkt i lokale erfaringer. Vi ser at fylkeskommunene er en slik sentral støttespiller i småskrittsreformen av fag- og yrkesopplæringen. Fylkeskommunene kan bli en sentral nettverksbygger, et knutepunkt mellom ulike sektorer, bransjer og aktører. For å kunne fylle denne rollen, må man imidlertid både ha vilje og nødvendige ressurser til å kunne gjøre det. Opplæringskontorene er en annen slik potensiell sentral utviklingsagent. I dag er imidlertid disse fortsatt svært ulike, og definerer og fyller sin plass i systemet relativt ulikt.

Opplæringskontorene representerer imidlertid en type ”koblingsbokser” som systemet og reformen er avhengig av for å oppnå de ønskede effekter. Disse effektene, planlagte og ikke-planlagte, skal vi belyse i sluttrapporten fra evalueringen.

---

<sup>33</sup> Ole Brumm ble som kjent spurt om han ville ha honning eller melk til brødet. Han svarte da ”ja takk, begge deler”, men siden han ikke var en grådig liten bjørn, tilføyde han ”.. men det er ikke så farlig med brødet.”

## 7 Litteraturliste

Agenda Kaupang (2010) *Erfaringer med flat struktur*, Høvik 03.05. 2010.

Andersen, K. (2003). *Innføring i mesterlære, yrkesdidaktikk og veiledning*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Anderson, J., Reder, L.M. og Simon, H.A. (1996a): *Situated Learning and Education. Educational Researcher*. Vol. 25, Nr. 4, s. 5-11.

Argyris C. og Schön, D. A.(1996) *Organizational learning. A theory of action perspective*, Reading, Mass.: Addison-Wesley Pub, 1978.

Blackler, Frank (1995) "Knowledge, knowledge work and organizations: An overview and interpretation." *Organization Studies* Vol. 16 No. 6,

Barrett, S & C. Fudge (eds.) (1981): *Policy and Action. Essays on the implementation of public policy*, London & New York

Berner, B. (2010). "Crossing boundaries and maintaining differences between school and industry: Forms of boundary-work in Swedish vocational education." *Journal of Education and Work*, 23(1), 27-42.

Bertheussen, B. (1999). *Lærer og skolereformer i teori, forskning og praksis (I)*. Norsk pedagogisk tidsskrift, 4/5, s.225 – 240.

Bijker, Wibe (1987) "The Social Construction of Bakelite: Toward a Theory of Invention", i Wibe Bijker, Thomas Hughes og Trevor Pinch (red.) *The Social Construction of Technological Systems. New Directions in the Sociology and History of Technology*. Massachusetts Institute of Technology.

Bowman, John (2006): "Yrkesrettet opplæring i Norge: en norsk modell for samarbeid mellom arbeidsgivere?" *Søkelys på arbeidsmarkedet* Vol. 23 No. 1, s. 63-72.

Brockmann, M., Clarke, L., and Winch, C. (2010). "The Apprenticeship Framework in England: A new beginning or a continuing sham?" *Journal of Education and Work*, 23(2), 111-127.

Brunsson, N. og J.P. Olsen ( 1993) *The Reforming Organization*, London

Brox,O. (1990) *Praktisk samfunnsvitenskap*, Universitetsforlaget, Oslo

Bråten, S. (1998): *Kommunikasjon og samspill*, Oslo: Tano.

Buland, Trond (1996) *Den store planen. Norges satsing på informasjonsteknologi i 1987-1990*. Rapport nr. 27. Trondheim: SINTEF Senter for teknologi og samfunn.

Buland, Trond, Thomas Dahl, Liv Finbak og Vidar Havn (2008) *Det er nå det begynner! Sluttrapport fra evalueringen av tiltaksplanen "Gi rom for lesing!"* SINTEF-rapport A6644, Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn.

Buland, T. og K.H. Fonn (2009): *Vandreboka – et prosjekt på vandring? Rapport 1 fra følgestudien for Prosjekt Vandreboka*, SINTEF-rapport A13575, Trondheim.

Buland, T og K.H. Fonn (2010) *Når ulike verdener møtes – Sluttrapport fra følgestudien av Prosjekt Vandreboka*, SINTEF-rapport A15401, Trondheim.

