



Kunnskapsgrunnlag og faglige perspektiver for en studie av kvalitet i fag- og yrkesopplæringen

Rapport 1 Forskning på kvalitet i fag- og
yrkesopplæringen

Håkon Høst (red.)

NIFU



UNIVERSITETET I BERGEN

Kunnskapsgrunnlag og faglige perspektiver for en studie av kvalitet i fag- og yrkesopplæringen

Rapport 1 Forskning på kvalitet i fag- og
yrkesopplæringen

Håkon Høst (red.)

Rapport 22/2012

Utgitt av: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning

Adresse: PB 5183 Majorstuen, NO-0302 Oslo. Besøksadresse: Wergelandsveien 7, 0167 Oslo

Oppdragsgiver: Utdanningsdirektoratet

Adresse: Postboks 9359 Grønland, 0135 Oslo

Trykk: Link Grafisk

ISBN 978-82-7218-836-7

ISSN 1892-2597

www.nifu.no

Fafo-rapport 2012:46

ISBN 978-82-7422-933-4

ISSN 0801-6143

Forord

Dette er første rapport i forskningsprosjektet «Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen», et samarbeidsprosjekt mellom NIFU - Nordisk institutt for studier av innovasjon forskning og utdanning, Fafo, Universitetet i Bergen og Høyskolen i Oslo og Akershus. Prosjektet skal vare fram til 2015 og ta for seg ulike temaer knyttet til kvalitet og kvalitetsarbeid i fag- og yrkesopplæringen. Rapport 1 inneholder litteraturgjennomgang, kunnskapsgrunnlag og perspektiver for den videre studien.

Oslo, mai 2012

Sveinung Skule
Direktør

Vibeke Opheim
Forskningsleder

Innhold

Sammendrag	7
1 Introduksjon og bakgrunn	13
1.1 Om prosjektet.....	13
1.2 Bakgrunn.....	13
1.3 Temaene.....	15
1.4 Om rapporten.....	17
2 Læringsmiljø, gjennomføring og frafall	18
2.1 Læringsmiljø.....	18
2.1.1 Oppdrag og forskningsspørsmål.....	18
2.1.2 Tidligere forskning om læringsmiljø.....	20
2.1.3 Teoretisk forankring og perspektivutvikling.....	22
2.2 Gjennomføring og frafall.....	25
2.2.1 Oppdrag og forskningsspørsmål.....	25
2.2.2 Tidligere forskning om gjennomføring og frafall.....	27
2.2.3 Perspektiver og teoretiske tilnærminger.....	30
2.3 Oppsummering.....	32
3 Innhold og vurdering	33
3.1 Teoretiske perspektiver på opplæring og vurdering.....	33
3.2 Kunnskapsstatus på utvalgte tematiske felt.....	34
3.2.1 Oversettelse av læreplaner og fagforståelse.....	34
3.2.2 Rammefaktorer (institusjonelle strukturer og ordninger).....	37
3.2.3 Arbeidsmåter og opplæringspraksiser.....	38
3.2.4 Vurdering.....	39
3.2.5 Sluttvurderinger.....	41
3.3 Forskningsbehov og metodiske utfordringer på feltet.....	43
4 Kvalitetsarbeid, kvalitetsstyring og kvalitetsvurdering	44
4.1 Introduksjon.....	44
4.1.1 Om kvalitet.....	44
4.2 Bakgrunn.....	45
4.3 Relevante litteraturinn ganger.....	46
4.3.1 Litteratur om VET og kvalitet.....	47
4.3.2 Litteratur om kvalitetsstyring og forvaltningspolitikk.....	48
4.3.3 Oppsummerende om forvaltningslitteraturen og kvalitetsstyring.....	54
4.4 Trekk ved norsk forvaltningspolitikk og fag- og yrkesopplæringen.....	55
4.4.1 Det spesielle med kvalitetsstyring i fagopplæringen.....	56
4.4.2 Partenes rolle i styring for kvalitet.....	58
4.4.3 Kvalitet, skole og arbeidsliv.....	60
4.5 Fire alternative utfall.....	61
4.6 Avslutning.....	62
5 Fag- og yrkesopplæringen som inngangsport til arbeidslivet	64
5.1 Tema og problemstillinger.....	64
5.2 Teoretiske perspektiv.....	66
5.2.1 Ulike modeller for fag- og yrkesopplæring.....	66
5.2.2 Ulike typer arbeidsmarkeder.....	67
5.2.3 Forutsetninger for etablering og utvikling av lærefag.....	67
5.3 Nyere empiriske studier.....	68
5.4 Oppsummering og forskningsbehov.....	69
6 Opplæringsløpet som prisme for å studere fagopplæringens kvalitet	70
6.1 En longitudinell undersøkelse i fire faser.....	72
6.1.1 Fase 1 Opplæringen i skole.....	72
6.1.2 Fase 2 Overgang fra skole til lære.....	73
6.1.3 Fase 3 Læretid i bedrift.....	74
6.1.4 Fase 4 Overgang fra lære til arbeid.....	74
6.2 Særlig om undersøkelsen av arbeid med, styring og vurdering av kvalitet.....	75
6.2.1 Lokalt kvalitetsarbeid.....	75
6.2.2 Styring for kvalitet.....	76
6.2.3 Et helhetlig kvalitetsvurderingssystem?.....	77
6.3 Kvantitative undersøkelser av overgangen til arbeidslivet.....	77
6.3.1 Nærmere om analyser av registerdata.....	79
6.3.2 Nærmere om fagarbeidersurveyen.....	80
Referanser	81

Sammendrag

Introduksjon

Dette er første rapport fra prosjektet «Forskning på kvalitet i fag- og yrkesopplæringen». Rapporten er ikke basert på ny forskning eller nye data, men er tenkt som en introduksjon til forskningsfeltet og prosjektet. Den inneholder fire tematiske kapitler hvor forskerne presenterer litteraturgjennomgang, kunnskapsgrunnlag og faglige perspektiver på en studie av kvalitet i fag- og yrkesopplæringen på følgende områder:

- Læringsmiljø, gjennomføring og frafall
- Innhold og vurdering
- Kvalitetsarbeid, kvalitetsstyring og kvalitetsvurdering
- Fag- og yrkesopplæringen som inngangsport til arbeidslivet

Oppdelingen i fire temakapitler angir også hvordan forskningsarbeidet vil bli strukturert i prosjektet. I tillegg inneholder rapporten det overordnede forskningsdesign for studien av kvalitet i fag- og yrkesopplæringen som skal pågå fra 2012 til 2015.

Læringsmiljø, gjennomføring og frafall

De to temaene læringsmiljø og gjennomføring og frafall er samlet i ett delprosjekt. Temaene reiser flere sammenfallende spørsmål omkring bl.a. hva som skaper tilhørighet, trivsel og motivasjon for læring og hva som bidrar til elevenes og lærlingenes gjennomføring og kompetanseoppnåelse. Begge temaene ses både fra et elev- og lærlingeperspektiv og fra et kontekstuell eller strukturelt perspektiv. For å komme på sporet av og forstå forutsetninger for læring og gjennomføring av er det viktig å undersøke elevenes og lærlingenes subjektive opplevelse og bearbeidelse av erfaringer i eget læringsmiljø. Dette gjøres ved å følge et utvalg elever ved intervjuer gjennom opplæringens ulike stadier, over i lære i bedrift, til påbygning eller eventuelt også ut av opplæring. Ut fra tidligere forskning og ulike teoretiske perspektiv og begreper ser vi etter ulike forutsetninger for læring og gjennomføring i opplæringens sosiale organisasjon og kontekstuelle erfarings- og læringsbetingelser. Sentralt står også spørsmålet om elevene og lærlingenes erfaring av det faglige kunnskapsfeltet som skal læres. I hvilken grad oppleves opplæringens læringsmål som relevante og lærlingens praktiske organisering som meningsfull? Svært viktig er også spørsmålet om elevenes og lærlingenes relasjon til nære aktører i egne omgivelser, til lærere, instruktører, andre elever og lærlinger. Fra norsk forskning om læringsmiljø kan vi bygge på en del enkeltstudier, både nyere og fra et par tiår tilbake, og særlig trekke veksler på arbeidene som ble gjort for evaluering av Reform 94. Her var spørsmål om elevs og lærlingers interesse, motivasjon og erfaring i opplæringa, lærernes og instruktørens rolle, de faglige miljøenes karakter, i skole og bedrift og mer generelt om læring i skole og arbeidsliv, viktige momenter

for evaluering av «innholdsreformen». I denne forskningen kunne man avlese elevenes vektlegging av praksis og autentiske arbeidsoppgaver i skolen og erfaring fra utplassering i arbeidslivet for egen læringsmotivasjon. I bedriften var den kollegiale omsorgen og felleskapets ansvar for opplæringen av avgjørende verdi, ikke minst i bedrifter der de formelle prosedyrer og ansvar for opplæringen var mindre synlige. Denne typen kunnskap sporer til vektlegging av spørsmålet om hvorvidt læringen finner sted som inkludering i og sosialisering til praksisfellesskap som yrkesfaglige kulturer og kollektive identiteter. Fra den internasjonale litteraturen er det særlig begreper og empiriske studier som behandler dette spørsmålet vi søker å bygge på. I tillegg til begreper om praksislæring og læring som sosialisering til faglige fellesskap, introduseres et perspektiv om betydningen av anerkjennelse som grunnlag for opplevelse av tilhørighet, selvutvikling og identitetsdannelse. Disse perspektivene legges også til grunn for forståelse av de særegne problemstillingene knyttet til gjennomføring og frafall. På dette tema kan det bygges på et omfattende arbeid av kartlegging av elevers og lærlingers gang gjennom (og ut/inn av) opplæringen. Kjennetegn ved elevene og kjennetegn ved opplæringen (program, fag osv.) er godt beskrevet. For utvikling av teoretiske perspektiver og analytiske problemstillinger søker vi støtte og inspirasjon bl.a. gjennom samarbeid med et større forskningsprosjekt om dette tema som i år starter opp ved Roskilde Universitetscenter.

Innhold og vurdering

Innhold og vurdering i et nasjonalt opplæringsmikroprogram må studeres på flere nivåer og ved hjelp av ulike metoder. En forståelse av prosesskvalitet må kobles med en innsikt i de rammene som mer eller mindre virker inn på lokalt arbeid med læreplaner. Kapittel 3 streker opp noen hovedlinjer i den internasjonale diskusjonen av læreplaner, læringsutbytte og vurdering. De siste årenes interesse for opplæringspraksiser og lokal konstruering av planverk og forskrifter har vært koblet til en metodisk preferanse for nærstudier på mikronivå. Nyere forskning er opptatt av å finne måter å koble de ulike nivåene i opplæringssystemet.

En gjennomgang av forskningen omkring Kunnskapsløftet som læreplanreform tyder på at mangfoldet i lokale utforminger kan være en utfordring i en vurderingssammenheng og i etableringen av faglig progresjon. Flere rapporter peker på en mulig konflikt mellom det å lære å lære og dyktiggjøring i et fag. Generelt sett preges forskningslitteraturen i Norge og internasjonalt av en manglende identifisering av særtrekk for fag og fagkulturer når det gjelder valg av innhold, tolkning av læreplaner, arbeidsmåter/vurdering og organiseringen av opplæring. Fortsatt er kunnskapen om yrkesretting av fellesfag basert på spredte tilfeller av «good practice» og i liten grad systematisert.

Det er en mangel på studier av hvordan læreplaner tolkes og implementeres i bedriftsopplæringen. Undersøkelser av fagnettverk med representanter for lærere, bedrifter, bransjeorganisasjoner, opplæringskontor og skoleeier tyder på at denne organisasjonsformen bidrar til å endre opplærings- og vurderingspraksiser. Imidlertid vet vi liten hva slags effekter slike nettverk har på bedriftssida. Også innsikt i hvordan instruktør/opplæringen fungerer, er mangelfull.

Studier av Kunnskapsløftet og internasjonal forskning viser hvordan innhold, arbeidsmåter og vurderingsformer påvirkes av læremiddel og læringsressurser. Utviklingen av IKT og nye medier antas å influere på slike sammenhenger, men dette savner en grundig dokumentasjon. I yrkesfagene er det eksempler på at dilemmaer rundt fagforydning, smakebitstrategier og interessedifferensiering kan finne gode løsninger ved fleksibel bruk av læringsressurser.

Forskning omkring vurdering i fag- og yrkesopplæringen peker ikke uventet på motsigelser mellom vurdering for kontroll og vurdering for læring samt fokus på undervisningsfag eller lærefag. Fagene har også ulike tradisjoner for vurdering – oppgavespesifikke prøver, helhetlige oppgaver, løpende vurdering, elev-til-elev vurdering m.m. Man vet lite om vurderingsmåter i bedriftsopplæringen, men enkelte studier viser at opplegg som understøtter læring er sjeldne og at man ofte tyr til enkle skjema for uttesting av måloppnåelse. Kapittel 3 omtaler tre former for sluttvurdering: Standpunktvurdering i programfagene og i prosjekt til forydning, tverrfaglig praktisk eksamen på Vg 2 og fag-/svenneprøver.

Samlet sett trenger man å vite mer om hvordan disse vurderingsformene virker inn på konstrueringen av faglige løp – også over i arbeidslivet.

Kvalitetsarbeid, kvalitetsstyring og kvalitetsvurdering

Begrepene kvalitetsstyring, kvalitetsarbeid og kvalitetsvurderingssystem må forstås som komplementære. Det er også slik at lokalt kvalitetsarbeid, styring for kvalitet og helhetlig kvalitetsvurderingssystem for fag- og yrkesopplæringen forutsetter hverandre gjensidig. Derfor ses disse i nær sammenheng som forskningstemaer.

Kapittel 4 har først og fremst preg av å være en gjennomgang av ulike litteraturforekomster som kan sies ha relevans for det videre forskningsprosjektet. Det omfatter litteratur om total kvalitet og total kvalitetsledelse (TKL), om forvaltningspolitikk, NPM, indikatorstyring, flernivåstyring og myke styringsformer generelt og om kvalitet innen VET, i skole og innen høyere utdanning. Hver på sin måte belyser de ambisjoner, problemer og dilemmaer knyttet til kvalitetspolitikk og utvikling av helhetlige systemer for kvalitetsvurdering og kvalitetsmåling. De har ulikt omfang og ulik innretning. Blant de ulike sektorer av utdanningssystemet er det særlig i høyere utdanning at den systematiske kvalitetspolitikken har lang fartstid. Det er også på dette feltet vi finner mest litteratur. Foreløpig har litteraturen om kvalitet innen VET-feltet langt mindre omfang. Flere bidrag har karakter av å være praktisk orienterte «kokebøker», men antallet vitenskapelige bidrag er likevel voksende.

Litteraturen preges av ulike fokus. TKL bidragene er primært opptatt av hvordan dette kvalitetskonseptet utvikles og implementeres i organisasjoner, mens den forvaltningspolitiske litteraturen er opptatt av forholdet mellom strukturelle trekk i offentlig administrasjon og tilhørende politikkområder på den ene siden og styringsinstrumenter og indikatorsystemer for kvalitet på den andre siden. Her står også ulikheter mellom ulike politikksektorer sentralt.

Det har vært betydelig optimisme knyttet til kvalitetspolitikken og til utvikling og bruk av kvalitetsverktøyer. Tilsynelatende har kvalitetsystemer og kvalitetspolitikk et potensiale for utvikling. Det argumenteres ofte også med at systematisk måling gjennom indikatorer og innhenting av informasjon fra alle sentrale brukergrupper vil øke innflytelsen til alle brukergrupper og øke kvaliteten på offentlige tjenester. Brukerne inviteres på denne måten inn i politikken på en ny måte. Slik vil også legitimiteten til det politiske systemet styrkes. Samtidig illustrerer også litteraturgjennomgangen at realiseringen av kvalitetspolitikken i praksis står overfor betydelige utfordringer.

For det første illustrerer litteraturen at en slik politikk også kan oppleves å være beheftet med ulemper for noen aktører og interesser, og at den også kan møte motstand og motstrategier. Deler av litteraturen peker på muligheter for ikke-intenderte effekter. En viktig side ved denne problematikken er dilemmaer knyttet til selve utformingen av kvalitetsvurderingssystemet og sammensetningen av de instrumenter. Selv om det helhetlige ved slike systemer understrekes, vil de ulike instrumentene være preget av sine tilblivelseshistorier med egne (del)mål og eget grunnlag. Litteraturen om indikatorstyring og resultatmåling peker på at sammenhengen i slike systemer kan bli svak, og at relasjonene mellom innbyrdes mål kan bli konfliktfylte.

For det andre påpeker litteraturen at kvalitet ikke bare er knyttet til kontroll. Kontinuerlig forbedring ansees også som et sentralt element i utviklingen av en kvalitetskultur. Samtidig utgjør kontroll en viktig forutsetning for å holde institusjoner og aktører ansvarlig. Det kan være vanskelig å ivareta begge hensyn samtidig. På den ene siden gjør det seg gjeldende et ønske om å konstruere indikatorsystemer og styringsinstrumenter som gis et mest mulig dekkende og valid bilde av utviklingen innen et gitt politikkfelt, som både fanger opp kontroll, veilednings- og utviklingsbehov. Samtidig bør indikatorsystemene være så enkle som overhodet mulig. I forholdet mellom sterke og svake styringsformer ligger det tilsvarende spenninger og dilemmaer. Sterke styringsformer innebærer at det stilles krav til alle, for eksempel i form av at alle fylkeskommuner skal ha et kvalitetsystem. Dialogbaserte styringssystemer skal både gi grunnlag for sentral strategisk tilrettelegging og innsyn, lokalt initiativ og spredning av "best practices". De representerer slik en

kombinasjon av sentral styring og lokalt utviklingsarbeid. Her vil det også være en avveining mellom vektlegging av standardisering og lokalt frirom, mellom hierarkisk styring og dialog.

Et tredje punkt er knyttet til implementering av slike helhetlige kvalitetsvurderingssystemer. Kvalitetspolitikken realisering er vanskelig og avhengig av at selv det svakeste leddet i en lang implementeringskjede holder. Høye ambisjoner i Oslo kan bli stedt til hvile i Rogaland, på Steinkjer eller Toten. Det er ikke nok at politikerne fatter vedtak om å etablere slike systemer. For at det ikke skal ende opp som symbolpolitikk, må det også organiseres kontinuerlig problemløsende aktivitet rundt tiltakene. Også organiseringen av kontroll- og tilsynsvirksomheten antas å være avgjørende, Post-NPM litteraturen legger mer vekt på medeierskap, pragmatisme og utvikling av bredere interessekonstellasjoner, framfor kortsiktig effektmåling. Ønsket om å utvikle en ny kvalitetskultur innen fag- og yrkesopplæringen som går på tvers av tradisjonelle grenselinjer mellom opplæring i skole og opplæring i arbeidslivet kan også sees i en slik sammenheng. Kritiske spørsmål er her i hvilken grad den nye kvalitetskulturen som søkes utviklet er kompatibel med tradisjoner, normer og verdier innen de to feltene, om de indikatorsystemer og verktøyer som utvikles har tillit og legitimitet både innen skole og fagopplæring, og på de ulike nivå i styringssystemet. Helt avgjørende vil det da kunne være om kvalitetssystemene ansees som instrumenter for utvikling og/eller kontroll.

En fjerde utfordring er at kvalitets- og indikatorsystemer må ha legitimitet i den sektoren der politikken implementeres. Vilklårene for å iverksette kvalitetsvurderingssystemer vil variere mellom ulike sektorer. Innenfor høyere utdanning og i skolen står denne form for politikk overfor sterke profesjonsgrupper med lang tradisjon for autonomi. Situasjonen innen fagopplæringen er annerledes. I klassisk litteratur om fagopplæring tilskrives partene en sentral rolle. Historisk har begreper som regulert selvregulering blitt brukt, der partene i arbeidslivet på vegne av staten har blitt delegert ansvar for og myndighet over reguleringen av fagopplæringen. Kvalitet i opplæringen i bedrift er blitt overvåket med basis i denne forståelsen. En politikk for fagopplæring uten basis i partene har blitt ansett som utenkelig. På den annen side legger litteraturen om flernivåstyring vekt på at forholdet mellom de ulike styringsnivå gjerne preges av gjensidig avhengighet og dialogbaserte arbeidsformer. Her får sentral-lokal relasjoner og aktører som formidler mellom disse nivåene oppmerksomhet. Det legges vekt på at mobilisering av slike aktører og aktørnettverk utgjør viktige forutsetninger for realisering av politikken intensjoner.

En femte utfordring for utviklingen av kvalitetsvurderingssystemer innen fag og yrkesopplæringen er vektlegging av likheter kontra ulikheter mellom skole og arbeidsliv. Utviklingen innen videregående opplæring har hatt sammenføyingen av skole og arbeidsliv som overgripende reformnarrativ. Ut fra slike betraktninger har grunnopplæringen framstått som et felles politikkområde som bør reguleres gjennom enhetlige ordninger og indikatorsystemer. Samtidig har utviklingstakten for de ulike instrumenter for regulering og sikring av kvalitet i opplæringen i skole og bedrift vært ulik. En diagnose vil være at fag- og yrkesopplæringen er blitt hengende etter, og at regulering av kvalitet i bedriftsopplæringen ses i relasjon til tilsvarende og «mer utviklede» ordninger i skoleverket. Samtidig kan det også identifiseres en tiltakende aktivisme blant arbeidslivets aktører som vektlegger lærlingordningen som arbeidslivets egen opplæringsordning. Et sentralt spørsmål som dermed aktualiseres er hvilken karakter samordningen av lokalt kvalitetsarbeid i skole og arbeidsliv vil få.

For analytiske behov i prosjektet videre skisseres det avslutningsvis fire scenarier for hvordan et kvalitetssystem vil kunne utvikles. Det kan skje gjennom at gamle mønstre i det store og hele vedlikeholdes på basis av tradisjonelle identifikasjoner, verdier og handlingsmønstre, og at nye kvalitetssystemer blir mer formelle enn reelle. Man kan også tenke seg en variant dominert av kontroll, hvor for eksempel lovfestede og tilsyn vektlegges. Et tredje scenarie er en «management»-modell, med et bredere spekter av virkemidler, og en tykkere versjon av et kvalitetssystem, men fremdeles med vekt på statlig styring og kontroll. Et fjerde moderniseringsscenario kan være at staten forsøker å styre gjennom dialog og partenes medvirkning, og at disse utvikler en konstruktiv rolle i formingen av kvalitetsarbeidet. Blandingsforholdet mellom "top-down" og "bottom-up" prosesser vil være annerledes

enn i de to andre moderniseringsformene, og betydningen av tillit, medeierskap og medvirkning fra partene og fra arbeidslivet understrekes.

Fag- og yrkesopplæringen som inngangsport til arbeidslivet

Den overordnede problemstillingen for tema 5 er: I hvilken grad og på hvilken måte fungerer fag- og yrkesopplæringen som en inngangsport til ulike deler av norsk arbeidsliv? Denne problemstillingen kan utdypes og konkretiseres i flere underspørsmål: I hvilken grad går nyutdannede fagarbeidere over i relevant arbeid? I hvilken grad gir fag- og yrkesopplæringen mulighet for en stabil og varig tilknytning til arbeidslivet? Hvilken funksjon har fag- og yrkesopplæringen for ulike grupper og i ulike deler av arbeidslivet?

De siste årene er det gjennomført en rekke kvantitative undersøkelser av faktorer som påvirker frafall i videregående opplæring. Få studier fokuserer derimot på hva som skjer med dem som fullfører, etter at de har tatt fagbrev. I dette prosjektet vil vi analysere hvilke veier faglærte følger i arbeidslivet og utdanningssystemet etter avlagt fagprøve. Prosjektet vil gi ny kunnskap som kan belyse viktige sider knyttet til kvalitet i fag- og yrkesopplæringen.

Vårt teoretiske utgangspunkt er at institusjonelle rammer og strukturen i arbeidsmarkedene har betydning for overgangen fra utdanning til arbeid. Metodisk vil vi bruke registerdata og surveydata til å analysere individers vei fra avlagt fagprøve, inn i arbeidsmarkedet og eventuelt videre i utdanningssystemet. Ved hjelp av kvantitativt orienterte studier ønsker vi å beskrive fagene og fagopplæringens posisjon i ulike deler av arbeidslivet. For å analysere årsaker til variasjoner mellom fag og fylker, vil vi se de kvantitative dataene i sammenheng med kvalitative intervjuer med aktører i fagopplæringssystemet (tema 3) og den longitudinelle kvalitative undersøkelsen av ungdommers vei gjennom opplæringsløpet.

Forskningsdesign

Opplæringsløpet og dets ulike faser strukturerer opplegget for studien. Det åpner for å benytte longitudinelle data for å belyse det som vil være et av studiens kjernepunkter, nemlig samspillet mellom på den ene siden elevene og lærlingene, deres utvikling og gjennomføring, og på den andre læringsmiljøet, innholdet i utdanningen, fagopplæringens institusjoner og arbeidslivet. Alle institusjoner og aktiviteter knyttet til fag- og yrkesopplæring er knyttet til og må legitimeres i forhold til opplæringen av elever og lærlinger i de ulike faser, og vil således kunne studeres parallelt med at vi studerer elevene og lærlingene. På denne måten blir opplæringsløpet et prisme vi kan studere kvaliteten i hele fagopplæringen gjennom.

Selv om gjennomføring vil være ett av de sentrale, løpende temaer i denne undersøkelsen, er dette ingen tradisjonell gjennomføringsundersøkelse basert på et representativt utvalg. Selve skjelettet i kvalitetsundersøkelsen er en kvalitativ, longitudinell undersøkelse av et utvalg elever og lærlinger. Størrelsen på elevutvalget, ca. 135, vil være langt høyere enn det en normalt finner i kvalitativ forskning, noe som er nødvendig for å dekke et tilstrekkelig antall variasjoner med hensyn til geografi, fag og karriereveier. Undersøkelsen vil likevel være kvalitativ i sin karakter på den måten at den vil gå i dybden, med mange variabler, og benytte metoder som personlige intervjuer, observasjon og dokumentanalyse.

Studier av elever og lærlingers valg og gjennomføring av videregående opplæring blir ofte avgrenset til undersøkelser av individuelle forklaringsvariabler som kjønn, sosial og etnisk bakgrunn, tidligere skoleresultater og generell skoleinteresse. Dette skyldes ikke minst at disse dataene er enklest å få tak på. Ensidig bruk av slike metoder og data bidrar imidlertid til at betydningen kvaliteten i videregående opplæring har på elevenes og lærlingenes utvikling blir liggende i mørket. Betydningen av slike forhold og mekanismer er komplisert å undersøke. Et longitudinelt design gjør det mulig å få tak på hvordan elevenes og lærlingenes oppfatninger, vurderinger og valg endrer seg i forhold til hvordan de opplever opplæringsløpet, og ikke minst ved overgangene, fra skole til lære, og fra lære til arbeid.

Den longitudinelle undersøkelsen vil deles inn i fire faser med tilhørende intervjuer:

1. Opplæringen i skole
2. Overgang fra skole til lære
3. Læretid
4. Overgang fra lære til arbeid

Særlig om undersøkelsen av arbeid med, styring og vurdering av kvalitet

Arbeid med, styring og vurdering av kvalitet vil bli undersøkt både parallelt med den beskrevne longitudinelle undersøkelsen, og uavhengig av denne. Denne delen av undersøkelsen vil omfatte en rekke av fagopplæringens aktører både statlig, regionalt, skole- og bedriftsnivå. Vi vil studere hvordan arbeidet med kvalitet er organisert på ulike styringsnivåer og hvordan de ulike nivåene relaterer seg til hverandre. For å kunne belyse karakteristika ved forsøket på å etablere et eget kvalitetsvurderingssystem for norsk fag- og yrkesopplæring vil det være nødvendig med et komparativt blikk på andre lands systemer. Til dette vil vi benytte våre faglige samarbeidspartnere i spesielt Danmark, Tyskland og Østerrike, som alle har systemer med stor vekt på fagopplæring.

Kvantitative undersøkelser av overgangen til arbeidslivet

En viktig forskningsoppgave vil være å undersøke i hvilken grad fag- og yrkesopplæringen kvalifiserer for deltakelse i arbeidslivet. Vi vil se dette i litt ulike tidsperspektiv, både kort sikt og noe lengre sikt. Vi ønsker å etablere et mer fullstendig statusbilde av variasjonene i fagopplæringens posisjon i de ulike delene av arbeidsmarkedet ved å analysere hvilke veier faglærte tar i arbeidslivet og utdanningssystemet etter avlagt fagprøve. Innenfor prosjektet er det i hovedsak fire kilder for data for analyser av i hvilken grad fag- og yrkesopplæringen fungerer som en port til arbeidslivet; en registerbasert analyse av arbeidsmarkedsstatusen for nyutdannede fagarbeidere, en fagarbeidersurvey blant personer som tok fagbrev fem-seks år tidligere, kvalitative intervjuer med aktører innenfor fagopplæringssystemet, og undersøkelsen av ungdommers vei igjennom opplæringsløpet.