Callon, Michael (1997): *Actor-Network Theory - The Market Test* Keynote Speech: Actor Network and After' Workshop: Keele University, July 1997:  
<http://www.lancs.ac.uk/fss/sociology/papers/callon-market-test.pdf>

Clegg, S.R. (1989) *Frameworks of Power*, London, Newbury Park, New Delhi

Dahl, T, L. Klewe og P. Skov (2004) *En skole i bevegelse – Evaluering af satsning på kvalitetsudvikling i den norske grundskole*, Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag, København

Dahl, (2004), *Å ville utvikle skolen. Skoleeiers satsing på ledelse og rektors rolle*, Trondheim: SINTEF

Dale, E.L. og K. Øzerk (2009): *Underveisanalyser av Kunnskapsløftets intensjoner og forutsetninger*, UiO, Oslo.

Dalin, P. (1981): *Analysis of educational innovation*.

Dalin, P.(1995): *Skoleutvikling. Strategier og praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.

Deci, E. L., & Ryan, R. M.: The "what" and "why" of goal pursuits: Human needs and the self-determination of behavior. [Review]. *Psychological Inquiry*, 11(4), 227-268 2000.

Deichman-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.

Dewey, J. (1938). *Experience & Education*. Kappa Delta Pi. Lastet ned 1. okt 2010 fra <http://www.logistikk-ledelse.no/2003/kv/kv08-03.htm>,

Dionisius, R., Muehlemann, S., Pfeifer, H., Walden, G., Wenzelmann, F., and Wolter, S. (2009). "Costs and benefits of apprenticeship training. A comparison of Germany and Switzerland." *Applied Economics Quarterly*, 55(1), 7–37.



- Dolven, Arne S og Gunnar Pedersen (red.) (2007): *Fagopplæringsboka 2007*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Dye, T.R. (1975): *Understandig Public Policy*, Englewood Cliffs
- Dæhlen, M, A. Hagen og D. Hertzberg (2008): *Prosjekt til fordypning – mellom skole og arbeidsliv*, Fafo, Oslo.
- Engeland, Ø. og G. Langfeldt (2009): ”Forholdet mellom stat og kommune i styring av norsk utdanningspolitikk 1970 – 2008”, i *Acta Didactica Norge*, Vol. 3 Nr.1 Art. 9.
- Engelsen, B.U. (2008): *Kunnskapsløftet - sentrale styringssignaler og lokale strategidokumenter*, UiO, Oslo.
- Engh, R. (2004) *Situert læring*. Høgskolen i Vestfold, Nedlastet 31.05.10 fra: [www-lu.hive.no/pedagogikk/Allmenn/.../Situertlaering.doc](http://www.lu.hive.no/pedagogikk/Allmenn/.../Situertlaering.doc)
- Finne, Håkon, Morten Levin og Tore Nilssen (1993) *Strategisk bedriftsutvikling på norsk. Sluttevaluering av BUNT-programmet*. Trondheim: SINTEF IFIM.
- Finne, Håkon, Morten Levin og Tore Nilssen (1995): “Trailing research. A model for useful program evaluation.” *Evaluation* Vol. 1 No. 1, s. 11-31.
- Hagen, A.(2005): *Kvalitet i fag- og yrkesopplæring – kartlegging av kunnskapsstatus*, Fafo-notat 2005:31, Fafo, Oslo.
- Hall, G. E., Wallace, R. C. & Dosset, W. A. (1973). *A Developmental Conceptualization of the Adoption Process with Educational Institutions*. Texas: The University of Texas, Austin.
- Hanseth, Ole & Eric Monteiro (1998): *Understanding Information Infrastructure*. Manuscript. UiO: <http://www.ifi.uio.no/~oleha/Publications/bok.html>
- Hargreaves, A (1994), *Changing teachers, changing times: Teachers' work and culture in the postmodern age*, London: Cassell
- Hargreaves, A. (2003), *Teaching in the knowledge society: education in the age of insecurity*, Maidenhead: Open University Press.
- Havn, V. og T. Buland (2003) *Underveis? Sluttrapport fra prosjektet ”Alternative vurderings- og prøveformer i fagopplæringen”* STF38 A03511, Trondheim, SINTEF Teknologiledelse IFIM.
- Havn, V. m.fl. (2009): *Kunnskapsløftet på reise I: Første delrapport fra prosjektet Kunnskapsløftet – et løft også for fag- og yrkesopplæringen*, SINTEF-rapport STF A8578, Trondheim, SINTEF.

Kleven, T. og Hovik, S.(1994): *Til innvortes bruk... Sluttrapport fra evaluering av "Program for kommunal fornyelse*, NIBR-Rapport 1994; 11, Oslo

Kunnskapsdepartementet (2006) "*Kunnskapsløftet. Informasjon til elever og foresatte: Hva er nytt i grunnskole og videregående opplæring fra høsten 2006?*" Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Kvale, S. (2001) *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Latour, B. (1987): *Science in Action*, Milton Keynes: Open University Press

Latour, Bruno (1991) *Technology is Society Made Durable*. I Law, J.:*A Sociology of Monsters: Essays on Power, Technology and Domination*. Routledge, London.