1 Introduksjon og bakgrunn

Håkon Høst

1.1 Om prosjektet

NIFU har i samarbeid med Fafo, Universitetet i Bergen og Høyskolen i Oslo og Akershus fått midler til et forskningsprosjekt som skal se på kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. I tillegg til forskere fra disse institusjonene, vil prosjektet samarbeide med forskere fra Danmark, Sverige, Østerrike og Tyskland. Prosjektet startet opp ved årsskiftet 2011-2012 og skal gå fram til våren 2015.

Oppdragsgiver er Utdanningsdirektoratet som ønsker å styrke det forskningsmessige grunnlaget for sitt arbeid med et kvalitetsvurderingssystem for fag- og yrkesopplæringen. Prosjektet skal belyse ulike forhold knyttet til kvalitet gjennom å «*fremskaffe ny kunnskap på relevante områder*» innen «*alle ledd... og overganger*» i det man kan definere som et yrkesfaglig opplæringsløp¹.

Samtidig skal det undersøke hvordan kvalitetsarbeidet i forhold til opplæringen er organisert og «*gi oversikt over nasjonal og internasjonal forskning på kvalitetsvurdering*», for på denne måten å «*gi grunnlag for å videreutvikle kvalitetsvurderingssystemet*».

1.2 Bakgrunn

Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen er ikke et nytt tema, men hvilke kvalitetsmål som er etterspurt har endret seg, og spenningene og kompleksiteten i kvalitetsmålene har økt i takt med endringene i fag- og yrkesopplæringens omfang og samfunnsmessige innplassering, og utviklingen i dens institusjoner og interne sammensetning.

Fagopplæringsordningen kan tradisjonelt sies å ha vært preget av verdier som faglig skjønn, faglig autonomi, pragmatisme, lokal tilpasning og fleksibilitet, og en lav formaliseringsgrad (Deichman-Sørensen 2009, Olsen 2008). Grunnlaget var manuelle yrker, først håndverket, deretter industri. Etter hvert som dette systemet har blitt utvidet til å omfatte fag av svært ulik karakter og gått fra å være styrt av partene i arbeidslivet til å bli integrert som en del av det offentlige utdanningssystemet, har de tradisjonelle verdiene og kvalitetsforståelsene blitt utfordret. Det forventes at fagopplæringen, i tillegg til å tilfredsstille virksomhetenes behov for faglært arbeidskraft, også vurderes ut fra en rekke andre kvalitetsmål. Fra bedriftssiden rettes også nye krav til kvalitet i fagopplæringen, og også ønsker om at fagopplæringens kvalitetssystemer utvikles i forhold til deres egne standarder og systemer. Integreringen i det offentlige utdanningssystemet har medført at de ulike fagenes tradisjonelle kvalitetsstandarder brytes mot standarder som har sitt

¹ Fra Utdanningsdirektoratets utlysning av forskningsmidlene, mercell.no 26.06.2011

utspring i skole- og utdanningspolitikk. Fagopplæringen skal i tillegg bidra til å dekke det enkelte individs utvikling både som arbeidstaker og samfunnsdeltaker, den skal dekke samfunnets behov, samt målene om sosial utjevning og like muligheter for alle. Dermed blir dette opplæringssystemet stilt til ansvar for å ivareta de tiltak politikerne anser som nødvendige for å nå disse målene, i dag sterkest formulert gjennom den sterke vektleggingen av det å bedre gjennomstrømningen og hindre frafall.

Fagopplæringens nye rolle i det offentlige utdanningssystemet gjør at myndigheter på alle nivå ønsker kontroll og styring for å sikre at de politiske målsettinger blir ivaretatt. Tradisjonelle verdier fra fagopplæring som arbeidslivsstyrt opplæring utfordres av verdier knyttet til det offentlige skolesystemet, og av prinsipper knyttet til rådende styringsfilosofier som juridifisering, resultat- og målstyring, både i offentlig og privat sektor (Deichman-Sørensen 2007, 2009).

Utdanningsmyndigheten har ambisjoner om å etablere et helhetlig kvalitetsvurderingssystem, og noen hevder vi allerede har det gjennom at det innhentes mengder av informasjon om ulike forhold, som i noen tilfeller legger grunnlaget for indikatorer. Det batteri av praksiser for informasjonsinnhenting som har utviklet seg innen norsk fagopplæring kan imidlertid neppe karakteriseres som et resultat av et rasjonelt design. Snarere framstår det som et resultat av inkrementelle tilpasninger og løsninger på pragmatiske behov, der det er løse koplinger mellom de ulike delene, som også er svært ulike og kanskje i noen tilfeller også motstridende.

Resultatet av den brytningen vi ser mellom det tradisjonelle og det nye er langt fra gitt. Etablerte mønstre har en tendens til å prege også endringsforsøk. Det samme gjelder prinsipper for styring og innflytelse. Forskning omkring betydningen av den sterke ideologiske posisjonen til konseptet New Public Management viser for eksempel at det i sin nordiske tapning vel har ført til mer sentral kontroll, men samtidig også sterkere lokal autonomi (Foss Hansen 2003). Dette samsvarer godt med norske tradisjoner for å kombinere sterk sentral styring med lokale forhandlinger, for eksempel i inntektsoppgjørene. Dersom lærefagene opprettholdes som det viktigste grunnlag for opplæringen, er det grunn til å tro at også viktige kvaliteter knyttet til disse fortsetter å gjennomsyre systemet. Brytes forbindelsen mellom yrkesopplæring i skole og fagene i arbeidslivet vil bildet kunne endre seg.

Til tross for at fag- og yrkesopplæringen nå er blitt et mer offentlig styrt system, er man fortsatt sterkt avhengig av partene i arbeidslivet, og andre sentrale parter og aktører for å få systemet til å virke. Sterkest manifesterer dette seg i spørsmålet om å få bedriftene til å tilby adekvate læreplasser, men også i en rekke andre spørsmål er enighet med sentrale aktører en avgjørende forutsetning. Det er en lang tradisjon for at partene i arbeidslivet tilstreber konsensus i viktige spørsmål rundt fagopplæringen. De statlige utdanningsmyndigheter har så langt, innenfor rammen av det nye styringssystemet, lagt avgjørende vekt på å videreføre en slik tradisjon i form av enighet med partene i arbeidslivet. Samtidig kan det spores spenninger mellom myndighetene og partene i vitale spørsmål som hvilke mekanismer som skal bestemme tilfanget av og fordelingen av læreplasser, og hvordan innholdet i yrkesutdanningen i henholdsvis skole og bedrift, skal utformes og dokumenteres.

De ulike kvalitetsmål som stilles opp for fag- og yrkesopplæringen er ikke nødvendigvis sammenfallende. Tvert om er det knyttet ambivalenser til og spenninger mellom dem som både offentlige myndigheter og de andre sentrale aktørene i fagopplæringssystemet må forholde seg til. En illustrasjon her er ett av de spørsmål utlysningen selv antyder; er det mulig å etablere konsistens mellom ulike kvaliteter som elevenes rettigheter, fylkeskommunenes forpliktelser og bedriftenes behov for arbeidskraft? Det er heller ikke slik at det sterke fokuset på output, eller resultat kvalitet, gjør at interessen for hva som skjer underveis i prosessen forsvinner. Tvert om er myndighetene og partene i systemet stadig på søk etter kunnskap om hvordan fagopplæringen fungerer på ulike avsnitt og forklaringer på hvorfor ting utvikler seg som de gjør, og om og i hvilken grad eksisterende eller nye kvalitetsindikatorer er i stand til å reflektere dette. Det utlyste forskningsoppdraget er en god illustrasjon på denne interessen.

Ambivalensene rundt hva som er god kvalitet er også knyttet til heterogeniteten innad i fagopplæringssystemet. Ulike interesser og verdier kan spores både innenfor de tradisjonelle kjerneområdene i håndverk og industri, og mellom disse og de nye områdene innenfor offentlig og privat tjenesteyting. Det omfatter spørsmål som spesialisering versus bredde i læreplaner og opplæring, det gjelder forholdet mellom skoleopplæring og læretid i bedrift, og det gjelder ikke minst hvordan fagopplæringen kan tilpasses ulike sektors rekrutteringsgrunnlag og karrieresystemer. Helt fram til 1994 var 40 prosent av elevene og det store flertallet av lærlingene over 20 år (Michelsen, Høst og Gitlesen 1998, Vibe m.fl. 1995). Mens en del sentrale fag har klart tilpasningen til det nye systemet med vekt på fagopplæring som ungdomsutdanning godt, sliter andre fortsatt - snart to tiår etter Reform 94 - med å finne et tilstrekkelig rekrutteringsgrunnlag blant ungdom. I stedet etterspør man større fleksibilitet i opplæringsløp og veier inn i faget, noe som bidrar til at etablerte kvalitetsstandarder i fagopplæringen utfordres.

På mange måter kan man si at de nye spenningene og utfordringene er et resultat av systemets egen suksess, nemlig den sterke ekspansjonen. Spørsmålene om kvalitet versus kvantitet må stilles på nye måter. Det offentlige har som oppgave å ivareta bredere mål og samordne et heterogent system slik at det konsolideres og bevares som ett system. Det innebærer på den ene siden ønske om å etablere en større grad av felles standarder, og på den andre nye kontroll- og vurderingsmekanismer for å vite om politikken virker. I en stadig mer kompleks virkelighet øker etterspørselen etter indikatorer for å kunne vurdere effektene av politikk, som grunnlag for ny politikktutforming, og som grunnlag for kvalitetsvurderinger lokalt. Dette skyldes ikke minst at fagopplæring har fått en helt annen plass på den politiske dagsorden enn tidligere. Spørsmål som hvordan øke gjennomføring og minske frafall, og hvordan møte arbeidslivets behov for kvalifisert arbeidskraft er sentrale, og fagopplæringen stilles til ansvar på en ny måte.

Om fagopplæringen skal fylle sin forventede rolle som yrkesopplæringsordning, og møte de nærmeste tiårs utfordringer, forutsettes det at den fortsetter å utvikle seg slik at den blir et strukturelt bærende element i alle bransjer der det nå er etablert fag. Ikke minst det å sikre et tilstrekkelig antall adekvate læreplaner er en kritisk betingelse for å oppnå en god gjennomføring. Spørsmålet som kan stilles er om dette er mulig uten samtidig å åpne for en stor grad av faglig, lokal og bransjevis fleksibilitet og autonomi for å ivareta de kvalitetsstandarder aktørene som skal bære fagene og systemet selv oppfatter som akseptable.

Trenden med at elever som starter på yrkesfag, søker seg over til påbygging til studiekompetanse, har bare forsterket seg med Kunnskapsløftet (Vibe et. al 2011). Dette fører oppmerksomheten over mot de kvalitetene som er avgjørende for at ungdom ikke bare søker seg til yrkesfag, men også knyttes til og sosialiseres inn i et fag. Uten søkere til yrkesfagene kan ikke den offentlige politikken lykkes, og verken fagopplæringssystemet eller de enkelte fagene kan overleve uten at ungdom finner det attraktivt å gjennomføre fagopplæring.

1.3 Temaene

Forskningen på kvalitet i fag- og yrkesopplæringen er inndelt i 6 temaer:

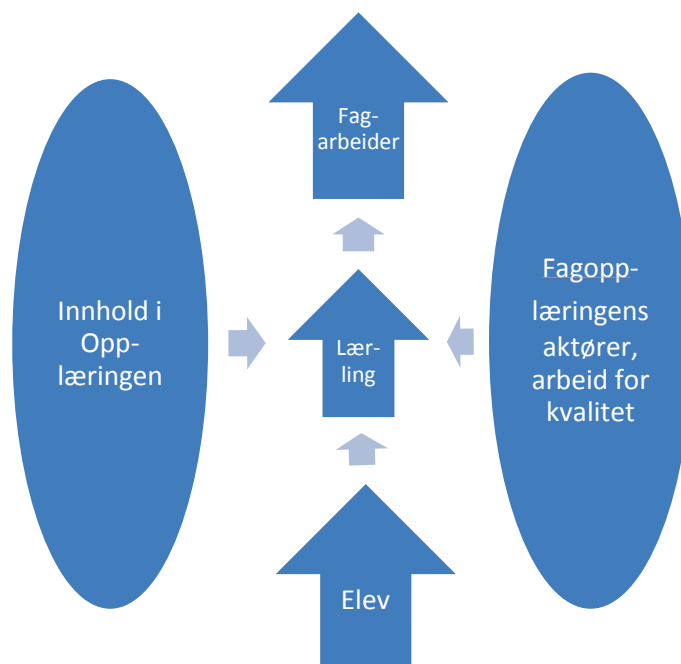
1. *Læringsmiljø*
2. *Innhold og vurdering*
3. *Kvalitetsarbeid*
4. *Gjennomføring og frafall*
5. *Fagopplæring som port til arbeidslivet*
6. *Helhetlig kvalitetsvurderingssystem*

Alle temaene henger på ulike måter sammen. Samtidig er det hensiktsmessig med en viss oppdeling i temaer når et såpass stort felt skal studeres. Samtidig som vi beholder denne

inndelingen i temaer, har vi valgt å studere noen i tettere sammenheng enn andre. Det gjelder henholdsvis tema 1 Læringsmiljø og tema 4 Gjennomføring og frafall, og det gjelder tema 3 Kvalitetsarbeid og tema 6 Helhetlig kvalitetsvurderingssystem.



Samtidig kan noen av temaene kan sies å være mer gjennomgående enn andre. Det gjelder spesielt tema 3 om kvalitetsarbeid og tema 4 om gjennomføring og frafall. Som vi skal begrunne nærmere i kapittel 6, har dette også fått betydning for utformingen av forskningsdesign. Vi har valgt å strukturere studien som helhet rundt opplæringsløpet og dets ulike faser (tema 4). Gjennom dette ser vi også de aktører og strukturer som har betydning for kvaliteten på opplæringen (tema 3).



1.4 Om rapporten

Rapporten er inndelt i fire tematiske kapitler, samt et kapittel som inneholder det overordnede forskningsdesignet for prosjektet. Oppdelingen i fire temakapitler angir også hvordan forskningsarbeidet vil bli strukturert i prosjektet.

I kapittel 2 skriver Ole Johnny Olsen fra Sosiologisk Institutt ved Universitetet i Bergen, sammen med Hilde Karlsen fra NIFU og Kaja Reegård fra Fafo om læringsmiljø, gjennomføring og frafall i yrkesfagprogrammene i videregående opplæring. Dette omfatter to av temaene i utlysningen, men vil i det videre forskningsarbeidet studeres under ett, fordi de er sterkt overlappende, ikke minst fordi læringsmiljø ses som en viktig faktor for gjennomføring og frafall. Samtidig har de to temaene til en viss grad ulikt kunnskapsgrunnlag.

I kapittel 3 skriver Hæge Nore fra Høyskolen i Oslo og Akershus, og Leif Lahn fra Høyskolen i Oslo og Akershus/Pedagogisk Forskningsinstitutt ved Universitetet i Oslo, om innhold og vurdering i opplæringen.

I kapittel 4 skriver Svein Michelsen fra Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen og Håkon Høst fra NIFU om kvalitetsarbeid, styring for kvalitet og kvalitetsvurdering. Dette var i utlysningen tre separate temaer, men vi har valgt å undersøke de under ett, fordi de henger veldig tett sammen og til dels overlapper. Samtidig vil også det enkelte tema bli særskilt undersøkt og analysert.

I kapittel 5 skriver Anna Tønder Hagen og Torgeir Nyen fra Fafo om fagopplæring som port til arbeidslivet.

Kapittel 6 inneholder forskningsdesign for prosjektet som helhet.

2 Læringsmiljø, gjennomføring og frafall

Ole Johnny Olsen, Hilde Karlsen og Kaja Reegård

Denne delen av rapporten omhandler to av forskningstemaene for dette oppdraget, «læringsmiljø» og «gjennomføring og frafall». Temaene reiser overlappende og tett sammenhengende problemstillinger, slik det også påpekes i oppdragsbeskrivelsen. Der blir spørsmål som elevers og lærlingers opplevelse av trivsel, motivasjon og framgang i egne prestasjoner angitt som viktige faktorer for studier av læringsmiljø samtidig som de ses som sentrale momenter med tanke på forklaring av gjennomføring og frafall. I prosjektets forskningsopplegg vil de to temaene bli undersøkt i en longitudinell studie som følger elevenes læring og utvikling i skole, i overgang fra skole til bedrift, eller til påbygging eller til former for frafall og i deres videre løp fram til fagbrev eller andre resultater. I denne framstillingen vil vi likevel drøfte de to temaene for seg, da de har overlappende men også til en viss grad særskilte kunnskapsgrunnlag. Vi behandler først spørsmålet om læringsmiljø før vi går inn på tema gjennomføring og frafall. For begge temaene tar vi utgangspunkt i en kort skisse av oppdragets spørsmål og prosjektets tilnærming for å gi svar på disse. Deretter gir vi oversikt over viktige og/eller aktuelle forskningsbidrag på området, før vi går inn på noen hovedtrekk i prosjektets faglige perspektiv og teoretiske referanseramme.

2.1 Læringsmiljø

2.1.1 Oppdrag og forskningsspørsmål

Begrepet læringsmiljø har fått en sentral plass i myndighetenes og skolenes arbeid med kvalitet i utdanningen. Et utgangspunkt er opplæringslovens kapittel 9a som omhandler elevenes sitt skolemiljø. Her heter det at alle elever i grunnskoler og videregående opplæring har rett til et godt fysisk og psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring. I Utdanningsdirektoratets omtale av begrepet læringsmiljø inngår det samme som i lovens omtale av skolemiljø, samtidig som læringsmiljø åpner for en bredere tilnærming til hva spørsmålet omhandler. Ved inngangen til sidene om læringsmiljø på direktoratets egen hjemmeside heter det som følger: «Alle elever har rett til et godt og inkluderende læringsmiljø. Med «læringsmiljø» mener vi de samlede kulturelle, relasjonelle og fysiske forholdene på skolen som har betydning for elevenes læring, helse og trivsel.»² Sidene gir en omfattende presentasjon av regelsamlinger, innsatsområder, brukerundersøkelser, veiledningsmateriale, forskning og annen relevant informasjon. Det går fram at man vil stimulere til helhetlig arbeid med læringsmiljøet, og det vises til forskning som summerer opp grunnleggende forhold som står sentralt i slikt arbeid. Her nevnes klasseledelse, relasjonen

² <http://www.udir.no/Laringsmiljo/>

mellom lærer og elev, relasjoner mellom og kultur for læring blant elevene, samarbeid mellom skole og hjem og skolens kultur, ledelse og organisasjon for læring.³

Ved utformingen av forskningstema 1 er det ikke bare læringsmiljøet i skolen som står i fokus. Det skal også handle om lærlingens læringsmiljø i bedrift. «Forskningsarbeidet skal gi innsikt i elevenes/lærlingens situasjon og elevenes/lærlingens læringsmiljø i skole og bedrift», heter det i beskrivelsen av oppdraget. Interessen for lærlingens situasjon poengteres særlig. Det er et ønske å få «innsikt i hva som foregår på den enkelte lære-plass både med hensyn til opplæringen og lærlingens plass i bedriften», hvilken rolle spiller relasjonen til instruktørene og andre i bedriften, hva skaper «tilhørighet, trivsel og motivasjon» og hva «bidrar til at lærlingen fortsetter i opplæringen». Det ønskes innsikt i miljøet på de ulike stadiene av læringsløpet og i overgangene mellom dem, og det framheves at forskningen skal ha et «arbeidslivsperspektiv med utgangspunkt i bransjeulikheter, størrelse og ulike rammevilkår.»

Denne temabeskrivelsen angir en bred og relativt generell inngang til et forskningsprosjekt som skal si noe om kvaliteten i elevenes og lærlingenes læringsmiljø. Som et første skritt i en avgrensning og presisering av forskningsspørsmålene ser vi det som fruktbart – i tråd med annen forskning (Nordahl 2010, Throndsen og Turmo 2010) – å anlegge to typer innfallsvinkler. Vi kan på den ene siden studere læringsmiljøet ut fra elevenes og lærlingenes subjektive opplevelser. På den annen side kan vi undersøke de forholdene slike opplevelser refererer til. Vi kan studere karakteren til og utformingen av læringsmiljøet ut fra ulike dimensjoner og forklaringsfaktorer som anses som betydningsfulle. Ut fra dette er det formulert to sentrale problemstillinger:

1. Hvordan opplever elevene og lærlingene sitt læringsmiljø i hhv skole og bedrift?
2. Hva i opplæringsløpets sosiale organisasjon og dets kontekstuelle erfarings- og læringsbetingelser bidrar til å styrke elevenes og lærlingenes læringsinteresse, motivasjon og kompetanseoppnåelse?

Den første problemstillingen er relativt lett å spesifisere. Vi vil se på opplevelse av læringsmiljøet på ulike trinn (Vg1, Vg2 og Vg3), på ulike skoler og bedrifter, i ulike program og fagområder, og i ulike modeller for opplæringsløp (2+2, 1+3, 0+4, praksisbrev osv.).

Den andre problemstillingen forutsetter en nærmere presisering. I prosjektbeskrivelsen peker vi på to forhold som må undersøkes: For det første, elevenes og lærlingenes relasjon til andre i miljøet, andre elever, lærlinger, lærere og instruktører, kolleger og arbeidsfellesskap. For det andre, utformingen eller organiseringen av det som skal læres. Det pekes videre på noen sentrale temaer som det bør settes søkelys på. Under tema organisering og innhold i det skolemessige opplæringsløpet, reises spørsmål om opplæringsens opplevde relevans, om forholdet mellom teori og praksis, mellom bredde og dybde og mellom allmennfaglig og yrkesfaglig dominans i undervisningens hverdag. Et annet viktig spørsmål er lærernes egen forankring i ulike faglige og pedagogiske identiteter, deres praktiske oversettelse av læreplanens teoretiske rammeverk og deres balansering av skoleorganisasjonens formaliserte og individualiserte struktur mot læringsmiljøets behov for helhetlige og kollektive prosesser. I forhold til tema lærlingordningen og opplæring i bedrift ses det som særlig viktig å rette søkelyset mot lærefagene og fagarbeiderkategorienes kollektive forankring. Et nøkkelspørsmål dreier seg om hvilket grunnlag for sosialisering og faglig identitetsforming som ligger/kan ligge i yrkesfagene og hos fagopplærings kollektive aktører (bedriftenes faglige ledere, fagarbeidere, instruktører og organisasjoner). Som ytterligere spesifisering peker vi på betydningen av å undersøke hvilken rolle henholdsvis skolens og bedriftens størrelse spiller, samt deres økonomiske, teknologiske og organisatoriske rammebetingelser.

³ http://www.udir.no/Artikler/_Satsingsomrader/Viktige-faktorer-for-et-godt-laringsmiljo/

Den videre framstillingen kan se som en nærmere begrunnelse for og en utdyping av disse spørsmålene.

2.1.2 Tidligere forskning om læringsmiljø

Utdanningsdirektoratets referanse til forskning om læringsmiljø har sin forankring i skoleforskningen. Elevundersøkelsene har vært et sentralt grunnlag her. På et generelt plan viser denne forskningen at det er en sammenheng mellom kvalitet på læringsmiljøet og motivasjon, læringsutbytte, sosial utjevning, mindre fravær og bedre trivsel (Skaalvik og Skaalvik 2005, Topland og Skaalvik 2010, Dale 2010, Lødding og Vibe 2011). Den mest toneangivende forskningen legger særlig vekt på betydningen av lærerens rolle. Evne til tydelighet og struktur i undervisningen og generell didaktisk kompetanse er nøkkelfaktorer pekes det på. Læreren som en tydelig voksenperson bidrar til å motivere og skape et rolig og trygt arbeidsmiljø. Det skaper en relasjon mellom lærer og elev preget av tillit (Hattie 2009, Nordahl 2010). Noe av dette er funnet igjen i analysene av den siste Elevundersøkelsen, som er en spørreundersøkelse av elever fra 5. trinn til utvideregående skole. Elevenes egen innsats kan i stor grad forklares, pekes det på, ut fra den virkning en god lærer- og elevrelasjon har på elevenes egen motivasjon. Elevene vektlegger et behov for at læreren benytter seg av varierte metoder fordi ulike elever lærer på ulike måter. De beskriver at da blir det en forpliktelse i relasjonen som gjør at de blir mer motiverte å arbeide med det læreren vil at de skal arbeide med. En slik forpliktende relasjon kan dermed føre til mer motiverte elever samtidig som velfungerende og motiverte elever gir bedre og mer motiverte lærere (Wendelborg mfl. 2011). På hvilken måte innsikten fra denne forskningen kan være relevant i studier av kvalitet i fag- og yrkesopplæringen vil bli fulgt opp som et særlig spørsmål i dette prosjektet. I denne omgang nevnes dette som en påminnelse før vi går videre inn på den mer temaspesifikke forskningen.

Studier av læringsmiljø i norsk yrkesfaglig opplæring er ikke omfattende, men det er likevel gjort tilstrekkelig til å avtegne et bilde som kan være et godt utgangspunkt for videre forskning. Disse studiene er riktignok ikke bygget omkring begrepet læringsmiljø, men på ulike måter bygd opp rundt spørsmålet om elevers og lærlingers interesse, motivasjon og erfaring i opplæringen, lærernes og instruktørens rolle, de faglige miljøenes karakter, i skole og bedrift og mer generelt om læring i skole og arbeidsliv. Under evalueringen av Reform 94 var spørsmålet om læringsmiljø knyttet til tema «innholdet i og tilretteleggingen av opplæringen». Her ble det av oppdragsgiver formulert en liste «nøkkelspørsmål» bl.a. om lærernes/instruktørens forutsetninger og rolle, om rammebetingelser for læring (i skole og lærebedrift), om elevforutsetninger og læringsutbytte og om endringer i skolens/lærebedriftens opplæringspraksis (se Olsen red. 1996). Svar på disse spørsmålene ble utformet på grunnlag av intervjustudier ved utvalgte skoler og bedrifter som var opplæringssteder for utvalgte lærefag. I tillegg ble det gjennomført flere enkeltstående case-studier og en spørreskjemastudie av et bredere utvalg bedrifter og fagområder. Resultatene fra disse studiene ble lagt fram i en rekke rapporter og sammenfattet i flere artikler.

Bildet som ble avtegnet fra evalueringen av Reform 94 kan summeres som følger: Elevenes utdanningsvalg var ofte preget av usikkerhet med tanke på fagvalg, men avgjørende var ønsket om noe annet enn allmennfag. Svært typisk var tanken om «noe praktisk». Derfor var det en viss skuffelse over møtet med betydelig andel «teori» og «allmennfag» også på yrkesfag. Denne skuffelsen kunne modifiseres av lærere og skolemiljøer som la til rette for en praktisk og fagrelevant opplæring. Her skilte det ganske mye mellom fagene. I noen fag kunne opplegget med «prosjektarbeid» knyttes til konkrete produksjonsrelevante oppgaver, i andre fag ble prosjekt ensbetydende med problemstilling og rapport – som på ungdomsskolen. Evne og vilje til tilretteleggelse for opplæring basert på faglig praksis varierte dessuten svært ut fra fortolkning av og forpliktelse på læreplanen. En praksisrelatert opplæring og selvstendig fortolkning av læreplanen sto sterkest i lærerkollektiver godt forankret i eget fag og fagtradisjon. For elevene var lærerne tydelige identitetsbærere og viktige for motivasjon og tilretteleggere av læring. Men av absolutt størst motiverende og læringsrelevant betydning var en arbeidsrelatert praksis. Det kom fram på særlig to måter. Ved praksis i skoleopplæringen var det et stort skille mellom øvingsoppgaver som skulle rives

ned etterpå og arbeid knyttet til produksjon av noe som skulle brukes eller selges. Det skapes mening i opplæringen ved å skape noe meningsfullt. Enda mer meningsfullt var det å være utplassert i bedrift. Smaken på det «virkelige» arbeidsliv, opplevelsen av det å kunne noe som var relevant samtidig som man måtte «skjerpe seg» for å lære det skikkelig og deltakelsen i et arbeidsmiljø som representerte den «virkeligheten» man ville ut i, hadde en svært avgjørende rolle for læring og motivasjon til videre opplæring. For de fleste ga det en positiv bekreftelse, gjennom mestring og positiv selvopplevelse, og ønske om videre opplæring. For noen ga det en avklaring av at dette ikke var «noe for dem» og et ønske om å skifte spor (se bl.a. Olsen og Seljestad 1996, 1997; Bjørnstad 1997).