Lave, J. & Wenger, E. (1991) *Situated Learning: Legitimate peripheral participation*. Cambridge: Cambridge University.

Law, J. (1987) *Notes on the theory of translation*, Paper prepared for meeting on research and innovation policy, 2nd - 5th November, Keel

Lillejord, S. (2003). *Ledelse i en lærende skole*. Oslo: Universitetsforlaget.

Lipsky, Michael (1980) *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Fundation.

MacKenzie, D. (1987) "Missile Accuracy: A Case Study" i Bijker, W.E., T. Hughes & T.J. Pinch: *The Social Construction of Technological Systems*, Camebridge, Mass og London

March, J.G og J.P. Olsen (1989): *Rediscovering institutions – The Organizational Basis of Politics*, New York/London

Mathiesen, Ida Holth (2009) "*Et prosjekt, fire historier. En studie av hvordan fire skoler utformet Forsøk med utvidet skoledag*" Masteroppgave i sosiologi Institutt for sosiologi og statsvitenskap, NTNU, Trondheim.

Matlay, H. (2008). "Vocational education and training in SMEs: The role of Education+Training in promoting quality research." *Education and Training*, 50(1), 67-70.

May, Peter (2003) "Policy Design and Implementation", i B. Guy Peters og Jon Pierre (red.) *Handbook of Public Administration*. Side 223-233. London: SAGE Publications.

Mazmanian, Daniel A. og Paul Sabatier (red.) (1981) *Effective Policy Implementation*. Lexington, Mass: Lexington books.

Meyer, Marica og Susan Vorsanger (2003) "Street-Level Bureaucrats and the Implementation

of Public Policy”, i B. Guy Peters og Jon Pierre (red.) *Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications.

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

Mintzberg, H., Quinn, J.B. & Ghoshal, S. (1999). *The Strategy Process*. London: Prentice Hall.

Mohr, Lawrence B (1995): *Impact analysis for program evaluation*. Thousand Oaks CA, London, New Dehli: Sage Publications.

Møller, J, T.S. Prøitz og P. Aasen (2009): Kunnskapsløftet – tung bær å bære? *Underveisanalyse av styringsreformen i skjæringspunktet mellom politikk, administrasjon og profesjon*, Rapport 42/2009, Oslo: Nifu-Step og UiO.

Møller, J. og L. Sundli (2007) *Læringsplakaten – skolens samfunnskontrakt*, Kristiansand S: Høgskoleforlaget.

Nielsen, K. & Kvale, S. (1999) (Red) *Mesterlære: Læring som sosial praksis*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Nilsson, A. (2010). "Vocational education and training - an engine for economic growth and a vehicle for social inclusion?" *International Journal of Training and Development*, 14(4), 251-272.

Nonaka, I. & Takeuchi, H. (1995). *The knowledge-creating company*. Oxford: Oxford University Press.

NOU 2002:10 (2002): *Førsteklasses fra første klasse: Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnopplæring*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.

NOU 2008:18 *Fagopplæring for framtida*. Kunnskapsdepartementet. Oslo: Departementenes servicesenter Informasjonsforvaltning.

Olsen, O-J. (2008) *Institusjonelle endringsprosesser i norsk fag- og yrkesutdanning. Fornyelse eller gradvis omdannelse?* Bergen, Rokkan-senteret .

Palinscar, A. S. (1998). 'Social constructivist perspectives on teaching and learning.' *Annual Review of Psychology*, 49, 345-375.

Polanyi, M. (2000). *Den Tause Dimensjonen – en introduksjon til taus kunnskap*. Oslo: Spartacus Forlag.