Dette bildet, så langt, var langt på vei en bekreftelse av trekk som var beskrevet gjennom andre tidligere studier. I sin avhandling «å føye sammen det atskilte» hadde Edmund Edvardsen (1985) påvist betydningen av opplæringens «adresse» i et fremtidig meningsfullt resultat for å skape «integreerte øyeblikk» i opplæringen. Fra et svært omfattende feltarbeid tidlig på 1980-tallet, med intervjuer av 1617 lærlinger (strukturet, med dels enkle og dels åpne/narrative svar) i syv fag i fem ulike byer og med to observasjonsstudier i en bedrift og en skoleklasse, hadde Liv Mjelde levert en rekke bedrag om lærlingers skoleerfaringer og læringsmotivasjon og om de særlige betingelsene for læring i yrkesfaglig opplæring. Her vises lærlingenes ambivalente holdning til «skole» og «teori», som forbindes med det som er kjedelig, unyttig og det man ikke mestrer. Praktisk arbeid og det «å gjøre noe virkelig» framheves som det som gir mening og motivasjon for læring. Autentiske arbeidsoppgaver har en helt annen verdi enn å lage noe som rives ned. Arbeidslivet byr på oppgaver og en sosial situasjon som gir relevans og erfaring av praktisk mestring (Mjelde 1993, 2002).

Ved Reform 94 ble for første gang lærlingeordningens opplæring i bedrift gjort til integrert del av et samlet nasjonalt opplæringssystem. Bedriften ble et lærested for den statlig styrte yrkesutdanningen på en ny måte. Et hovedspørsmål i evalueringen av Reform 94 var derfor rettet mot hvordan bedriftene ivaretok denne oppgaven. Et hovedinntrykk fra evalueringsforskningen var at til tross for store forskjeller i økonomiske, teknologiske og organisatoriske forutsetninger, så de fleste lærebedriftene på oppgaven med stor interesse og forståelse av det ansvar som lå i den. Men løsningen av oppgaven kunne variere betydelig, mellom fag og innenfor hvert enkelt fagområde. Fra lærlingenes ståsted kom det fram at de mest positive erfaringene ble opplevd ved lærebedrifter som tok imot lærlingene med seriøsitet og sjenerøsitet, både fra ledelse og kollegaer. Av særlig verdi ble tillagt arbeidsmiljø som viste omsorg for lærlingen, samtidig som det stilte krav til seriøs innstilling og gode arbeidsnormer. Det var en klar styrke at bedriften hadde klare planer for opplæringen, at opplæringen var forankret hos en instruktør og at rollene i opplæringssituasjonen var klart definerte. Det var viktig at lærlingene opplevde at det var lett å ta kontakt med kolleger for å spørre om råd. Men forskerne kunne også slå fast at selv om det opplagt var en styrke at lærebedriften tok hele spekteret av formelle plikter og prosedyrer som opplæringsinstitusjon på alvor, kunne de også se at hvis arbeidsmiljøet var godt, var det formelle opplæringsopplegget ikke avgjørende. Det kollegiale ansvar kunne mange steder dekke opp for svakheter ved bedriftens formelle mangler. Et generelt budskap fra disse tidligere studiene når det gjelder læringsmiljøet i bedrift, var vektningen av det praktiske arbeidets formende karakter og betydningen av et brudd med skolen og overgang til arbeidslivets forpliktende normstrukturer (Olsen m.fl. 1998, Olsen og Seljestad 1999, Olsen 2004, Flaatten 1999).

Et moment som kom tydelig fram i disse studiene, men ikke så mye fulgt opp, var spørsmålet om elevenes og lærlingenes faglige sosialisering og utforming av yrkesidentitet. Det som likevel kom fram, var at avklaring av referanseramme for faglig identitet skjedde i stor grad allerede på skolen. Her var lærerne som rollemodeller og opplevelser ved utplassering nøkkelfaktorer. Lærlingenes verdsetting av faglig og sosial tilhørighet i bedriftens arbeidsfellesskap var et viktig moment fra bedriftsstudiene. Gode og inkluderende relasjoner i arbeidet ga grunnlag for overtakelse av faglige normer og et positivt perspektiv på egen lærings situasjon og framtidig arbeidsliv. Ved relasjoner der lærlingen opplevde mindre relevant arbeid og stress i arbeidsmiljøet, skjedde i mindre grad en positiv faglig identitetsutvikling (Olsen 1998, Olsen m.fl. 1998).

Ut fra denne korte gjennomgangen vil vi peke på to forhold som vil vektlegges i det videre arbeidet. For det første blir det viktig å utnytte resultatene fra de tidligere studiene. Det er en vanskelig oppgave i alt forskningsarbeid, men ikke desto mindre viktig, å drive kumulativ kunnskapsopparbeidelse. Oppdragsforskningens betingelser er ikke godt egnet for dette, men det bør likevel være i oppdragsgivers interesse. Ser vi på andre nyere studier som kan bidra til en slik kumulativ kunnskapsopparbeidelse, blir denne oppgaven enda mer åpenbar. Av slike studier vil vi bl.a. nevne undersøkelsene av prosjekt til fordypning (Dæhlen, Hagen og Hertzberg 2008; Dæhlen og Hagen 2010), undersøkelsen av erfaringene med praksisbrevopplæring (Høst 2011), studier av bredde og fordypning i bygg- og anleggsgagnene (rapport under ferdigstilling), og – ikke minst – analyser av lærlingundersøkelsen (Nyen m.fl. 2011).

De andre studiene skal vi ikke gå inn på her, men la oss kort summere noen hovedpoeng fra analysen av Lærlingundersøkelsen 2010-2011. Den viste at de aller fleste lærlingene er godt motivert til å lære i bedrift, og at de ønsker å fullføre læretiden. Undersøkelsen viser at 79 prosent har lyst til å skaffe seg jobb i sitt fag etter fullført læretid. De aller fleste lærlingene trives godt i sitt arbeidsmiljø, og føler seg godt mottatt av kollegaer på arbeidsplassen. Mange lærlinger som var lite motivert til å lære på skolen, er motivert til å lære på arbeidsplassen. 63 prosent av lærlingene svarte at opplæringen i bedrift i svært stor eller stor grad stimulerer lysten til å lære. De fleste lærlingene opplever at de blir satt til oppgaver som de synes er interessante, og som derfor vil være stimulerende for både motivasjon og faglig utvikling (Nyen mfl. 2011).

Et annet moment som vil stå sentralt i det videre arbeidet er viktigheten av teoretisk perspektivutvikling. Forskingen som er gjort har bygget på et bredt tilfang av teoretiske tilganger om læring og sosialisering i og til arbeids- og yrkesliv, men de empiriske studiene har i varierende grad vært teoretisk og begrepsmessig bearbeidet. Tid og rom for en slik bearbeidelse vil øke verdien av kunnskapsutviklingen på feltet betraktelig.

2.1.3 Teoretisk forankring og perspektivutvikling

Som første skritt i en diskusjon om teoretisk perspektiv for studier av læringsmiljø, kan det være viktig med en avklaring av spørsmålet «hva skal læres?». Hva som på de ulike opplæringsarenaene legges til grunn i svaret på dette spørsmålet, vil åpenbart spille en rolle for de «kulturelle og relasjonelle forholdene som har betydning for læring» (for å bruke direktoratets definisjon av læringsmiljø). I de svarene som gis kan det ligge motsetningsfulle målsetninger, preget av dilemmaer og spenninger. De vil derfor angi ulike innretninger og legge til grunn ulike forutsetninger.

På et generelt plan kan vi si at typisk for moderne yrkesopplæringsystem er at de skal ivareta tre ulike målsetninger eller funksjoner. Den mest åpenbare er at det skal bidra til forming av relevant yrkeskompetanse, til anvendelse både for arbeidssøkende og arbeidsgivere på et aktuelt arbeidsmarked. Den andre, og vel anerkjente oppgaven som en del av videregående opplæring, er at opplæringen skal gi grunnlag for personlig utvikling, sosial integrasjon og et generelt grunnlag for samfunnsmessig medborgerskap. Mens den første oppgaven skal sikre kvalifisert arbeidskraft, skal den andre forme myndige borgere. Siden både arbeids- og samfunnsliv er sosialt differensiert, har det, for det tredje, vært en viktig målsetning for moderne utdanning at den også skal bidra til utjevning av sosiale og kulturelle ulikheter.

Disse målsetningene står i et klart spenningsforhold til hverandre, med kjente dilemmaer. Hva er viktigst, opplæring til kvalifisert arbeidskraft eller forming av myndige borgere? Hva skal vektlegges, opplæring av de sterkeste søkerne til faglig høyt nivå eller sikring av mulighet for svakere søkere med tanke på kompetanse på lavere nivå? I forlengelsen av disse er det også andre spenninger eller dilemmaer som berører ulike mål og forutsetninger for læring. Skal det legges vekt på bredde eller faglig dybde? Allmennfaglige eller yrkesfaglige kompetanser? Aktuelle eller framtidige kompetanser? Individuelle opplæringsløp og læringsinteresser eller standardiserte og faglig-profilerte læringsbaner?

Disse spenningene og dilemmaene synliggjør ulike interesser og målsetninger med opplæringen. Det gjør det nødvendig med utvikling av begreper og perspektiver på hva som driver fram ulike målsetninger og hvilke typer interesser som er i spill i opplæringens ulike arenaer. Og det gjør det viktig med en avklaring av begreper og perspektiver om det som skal læres, om kunnskap og kompetanse, og i forlengelsen av det ulike begrep og forståelser av læring.

Når det gjelder drivkrefter for utviklingen av de nevnte spenningene, kan vi hente innsikter fra utdannings sosiologi og historisk utdanningsforskning om de særtrekk som skaper det som er kalt moderne utdannings «egendynamikk» i retning av standardisering og systematisering av innhold og utdanningsløp og en tendensiell statliggjøring av kontroll (se Olsen 2011). Slike trekk trekker opplæringen mot en skolelogikk, med et formalorientert og individualisert læringspraksis. Dette står i sin tur i motsetning til en opplæring basert på faglig autonomi innrettet mot en yrkesfaglig – substansorientert – interesse og kollektive læringsformer.

Et viktig teoretisk grunnlag for analyser av læringsmiljøet for en yrkesfaglig opplæring, både i skole og bedrift, ligger i forståelsen av den historiske utformingen (eller den sosiale konstruksjonen) av fag og yrker som strukturtrekk og identitetsmessig grunnlag for arbeidstakergrupper i arbeidslivet. Her har en rekke historiske og komparative analyser fra arbeids- og utdannings sosiologi vist betydningen av den gjensidige interavhengigheten av utdanning og arbeid i formingen av slike kategorier. En utforming av fag for opplæring i bedrift gjennom lærlingeordning og fagopplæring i arbeidslivet har ingen bærekraft hvis det ikke samtidig skapes et eget rom for faglig autonomt arbeid i bedriften og utvikles et grunnlag for fellesskapsdannelse og kollektive identiteter. I forskningen som ligger som grunnlag for dette prosjektet, har dette perspektivet en sterk forankring (se bl.a. Høst 2008, Olsen 2008). Det har stått særlig sentralt for analyser av de historiske og strukturelle forutsetningene for etablering av nye lærefag og yrkeskategorier. Med tanke på konkrete empiriske analyser av kvaliteten i ulike læringsmiljø synes det særlig viktig å videreutvikle de momenter i dette perspektivet som vektlegger forståelsen av yrkesfagenes kollektive kunnskapsgrunnlag og læringsmiljøets betydning for sosialisering og identitetsdannelse (Olsen 2010). Begreper om det strukturelle grunnlaget for fag og faglighet må kobles til begreper om subjektive prosesser for læring og kompetanseutvikling.

Vi skal her peke på et par viktige kilder til slik begrepsanvendelse. I det som kan kalles et vendepunkt i synet på kunnskap og kompetanseutvikling i arbeidslivet generelt og i yrkesopplæring spesielt, både i faglig-vitenskapelige diskurser og i praktisk-politisk virksomhet, ble det på 1980-tallet rettet kritiske innvendinger til den innflytelsesrike rasjonalistiske kunnskapsforståelsen som så kompetanse som individuell humankapital og opplæring som enkel kompetanseformidling. I arbeidslivet falt dette sammen med en vending bort fra taylorisme og byråkrati og mot en voksende interesse for utnyttelse av menneskelig arbeidsevne. Organisasjonsformer som baserte seg på kollektive kompetanse kulturer og sosialisering til faglig engasjement og yrkesstolthet ble foregangsmodeller, og bidro til en renessanse for lærlingordning og satsing på fagarbeiderkompetanse, også i Norge. I faglig-vitenskapelig sammenheng ble det en økt interesse for den faglig-profesjonelle kunnskapens erfaringsbaserte og sosiale forankring og til dels kroppsliggjorte karakter. Taus kunnskap, praksiskunnskap og kunnskap i handling ble sentrale begreper i forskning og faglig diskusjon. I den norske opplæringspolitiske debatten i forkant av Reform 94 (Blegen-utvalget mv.) ble begrepet om helhetsorientert kompetanse introdusert. Med inspirasjon fra tysk yrkesfaglig og -pedagogisk debatt ble det også vist til begrepet faglig handlingskompetanse, som uttrykk for en samling av faglige, sosiale og metodiske ferdigheter.

Med en ny kunnskapsforståelse følger en ny forståelse av læring. I den faglige litteraturen om læringsteori ble det en økende interesse for typer av erfaringsbasert og praksisrelatert læring. I skandinavisk yrkespedagogikk og litteratur om læring i arbeidslivet har dette i stor grad vært knyttet til begreper som verkstedslæring og mesterlære (Mjelde 2002, Nielsen og Kvale 1997), og ikke minst har Lave og Wengers begrep om «situated learning», lansert i boka med samme navn (2002/1991), vært en viktig referanse. Begrepet situated learning har i faglig omtale, som

forfatterne selv allerede påpekte i bokas innledning for 20 år siden, ofte vært tillagt et for generelt og upresist innhold. For forfatterne er det ikke et poeng at læringen foregår i en bestemt situasjon eller er preget av kontekstuelle sammenhenger. Det er på en måte relativt trivielt. Det sentrale poeng er å se læringen som en type prosess av det de med et litt tungt uttrykk kaller «legitim perifer deltakelse». Ved å se læring som en situert aktivitet vil de framheve det forhold, som det heter i bokas aller første avsnitt, «at de lærende uunngåelig deltar i praksisfellesskap og at mestring av kunnskap og ferdigheter forutsetter at nykommeren beveger seg i retning av full deltakelse i det sosio-kulturelle fellesskapets praksiser» (2002/1991: 29). Læring inngår som et aspekt ved sosial praksis og sosiale praksiser foregår i ulike former for fellesskap der man blir en mer og mer fullverdig deltaker etter hvert som man lærer de relevante kunnskaper og ferdigheter. Som nykommer har man en legitim status som perifer deltaker, med rett til å prøve seg fram og gjøre feil. Gjennom deltakelsen får man erfaring og gjennom erfaring forståelse, som gir grunnlag for ny erfaring og forståelse. Erfaring og forståelse er «gjensidig konstituerende», som de sier. I slike praksiser deltar man som hele personer. Og i og med at det er hele personer som deltar, erfarer og forstår i relasjon til andre deltakere i det aktuelle fellesskapet, vil læringen også omhandle personens kunnskaper om seg selv og de andre. «Personen både defineres av og definerer disse relasjoner», pekes det på (s. 53). Gjennom læringen formes personen, i tråd med eller innenfor de muligheter relasjonene i fellesskapet gir. Derfor vil det også være slik at «læringen innebærer konstruksjon av identiteter.» Slik sett kan vi se læring i praksisfellesskap som sosialisering.

Lave og Wenger sitt begrep om situert læring kan være et viktig inntak til utvikling av kunnskap om læring og læringsmiljø fagopplæringen nettopp ved at det fremhever den kollektive karakteren til fag og faglighet og setter fokus på de prosesser som ligger til grunn for elever og lærlingers utvikling av faglig kompetanse og identitet. Det ikke er snakk om lærlingens enkle overtakelse av mesterens kunnskap og ekspertise, men om deltakelse i faglige fellesskap bestående av både mestere og svenner. Og av andre lærlinger. De framhever også det forhold at det kan være like mye utveksling av læring mellom lærlinger som mellom lærling og mester (s. 93).

Som sosial læringsteori, som ser læring som involvering av hele personer som inngår i relasjoner med andre personer, åpner den også for at læringen av faglige/tekniske kunnskaper og ferdigheter ikke kan avgrenses fra læring av sosiale og kulturelle kompetanser, eller fra handlingsregler og normer. Identitet har ikke bare et kompetanseaspekt, men også et normativt aspekt. Man lærer ikke bare «hva kan jeg», men også «hva vil jeg».

I den internasjonale litteraturen finnes en omfattende tilgang på studier av praksislæring og læring i faglige og profesjonelle fellesskap, med inspirasjon fra Lave/Wenger, som det vil være viktig å trekke veksler på. Foruten den skandinaviske litteraturen, med bl.a. Nielsen og Kvale (1997, 1999), se for eksempel Billett (2010).

Denne sosiale læringsteorien har en klar affinitet til pragmatisk handlingsteori i tradisjonen fra Mead og Dewey, som kan være et annet viktig inntak til forståelse av ulike kvaliteter ved læringsmiljø. Det denne tradisjonen tilbyr ut over Lave og Wenger, slik vi forstår det, kan være et begrep som tydeligere åpner for forståelsen av personers individualitet og egenutvikling. Et slikt begrep ligger i Axel Honneths teori om anerkjennelse, slik det er utviklet fra bl.a. Mead (Honneth 1992/2008). Kort sammenfattet: Gjennom sosial interaksjon utvikles ikke bare kunnskap om omgivelsene og fellesskapets normer og regler og dermed personens kunnskap om egen plass i dette fellesskapet. Den anerkjennelsen som personen opplever i disse relasjonene er også en forutsetning for utvikling av et positivt selvforhold og en selvstendig jeg-identitet. Et slikt personlig selvforhold utvikles i tre typer relasjoner, mener Honneth. Gjennom emosjonell hengivenhet i primærrelasjoner (som sønn, datter, venn) utvikles personlig selvtillit. Gjennom kognitiv respekt i rettsforholdet (som borger, rettssubjekt) utvikles selvrespekt. Gjennom sosial verdsetting i verdifellesskap (faglige, kulturelle, religiøse) utvikles selvverdsetting. Utviklingen av identitet skjer gjennom andres tildeling og personens søken etter ulike former for anerkjennelse. Manglende

anerkjennelse kan virke som krenkelse og svekker selvforholdet. Men også "kampen" om anerkjennelse gir grunnlag for konstituering av identitet.

Med utgangspunkt i dette begrepsapparatet kan vi se etter betingelser for utvikling av selvtilit og personlig vekst gjennom anerkjennelse – og kamp om anerkjennelse – fra venner og familie i nære relasjoner. Opplevs trygghet og emosjonell tilhørighet eller mobbing og sosial utfrysning? Vi kan videre se om elevene/lærlingene vinner selvrespekt gjennom anerkjennelse som fullverdige – normale – deltakere i opplæringen, eller om deres kamp om rett til utdanning og anerkjennelse som rettssubjekt resulterer i sosial stigmatisering. Og vi kan – ikke minst – undersøke i hvilken grad elever og lærlinger inkluderes i sosiale og verdimeslige fellesskap av faglig yrkespraksis, der de både kan oppleve tilhørighet og utvikle egen identitet, som en av mange, og der de kan få grunnlag for selvverdsetting gjennom fellesskapets anerkjennelse av utførte arbeidsoppgaver.

Ved å trekke veksler på denne typen begreper og perspektiver for videreutvikling av problemstillingene knyttet til motivasjon, læringsinteresse og faglig identitetsdannelse i læringsmiljøet i ulike fag, skoler og bedrifter, håper vi kunnskapen som utvikles om disse spørsmålene vil få en mer generell og prinsipiell forankring.

I forbindelse til neste tema, vil vi allerede her peke på at de teoretiske perspektivene som er introdusert for studiene av læringsmiljø også vil gjelde for studier av gjennomføring og frafall.

2.2 Gjennomføring og frafall

2.2.1 Oppdrag og forskningsspørsmål

Ikke noe annet spørsmål som berører videregående opplæring har hatt tilsvarende oppmerksomhet de siste par tiårene enn gjennomføring og frafall. Temaet har stått sentralt i mengden av utredninger og politiske innstillinger om videregående opplæring, og det har dominert den offentlige utdanningspolitiske debatten. Svak gjennomstrømning og stort frafall har vært formulert som et utdanningspolitisk hovedproblem. Særlig har problemet blitt identifisert med yrkesfaglig opplæring. Situasjonen kan grovt beskrives som følger: Mens det er omtrent halvdelen av ungdomskullet som starter på yrkesfaglige studieretninger, er det kun om lag en fjerdedel av disse som har oppnådd full yrkesfaglig kompetanse etter fem år, mens en fjerdedel ikke har bestått nødvendige prøver/eksamener. En fjerdedel har skiftet til studieforberedende utdanning, og en siste fjerdedel har sluttet. Bildet kan spesifiseres og nyanseres, men uansett står det fast at situasjonen er langt fra realisering av de målsetninger som er lagt til grunn for de siste 20 årenes utdanningsreformer.

Bekymringen og misnøyen over dette bildet skyldes dels at opplæringen ikke innfrir målsetningen om økt levering av fagkompetanse til arbeidslivet. Dels skyldes den en generell oppfatning av at avlagt studie- eller yrkeskompetanse er en nødvendighet om ikke unge mennesker skal marginaliseres og falle utenfor arbeids- og samfunnsliv. Dessuten skyldes den at det er store forskjeller både i søkeradferd og gjennomføringsgrad mellom grupper definert av kjønn, etnisk tilhørighet og sosial bakgrunn. Og det er store forskjeller mellom de ulike programområdene på yrkesfag. Forskjellen i søkeradferd er i seg selv ikke et så kritisk utdanningspolitisk problem, men koblet til gjennomføringsgrad blir det en betydelig utfordring. Selv om de formelle rettighetene til videregående opplæring er kraftig utvidet gjennom Reform 94 og også en rekke betingelser for sikring av sjanse- og ressurslikhet er til stede, kan det fortsatt avleses en stor grad av sosial og kulturell resultatulikheter.

Det er etter hvert gjennomført en rekke omfattende forskningsprosjekter som har bidratt til detaljerte beskrivelser av opplæringsløp og gjennomføringsgrad. Resultatene fra disse har også vært behandlet i systematiske oppsummeringer og utdanningspolitiske rapporter. Denne forskningen har i all hovedsak vært basert på kvantitative data, dels registerdata og dels egne surveys. Studiene er gjort innenfor en tradisjon som studerer valg og utfall av opplæring i lys av

individuelle forutsetninger og sosiale og biografiske kjennetegn. Resultatene er relativt entydige og stabile. Det er avtegnet tydelige homologier mellom elevers og lærlingers opplæringsløp og individuelle variable som kjønn, sosial og etnisk bakgrunn, tidligere skoleresultater og generelle skoleinteresse. På linje med den internasjonale forskningslitteraturen omkring dropout og early school leaving forstås frafall i videregående opplæring i disse studiene som slutt punktet på en lang prosess, som ofte har startet tidlig i de unges liv (Grøgaard, Markussen og Sandberg 2002; Støren, Helland og Grøgaard 2007; Markussen, Frøseth, Lødding og Sandberg 2008).

Det finnes også en rekke enkeltstående studier av utdanningsvalg og kompetanseoppnåelse basert på kvalitative data, som ofte viser en blanding av utdanningsinteresser og arbeidsorientering kjennetegnet av ønsker om valgmuligheter og individuell utfoldelse og et bilde av preget av konvensjonelle kjønns- og klassedefinerte livsbaner (Lothe 2005, Vogt 2007, Høiland 2008). Forskning basert på kvalitative data som mer direkte går inn på spørsmålet om hva som skjer underveis i opplæringen er det imidlertid ikke mye av. Det er et eksplisitt ønske fra oppdragsgiver at dette prosjektet skal forsøke å bryte på denne mangelen. Et generelt forskningsspørsmål lyder derfor som følger: Hva i opplæringsløpets sosiale organisasjon, faglige innhold og kontekstuelle erfarings- og læringsbetingelser bidrar til å styrke elevene og lærlingenes opplæringsinteresse, motivasjon og kompetanseoppnåelse? Hva bidrar til å svekke denne?

Som ved tema læringsmiljø kan dette spørsmålet ses fra to sider. På den ene siden må det besvares ut fra et individperspektiv med vekt på elevene/lærlingenes opplevelser av eget læringsmiljø, på de valg som tas underveis og på refleksjoner rundt disse. På den annen side vil vi legge vekt på å forstå disse opplevelsene, valgene og refleksjonene i lys av i et bredere perspektiv. Vi vil se på elevenes og lærlingenes interaksjon med andre medelever/lærlinger og med lærere og instruktører, og vi vil se på deres deltakelse i opplæringsens sosiale og faglige kulturer mer generelt. I både individperspektivet og i kontekstperspektivet vil det være viktig å relatere seg til betydningen av dimensjonene kjønn, etnisk tilhørighet og sosial bakgrunn. Særlig kjønnsdimensjonen vil være viktig ved spørsmålet om valg av fag og informanter

I prosjektbeskrivelsen er spørsmålet spesifisert med en del underspørsmål: Hvilken rolle spiller elevenes/lærlingenes interaksjon med andre elever/lærlinger, lærere/instruktører, arbeidskollegaer, ledere? Hvilken betydning har kontakt med og utplassering i bedrift i ulike deler av skoleløpet? Hvilken betydning ser ulike modeller for yrkesfaglige opplæringsløp (2+2, 1+3, 0+4, praksisbrev osv.) ut til å ha? Hvordan opplever ulike grupper av elever og lærlinger skoletid i forhold til læretid i bedrift? Hvordan begrunnes og erfares løp fra yrkesfag til studiekompetanse? Hva ligger til grunn for løp ut av opplæring og eventuelt tilbake? Hva skjer med elever som ikke følger normert opplæringsløp? I hvilken grad blir de fulgt opp? Hvordan vurderer de sin egen situasjon?

I tillegg til spørsmålet om hva som skjer i opplæringen er det en særlig oppgave under dette tema å undersøke hva som skjer etter opplæring i skole, og mellom skole og eventuell opplæring i bedrift. Derfor har vi formulert et andre hovedspørsmål: Hvilke prosesser og ressurser bidrar til oppnåelse av læreplass? Hva hemmer/hindrer dette?

Også dette spørsmålet er spesifisert med noen underspørsmål: I hvilken grad er skoletilbudet dimensjonert i forhold til tilgang av læreplasser, og hvilken betydning ser dette ut til å ha for elevenes gjennomføring? Hvilken rådgivning får elevene og hva betyr den for søkeprosessen? Hva avgjør om elevene er aktive i søking, og hva betyr elevenes egen aktivitet? Hvilken rolle spiller fylkeskommunenes formidling? Hvilken rolle spiller opplæringskontorene? Hva betyr læreplassstilgangen i bestemte fag for elevenes valg, søking og læreplassoppnåelse?

Som det går fram av beskrivelsen av prosjektets forskningsdesign vil spørsmålet om overgang og tilgangen på lærlingeplasser særlig besvares gjennom en tett samordning av arbeidet med andre forskningstemaer, som tema 3 og 5.

Som et utgangspunkt for studier av dette tema kan det være nyttig å minne om at det på sett og vis er trekk ved de siste tiårenes reformer som har skapt fenomenet gjennomføring og frafall. Yrkesfaglig utdanning var før Reform 94 i beskjeden grad strukturert som helhetlige løp. Praksisen med å ta et grunnkurs eller to, på «kryss og tvers», for så å begynne å jobbe eller kanskje søke læreplass, sto fortsatt sterkt. Det samme gjaldt tradisjonen med å begynne på «yrkesskolen» som voksen, etter noen år i arbeidslivet. På mange yrkesfaglige linjer, som f.eks. hjelpepleie, var dette hovedmodellen. Både her og på andre tekniskfaglige linjer var det dessuten heller ikke uvanlig med elever som allerede hadde allmennfaglig studiekompetanse. Og noen yrkesfag var typisk skolefag, for generell yrkesfaglig grunnopplæring, som f.eks. husstell eller bomiljø. Det fantes ingen enhetlig regulert sluttkompetanse for yrkesfaglige studieløp. Alt dette gjorde naturligvis at fenomenet «gjennomføring» hadde en annen mening enn i dag. Problemet «dropout» var langt fra fremmed, det var tema for skolemiljøene allerede på 70-tallet. Men den gang var det et spørsmål om å droppe ut fra et kurs, eller det å ikke ta eksamen på den skoleopplæringen du var begynt på. For fagopplæringen og lærlingeordningen var situasjonen en ganske annen. Lærlingeordning og fagkompetanse gjaldt kun for noen fag. I mange fagområder kunne man også få status som fagarbeider uten fagprøve, til og med etter læretid, mens svært vanlig var også fagprøve etter § 20 (i dag § 5.3).