- Pressman, J.L. & A. Wildavsky (1979) : *IMPLEMENTATION. How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, Why it's amazing that federal programs work at all.*, Berkeley, Los Angeles, London, Barrett, S & C. Fudge.
- Rogers, E. M. (1962). *Diffusion of Innovations*. Glencoe: Free Press.
- Rossi P. (1987). The iron law of evaluation and other metallic rules. *Research in Social Problems and Public Policy*. 1987;4:3–20.
- Rundskriv F 13/04. *Dette er Kunnskapsløftet. Kultur for læring*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Rundskriv Udir-08-2010 *Kunnskapsløftet – om fag- og timefordeling for grunnpoplæringen og tilbudsstrukturen i videregående opplæring*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Sakslind, R.(1998): *Utdanningssystem og nasjonale moderniseringsprosjekter*, KULTs skriftserie nr. 103, UiO, Oslo.
- Säljö. R (2004) *Læring i praksis. Et sosiokulturelt perspektiv*. Oslo: Cappelens forlag.
- Sandberg, N. og P. Aasen (2008): *Det nasjonale styringsnivået, Intensjoner, forventninger og vurderinger*, rapport 42/2008 Nifu Step og UiO, Oslo.
- Schmidt, C. (2010). "Vocational education and training (VET) for youths with low levels of qualification in Germany." *Education and Training*, 52(5), 381-390.
- Schunk, D. H., Pintrich, P. R., & Meece, J. L. (2008) : *Motivation in education: theory, research, and applications*. Upper Pearson/Merrill Prentice Hall, Saddle River, N.J.
- Senge, P. (1999) "The fifth discipline". London: Random House.
- Shrivastava, P. (1983) A typology of organizational learning systems. *Journal of management studies* 20 (1): 7-28.
- Skogen, K. (2006) *Entreprenørskap i utdanning og opplæring*. Oslo: Gyldendal Akademiske forlag
- St.meld. nr. 30 (2003 – 2004) *Kultur for læring*. Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Stipek, D. J.(2002) : *Motivation to learn: integrating theory and practice*, Allyn and Bacon, Boston
- Stroud, D., and Fairbrother, P. (2006). "Workplace learning: Dilemmas for the European steel industry." *Journal of Education and Work*, 19(5), 455-480.

- Stroud, D., and Fairbrother, P. (2008). "The importance of workplace learning for trade unions: A study of the steel industry." *Studies in Continuing Education*, 30(3), 231-245.
- Svensson, L., Randle, H., and Bennich, M. (2009). "Organising workplace learning: An inter-organisational perspective." *Journal of European Industrial Training*, 33(8), 771-786.
- Sætren, H (1983): *Iverksetting av offentlig politikk. En studie av utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo 1960 - 1981*, Bergen, Oslo, Stavanger, Tromsø
- Sørensen, Knut H og Ann Rudinow Sætnan (1984) *Modeller og metoder. Et eksperiment i arbeidsmiljøopplæring*. NIS-RAPPORT 3/84, Trondheim.
- Tanggaard, L. (2007). "Learning at trade vocational school and learning at work: Boundary crossing in apprentices' everyday life." *Journal of Education and Work*, 20(5), 453-466.
- Teige, B. (m.fl.) (2009): *Kunnskapsløftet på reise II: Andre delrapport fra evalueringsprosjektet Kunnskapsløftet – et løft også for fag- og yrkesopplæringen?*, SINTEF-rapport A11803, Trondheim,: SINTEF.
- Thelen, K. A. (2004). *How institutions evolve : the political economy of skills in Germany, Britain, the United States and Japan*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Thilesen, Ragnhild, Berit Broch og Tor Høst (2002), *Skolen i samfunnet. Styring og ledelse i skolen*, Kommuneforlaget, Oslo
- Torvatn, Hans (1999): "Using program theory models in evaluation of industrial modernization: three case studies." *Evaluation and Program Planning* Vol. 22, s. 73-82.
- Tranøy, B. og Ø. Østerud (2001): "En fragmentert stat?", i Tranøy og Østerud (Red.): *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*, Gyldendal, Oslo.
- Wenger, E. (2000). "Communities of practice and social learning systems." *Organization*, 7(2), 225-246.
- Wertsch, J. (1998) *Mind As Action*. New York NY: Oxford University Press.
- Wigfield, A., & Eccles, J. S. (2002) *Development of achievement motivation..* Academic Press, San Diego, California
- Wille, G (1996): *Industriell markedsføring. Konsepter om planlegging i teori og praksis*. Oslo:Universitetsforlaget.
- Winter, Søren (2003a) "Introduction" i B. Guy Peters og Jon Pierre (red.) *Handbook of Public Administration*. Side 205-211. London: SAGE Publications.
- Winter, Søren (2003b) "Implementation Perspective: Status and Reconsideration" i B. Guy

Peters og Jon Pierre (red.) *Handbook of Public Administration*. Side 212-222. London: SAGE Publications.

Winter, Søren (1994) *Offentlig forvaltning i Danmark. Implementering og effektivitet*. Viborg: Nørhaven A/S.

Yin, R. K (2003) *Case study research. Design and methods*, Thousand oaks: sage publications, Inc.



Teknologi for et bedre samfunn

[www.sintef.no](http://www.sintef.no)