Først gjennom Reform 94 ble det utformet en struktur med en bestemt standard for normalt opplæringsløp; rett til 3-årig videregående opplæring for alle, og enhetlige løp som omfattet alle studieretninger med 2+2 og fagbrev i lærefag som hovedmodell. Det eksplisitte målet var at all ungdom skulle gjennomgå slik opplæring. Ut fra denne normen ble avvik definert som et problem og fravær av sluttkompetanse blir frafall.

Denne endringen har avgjørende betydning for hvordan vi forstår det vi snakker om. Ser vi på målsetningene for Reform 94 om vekst i yrkesfaglig opplæring gjennom lærlingeordning og økt andel med fagkompetanse, er det ikke urimelig å si at reformen har vært vellykket. Omfanget av lærlinger og avlagte fagprøver er i dag langt større enn for 20 år siden. Men å si at gjennomføringsgraden i dag er større enn før Reform 94, er ikke uten videre fruktbart. Før Reform 94 var meningsinnholdet av gjennomføring en annen.

2.2.2 Tidligere forskning om gjennomføring og frafall

Av de aller viktigste resultatene fra disse rapportene, har vært beskrivelsen av forskjellene mellom ulike grupper og ulike programområder. Særlig godt kommer dette fram i undersøkelsen som fulgte 9749 ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002 (Markussen m.fl. 2008). Her defineres frafall som fravær av kompetanseoppnåelse, enten ved at man slutter eller ved at man ikke har bestått eksamener/prøver. Og gjennom undersøkelser av en rekke sentrale variable, så som karakteroppnåelse, foreldres arbeid og utdanning, elevenes bosted (hos foreldre eller ikke), foreldrenes engasjement i elevenes utdanning, og lignende, kunne man presentere følgende bilde: Det var elever med gode karakterer fra grunnopplæringen (ungdomsskolen) som søkte studieforberevende studieretning, og som hadde størst kompetanseoppnåelse. For både studieforberevende og yrkesfaglig studieretninger var det karakternivået som var den mest avgjørende variabelen for kompetanseoppnåelse. For de andre variablene var det hver for seg ikke store utslag, men samlet sett var det en klar indre sammenheng mellom foreldres utdanning og nærhet til og interesse for elevenes opplæring og kompetanseoppnåelse, med karakternivå som en sterk mellomliggende variabel (se også Markussen m.fl. 2006). Resonnementet i analysen er svært kjent fra utdannings sosiologiens teser om ulikhetens reproduksjon: De som motiveres til skole og skolearbeid, god støttet av foreldrene, og derigjennom utvikler gode studievaner, oppnår gode karakterer, som igjen gir gode forutsetninger, mestringsopplevelse og motivasjon for ytterligere skolearbeid og gode resultater. Sosial bakgrunn gir med andre ord et tydelig utslag. Denne typen analyser og funn finnes også i flere andre undersøkelser (Støren m.fl. 2007).

Forskjellen mellom typer yrkesfaglige studieretninger er også klare. For eksempel var det, fem år etter avsluttet grunnskole, stor variasjon i hvor mange som hadde sluttet: henholdsvis 33 % av

elevene på helse- og sosialfag, 38,7 % av elevene på salg og service, og 24,3 % av elevene på byggfag og 13,2 % av elevene på kjemi og prosessfag. Tilsvarende tall for å oppnå yrkeskompetanse i disse studieretningene var 38,2 % for helse- og sosial, 17,5 % for salg og service, 55,3 % for byggfag og 68,4 % for kjemi- og prosessfag (Markussen m.fl. 2008b, side 31). Disse forskjellene består selv etter kontroll for elevsammensetningen, med hensyn til prestasjoner fra grunnskolen. Det indikerer at andre forhold, slik som kontekstuell dimensjoner ved studieretningene, spiller en rolle. Markussen m.fl.(2008a) undersøkte derfor også, gjennom en egen intervjustudie, erfaringene til ungdommene som hadde sluttet i blant annet helse- og sosialfag (et jentedominert fag), og byggfag (et gutte-dominert fag). Resultatene viste at beslutningen om å slutte ble forklart forskjellig av elevene med bakgrunn i de to fagene. Mens sosial utstøting, slik som å bli holdt utenfor av medelever og ikke å få støtte fra skolen for å løse dette, samt mangel på faglig mestring, ble fremhevet av jenter på helse- og sosial, var det dårlig faglig nivå på opplæringen, uklare faglige forventninger, samt dårlig miljø blant elevene (vold og trusler) som ble fremhevet av guttene på byggfag. Konflikthåndtering og en større villighet til å ta tak i problemene fra skoleledelsens side kunne kanskje forhindre noe av denne typen slutting, mener Markussen m.fl. (2008).

Den mest påfallende forskjellen i søkeradferd går mellom jenter og gutter. Fortsatt er noen studieretninger sterkt dominert av enten gutter (Bygg, TIP) eller jenter (helse- og sosial). Ganske tydelig er også tendensen til at jenter i større grad enn gutter søker overgang til påbygg for studiekompetanse. Hvis vi samtidig minner om at det totale frafallet er større blant gutter enn blant jenter, kommer det fram et bilde preget av sterke kjønnskillinger. Det standhaftige trekket av klare skiller mellom gutte- og jentefag er vanskelig å forklare. De andre skillene er lettere å forstå. Disse kan ikke forklares kun ut fra kulturelle kjønnsforskjeller, kjennetegnet av utdanningsorienterte jenter og arbeidsorienterte gutter. Like viktig er det å forstå dem i lys av strukturelle forutsetninger relatert både til utdanning og arbeid. Guttene går i større grad på linjer der lærefagsmodellen har lange tradisjoner og fagarbeideren er etablerte yrkesidentiteter. Deres forventninger er rettet mot praktisk orientert opplæring, som i mindre grad innfris i en betydelig teori-preget opplæring, og – ikke minst – gjennomføring mot yrkeskompetanse forutsetter læreplass. Jentenes fagområder har svakt forankrete lærefag. Fagene har til dels ingen synlig plass i bedriftenes arbeidsorganisasjoner, som f.eks. salgsvirket, eller det er snevret inn dels av ufaglært og dels av høyskoleutdannet arbeidstakergrupper, som helsefagarbeideren. Det gjør at de opplever svake pull-effekter mot en inngang til et arbeidsliv ut fra egne – opplæringsbaserte – lærefagsidentiteter og de finner det mer nærliggende å gå videre til et yrkesfaglig løp på høyskolenivå.

Dette spørsmålet om overgangen fra yrkesfag til påbygg for studiekompetanse framstår som ett av de viktigste for vår undersøkelse. En avgjørende målestokk for kvalitet i fagopplæringen vil være at det finnes tilstrekkelig tiltrekningskraft i faglige identitetstyper i bedriftenes organisasjoner. Men dette spørsmålet har naturligvis flere sider. Hvor sterk fagarbeidets tiltrekningskraft må være, vil jo også avhenge av den interessen som finnes hos ungdom under utdanning på den ene siden, og hvilke muligheter og utsikter som finnes gjennom høyere utdanning på den annen. Dersom ungdoms generelle utdanningsinteresse styrkes ytterligere, og dersom arbeidsorganisasjoners kjernefunksjoner bygges opp rundt kvalifikasjonstyper med høyskoleutdanning, trekkes ungdom med en yrkesfaglig interesseorientering også i den retningen. Karakteren av utdanningsinteresse stimuleres ventelig også av den opplæring elevene møter på skolen; er den orientert mot en klar lærefaglig praksis og kompetanseutvikling, eller er den innrettet mot en bred grunnutdanning for senere spesialisering og videre opplæring?

Spørsmålet om fagarbeidets – og fagarbeiderens – plass i bedriftene er et avgjørende spørsmål for gjennomføring og frafall i alle fagområder. Om ikke bedriftene bygger sin arbeidsorganisasjon og bemanningspolitikk på kvalifiserte fagarbeidere, men kanskje i større grad går over til en spredning av arbeidet på ukvalifiserte spesialarbeidere på den ene siden, koordinert av høyskoleutdannede ledere på den annen, vil heller ikke interessen for å satse på egen fagopplæring være tilstede. Dette spørsmålet avgjøres av mange forhold. Ett forhold er det tilbudet bedriftene har når det

gjelder lærlingekandidater. Er det stor tilgang på lærlinger som kan fylle fagarbeiderkategorier med et høyt kompetansenivå, eller er det få kandidater med slike forutsetninger? Et annet er de bredere arbeidspolitiske prosessene som utvikles de enkelte bransjer og sektorer. Hva er arbeidsgiversidens strategier, hva er fagorganisasjonenes politikk?

Når vi skal forstå bevegelsesmønsteret i opplæringsløpet er det viktig å se på disse strukturelle trekkene ved opplæringen. Finnes det veletablerte lærefagstradisjoner og klare oppgatte løp for en lærefaglig sosialisering og kompetanseutvikling? Dette spørsmålet er analysert i studier om f.eks. helse- og sosialfag og salg og servicefag (Høst 2001, 2004; Hagen, Nadim og Nyen 2010; Nyen, Reegård og Tønder 2011), og er framholdt som et hovedpoeng i analyser av opplæring, gjennomføring og overganger til arbeidslivet (Olsen, Høst, Michelsen 2008, Høst og Michelsen 2010).

De strukturelle analysene av fagene har i liten grad vært brakt inn i de statistiske undersøkelsene av gjennomføring. Her har fokus, som nevnt, i stor grad vært rettet mot sammenhengen mellom kompetanseoppnåelse og ulike individuelle og institusjonelle faktorer som forklaringsvariabler (Grøgaard mfl 2002, Helland og Støren 2004, Helland og Støren 2011, Støren mfl. 2007, Markussen mfl. 2008a, 2010).

Dette er en forskningstradisjon som har en sterk stilling i internasjonal forskning om dropout. En av de mest prominente og refererte forskerne innen denne tradisjonen er Russel W. Rumberger. Hans siste bok «Dropping out. Why students drop out of high school and what can be done about it» (2011) er ikke bare en oppsummering av egen forskning, men bygger også bl.a. på en systematisk gjennomgang av litteratur om forklaringsvariabler (predictors) på frafall. Sammen med en kollega gikk han gjennom 389 selvstendige analyser i 203 statistiske studier publisert i akademiske tidsskrifter mellom 1983 og 2007 (Rumberger 2011: 159). Denne gjennomgangen et viktig bidrag, og forfatterens presentasjon og drøfting av ulike faktorer – individuelle og institusjonelle – kan være fruktbare for andre studier som bygger på tilsvarende metodiske tilnærming. Men denne omfattende, systematiske studiens begrensning antyder samtidig noen viktige utfordringer. Bokens empiriske analyser handler om drop-out i USA og faktorenes og variablenes forklaringskraft kan ikke uten videre tillegges samme betydning andre steder. Analysenes metodiske tilnærming – å forklare (variasjon i) kompetanseoppnåelse ut fra statistisk variasjon på ulike individuelle og institusjonelle kjennetegn/faktorer/variable - er også bare en av flere. Dens mest åpenbare begrensning er vanskeligheten med å fange opp de spesifikke prosessene for sosial samhandling, individualisering og læring som skjer i opplæringen løp og som bidrar til ulike utfall av kompetanseoppnåelse.

Internasjonale og nordiske undersøkelser på frafall fra videregående utdanning avdekker i stor grad samme tendenser som den norske forskningen, hva angår sosial- og etnisk bakgrunn, kjønn, skoleprestasjoner og kontekstuelle faktorer ved opplæringen i skole og lære (Colding 2006, Dekkers m.fl. 2000, Stevens m.fl. 2011, Humlum og Jensen 2010, Svensson 2008, Sundin m.fl. 2008, Unwin og Wellington 2001). Et grunnlag for frafall forklares ved at opplevelser av ikke å mestre teoretiske krav i skolehverdagen manifesterer seg over tid i form av lavt selvbylde knyttet til tapserfaringer, og dermed manglende motivasjon for å delta i skolebasert læring (Alexander m.fl. 2001, Audas og Willms 2001, Cairns m.fl. 1989, Hamre and Piantas 2005, Thrana m.fl. 2009).

Av nordiske bidrag om frafall som står igjen å studere nærmere for anvendelse i den videre forskningen kan bl.a. nevnes Katznelson (2004), Markussen (red.) 2010, og Jørgensen (red.) (2011).

Når det gjelder studievalg og opplæringserfaringer mer generelt finnes det, som nevnt ovenfor og under presentasjonen av forskning om læringsmiljø, en del norske enkeltstudier om som avtegner et relativt entydig bilde (se Olsen 2004). Ungdommens motivasjon for yrkesfag er et ønske om noe "mer praktisk", noe annet enn allmennfaglig teori. Deres holdning til "teori" er ambivalent. Særlig gjelder det de som er "skolelei", men også de mer skolemotiverte. Det er den praktiske

undervisningen som verdsettes, i verkstedene, aller helst med realistiske arbeidsoppgaver, ikke bare øvelser uten varig verdi. Erfaringer fra utplasseringer i bedrifter har størst verdi, læringsmessig og motivasjonsmessig. Med slikt erfaringsgrunnlag formidler elevene glede over det praktiske arbeidet og stolthet over mestrede arbeidsoppgaver og realiserte prosjekter. De ser relevansen i teoriopplæringen gjennom det praktiske arbeidet. De formidler positiv egenutvikling og faglig identitetsarbeid i møte med lærere og fagmiljøer som formidler faglig autoritet og forståelse for den enkelte. Tilsvarende erfaringer formidles av lærlinger i bedrifter.

2.2.3 Perspektiver og teoretiske tilnærminger

Spørsmålet om ungdoms valg av utdanning, gjennomføring og resultater av denne utdanningen er et tema som studeres ut fra svært ulike forskningstradisjoner. De behandles dels i ungdomssosiologi, dels i utdanningssosiologi og dels i pedagogikk eller utdanningsforskning. På tvers av disse disiplinene kan det skilles ut ulike teoretiske perspektiver som legges til grunn for studier av dette tema. På den ene siden finnes perspektiver som legger an et strukturalistisk perspektiv på handling og sosialisering, utdanningsvalg og læring, og som i sine empiriske analyser framhever den sosiale og kulturelle avstøpingen i opplæringsløpene. På den andre siden står perspektiver som i større grad legger an et interaksjonistisk perspektiv og ser ungdom som aktive deltakere i og med utforming av egen læring og sosialisering, og som dessuten framhever åpenheten og nødvendigheten av individuell deltakelse i utformingen av egne livsbaner ut fra de strukturelle endringsprosessene i det moderne.

I prosjektbeskrivelsen poengterte vi at et interaksjonistisk perspektiv på sosialisering og læring vil stå sentralt for dette prosjektet. Vi ser ikke valg og egenutvikling som resultat av tilskrevne individuelle forutsetninger eller gitte sosiale omgivelser. Vi ser individene som aktive og produktive deltakere i sin egen sosialiseringssprosess, gjennom aktiv samhandling med signifikante andre og i sosiale fellesskap. I tråd med Honneth (1992/2008) vil vi mene at opplæringsløpets prosess og resultat må forstås i lys av individenes aktive erfaringsbearbeidelse i bestemte situasjoner med ulike betingelser for sosial anerkjennelse. Vi finner imidlertid, som det går fram av diskusjonen under avsnittet om tema læringsmiljø, at også et mer strukturalistisk perspektiv av den typen Lave og Wenger anlegger i sin sosiale læringsteori vil være en fruktbar støtte for prosjektet. Dette perspektivet er allerede anvendt i Berit Løddings analyser av grunnlaget for elever og lærlingers slutting innen videregående opplæring (Lødding 2009). Slik hun tolker erfaringene handler grunnlaget for sluttingen bl.a. av det hun definerer som fravær av læring. Elevene og lærlingene opplever ikke å bli perifere legitime deltakere i et praksisfellesskap. Også hos Evans og Niemeyer i boka «Reconnection. Countering Social Exclusion through Situated Learning» (2004) er dette perspektivet lagt til grunn.

For den videre perspektivutviklingen på dette tema vil prosjektet også ha utsikter til betydelig inspirasjon og støtte i et større forskningsprosjekt ved Roskilde Universitetscenter som starter opp våren 2012. Prosjektets tittel lyder «Drenge som tabere i uddannelsesystemet? Drenge fremtidsforestillinger, uddanningsvalg og in- og eksklusjon i erhvervsuddannelserne». Tre ulike perspektiv ligger til grunn for fem konkrete delprosjekt. Perspektivene kan kort summeres opp som følger. Ett perspektiv er knyttet til temaet gutters valg og identitetsutvikling. Helt sentralt står her forståelsen av at valg gjøres i en dialektisk prosess mellom erfaring og framtidsutsikter. De unge forstås som meningsseekende og intensjonale subjekter som forsøker å håndtere ungdomsfasens usikkerhet, som prøver ut muligheter og som forfølger valg. Særlig sentralt står spørsmålet om og hvordan unge utvikler faglige identiteter gjennom opplæring og inngang til arbeidsliv. Et neste perspektiv angår temaene kjønn, ungdomskultur, utdanning og institusjonell seleksjon. Her søkes en kobling mellom Birminghamskolens klassiske studier av gutters anti-skole subkulturer og en bredere kulturalanalytisk tradisjon med en kritisk-teoretisk forankring i Thomas Ziehe og andre. Et tredje perspektiv handler om overganger mellom utdanning og arbeidsliv. Sentralt her står teorier om sosial og kjønnsmessig seleksjon i denne overgangen, der det bl.a. knyttes an til begreper om «transition regimes» og «life course regimes». Prosjektet er, som nevnt, i startfasen, men nevnes her for å antyde et viktig grunnlag for framtidig analyse i dette prosjektet.

Som en antydning av noe av den forskningen som finnes på dette feltet gir vi avslutningsvis en gjennomgang av noen studier og teoretiske perspektiv. Ser vi på den forskningen på utdanningskarrierer blant unge, har det lenge understreket hvor viktig motivasjon er for utdanningspreferanser og yrkesvalg. Mangel på motivasjon – å være «skolelei» – blir ofte beskrevet som årsak til at ungdom faller fra i utdanningsløpet (Beekhoven and Dekkers 2005, Skaalvik og Skaalvik 1998, Lensjø 2011, Mjelde 2002, Hiim og Hippe 2001). I seg selv bidrar imidlertid ikke motivasjon med noen vesentlig informasjon om *hvorfor* ungdom velger å fortsette i skolen, faller fra, om de blir lærlinger i et fag, eller om de går over til påbygg. Spørsmålet er hva som fører til motivasjon for ulike utdanningsvalg. I følge psykologen Bandura's teori om sosial læring (1977) påvirkes motivasjon, og således handlinger og tankemønstre, av individets forventning om mestring. Mye forskning støtter opp under dette. Correll (2001), som er interessert i kjønnsforskjeller i valg, finner at antagelse om egen mestring har sterk sammenheng med hvorvidt unge jenter og gutter sier at de kan se seg selv som realfagsstudent/realist i fremtiden, og dermed ønsker å velge realfag videre. Det spesielt interessante med sammenhengen mellom forventning til egen mestring og aspirasjoner er at den ikke bare påvirkes av opplevelse av egne prestasjoner og selvbilde, men også påvirkes av forventninger som eksisterer mer generelt i samfunnet. For eksempel kan en forventning om at gutter er bedre i realfag enn jenter påvirke flere gutter enn jenter til å velge realfagsutdannelse, selv når det ikke er noen kjønnsforskjeller i matematikkprestasjoner (Correll 2001, Ridgeway og Correll 2004, Meece m.fl. 2006). Liknende funn har også vært vist når det gjelder forskjeller i valg blant elever fra ulike sosiale lag av befolkningen: selv ved identiske karakterer gjør barn fra lavere og høyere sosiale lag ulike utdanningsvalg (Erikson og Jonsson 1996).

Disse sammenhengene er forsøkt forklart gjennom svært ulike sosiologiske teorier. I følge teori om rasjonelle valg handler unges utdanningsvalg mye om vurdering av fordeler og ulemper ved å ta utdanning av ulik lengde. Verditeori fokuserer derimot på ulik verdsetting av utdanning blant ulike sosiale lag i befolkningen: utdanning blir sett på som mer eller mindre nyttig i ulike sosiokulturelle miljøer, noe som preger hva de unge som vokser opp i disse miljøene synes er viktig, interessant, motiverende (se f.eks Skilbrei 2010). Også kulturteori handler om betydningen av familiemiljø, men fokuserer i større grad på kulturell reproduksjon av ulike verdier og holdninger i ulike sosiale lag av befolkningen. I følge Bourdieu (1990) vil individers deltakelse i bestemte sosiokulturelle miljøer påvirke deres holdninger og verdier gjennom strukturering av det han kaller habitus, som representerer en dyptliggende, kroppsliggjort måte å være på og tenke på som i stor grad er ubevisst for individet. Det finnes flere internasjonale forskningsarbeider som trekker på Bourdieu's teori om habitus når de skal forklare hvordan yrkesidentitet utvikles i yrkesfaglige utdanninger (se Colley m.fl. 2003, Taylor 2008). Sentralt hos Colley m.fl. (2003) står ideen om at læringskulturen i yrkesutdanninger utruker elevene med et såkalt «yrkesmessige habitus». Gjennom læring i en yrkeskultur *blir* man en profesjonell yrkesutøver i det aktuelle faget, men det fordrer at eleven selv aktivt søker etter å tilegne seg de disposisjonene – det habitus – som blir sett på som riktig og verdifullt av de som representerer faget (lærere, fagarbeidere, instruktører). Taylor (2008) vektlegger at enkelte tradisjonelt foretrukne habitus i et yrkesfaglig felt kan representere utfordringer for lærlingene. For eksempel kan et bestemt kjønn tradisjonelt ha vært overrepresentert, noe som kan føre til en følelse av «ikke å passe inn» hos for eksempel jenter i rørleggerfaget (Taylor 2008).

En rekke forskere understreker imidlertid viktigheten av å forstå beslutninger om å slutte i skolen ikke nødvendigvis som et steg inn i arbeidsløshet og elendighet (Simpson og Cieslik 2007, Dekkers and Claassen 2001, Entwistle m.fl. 2004). Det å velge seg bort fra skolen er ikke negativt for den enkelte eller for samfunnet, dersom den som gjør et slikt valg finner seg et arbeid. I forlengelse av dette vektlegger også forskerne betydningen av å forstå valg ikke som endelige, men i et livsløpsperspektiv – som en del av en prosess. Simpson og Cieslik (2007) finner for eksempel at flere av de som hadde sluttet i skolen i tenårene, senere bestemte seg for å ta mer utdanning. Dette ble de motivert til gjennom den positive påvirkning mer utdanning ville ha for deres yrkeskarriere.

Et viktig analytisk grep for sosiologisk analyse er utforming av typologier. Grytnes (2011) konstruerer, på bakgrunn av intervjuer med unge omkring deres valg av utdanning, en typologi av valgresonnementer. Sosial bakgrunn, personlige erfaringer og strategier influerte valgene. For noen av ungdommene representerte valget rett og slett et valg i seg selv: de hadde valgt å velge, til tross for at de ikke syntes de hadde et valg (for eksempel på grunn av dårlige karakterer). For andre var valget «naturlig»; de valgte som de lenge hadde tenkt de ville gjøre, og valget trengte ingen videre begrunnelse enn dette. Andre igjen hadde valg Grytnes karakteriserer henholdsvis «åpne» og «ambisiøse». I følge Grytnes representerer de to sistnevnte posisjonene mer ekte valg, ettersom de ikke er tatt av grunner som trygghet (lønn/tilgang på jobber), begrensninger (i prestasjoner), eller som et uttrykk for å følge i foreldrenes fotspor.

Woodman (2011) anvender også slike typologier. Han er imidlertid kritisk til tendensen til å skulle avdekke hvorvidt ungdom ser fremtiden som en «valgbiografi» – noe som må planlegges som et personlig prosjekt – eller hvorvidt de er nåtidsorienterte, noe som sjelden tolkes positivt. Woodman (2011) hevder at dette er en lite konstruktiv fortolkning av planlegging kontra nåtidsorientering. Det å være nåtidsorientert ekskluderer ikke planer og planlegging, sier han. En person kan si han ikke har lagt planer for noe som helst, men ubevisst har han gjort det, for å si at man ikke har noen konkrete planer betyr ikke at man ikke bevisst eller ubevisst har *ønsker* for fremtiden. Woodman finner at det var de som bekymret seg mest for fremtiden som brukte mest ressurser på å tenke og planlegge hva de skulle bli. De som ikke bekymret seg hva de skulle bli, enten fordi de hele tiden hadde visst det (jmfør Grytnes' «naturlig valg»), eller fordi de følte at det ville løse seg for dem uansett, brukte mye mindre ressurser på planlegging. Det ekskluderte imidlertid ikke klare forventninger om hvor de ønsket å nå hen til slutt; veien dit forholdt seg bare veldig åpen.

2.3 Oppsummering

Som nevnt innledningsvis vil de to temaene læringsmiljø og gjennomføring og frafall bli studert i nær sammenheng under ett samlet delprosjekt. Temaene har sine særegne problemstillinger og særegne kunnskapsgrunnlag i litt ulike deler av forskningslitteraturen. Derfor har vi strukturert denne framstillingen i to hoveddeler. Som det imidlertid også har gått fram, er det betydelig overlapp i problemstillinger og teoretiske angrepsvinkler slik vi forstår de to temaene. Både læringsmiljø og gjennomføring/fracfall ses fra et elev- og lærlingperspektiv og fra et kontekstuellt eller strukturelt perspektiv. For å komme på sporet av- og forstå forutsetninger for læring og gjennomføring av opplæringen er det viktig å undersøke elevenes og lærlingenes subjektive opplevelse og erfaringsbearbeidelse av eget læringsmiljø og egen gang gjennom opplæringens ulike stadier. Samtidig kan vi ut fra tidligere forskning og ulike teoretiske perspektiv og begreper se etter betydningen av forutsetninger for læring og gjennomføring i opplæringens sosiale organisasjon og kontekstuelle erfarings- og læringsbetingelser. Sentralt står spørsmålet om elevenes og lærlingenes relasjon til viktige andre, så som lærere, instruktører, andre elever og lærlinger. Sentralt står også spørsmålet om elevene og lærlingenes erfaring av det faglige kunnskapsfeltet som skal læres. I hvilken grad oppleves opplæringens læringsmål som relevante og den praktiske organisering som meningsfull? Her rettes et særlig blikk mot spørsmålet om hvorvidt læringen finner sted som inkludering i og sosialisering til praksisfelleskap som yrkesfaglige kulturer og kollektive identiteter.

Som et eget undertema under gjennomføring og frafall vil prosjektet som nevnt også undersøke strukturelle og utdanningspolitiske forutsetninger for ulike løp etter avslutning av skoledelen i opplæringen. Viktige spørsmål er her hva som bidrar til oppnåelse av læreplan, og hva som bidrar til å hemme eller hindre dette.

3 Innhold og vurdering

Hæge Nore og Leif Chr. Lahn

Innhold og vurdering er klassiske temaer når man spør etter kvaliteten i et nasjonalt opplæringsprogram. På den ene siden er opplæringen regulert gjennom et læreplanverk og en vurderingsforskrift. På den andre siden skjer valg av innhold og vurdering av kompetanse i et spenningsforhold mellom de statlige reguleringene (forskriftene) og hensyn til den praktiske opplæringsvirksomheten i henholdsvis skole og bedrift. Dette skjer i lokalt arbeid med læreplaner på den enkelte skole og i den enkelte klasse, i opplæringskontorene og den enkelte lærebedrift. Vi antar at de lokale prosessene gjennomføres på ulike måter, med ulik grad av medvirkning fra elever/lærlinger, med ulike samarbeidsformer skole/bedrift og i ulike fag/bransjenettverk. Det er også grunn til å tro at de fagene og utdanningsprogrammene studien omfatter har ulik praksis, spesielt mellom etablerte og nyere lærefag. I tillegg må vi se på rammene de tre fylkeskommunene legger for det lokale arbeidet med læreplan- og vurderingsarbeid. Arbeid med innhold og vurdering handler om prosesskvalitet, men rammene rundt opplæringen er ulike i skole og bedrift og krever ulik tilnærming til studier av kvalitet. I tillegg kan sluttvurderinger gi verdifull informasjon til aktørene i fag- og yrkesopplæringen om nivået på fagkompetanse etter opplæring i skole og ved fullført fagopplæring.

Vi vil først tegne et bakteppe med nyere perspektiver på læreplaner, opplæring og vurdering der vi bygger på internasjonal litteratur som dels omhandler temaene på tvers av utdanningsløp og dels innenfor fag- og yrkesopplæring. Deretter vil vi ta for oss empirisk forskning innenfor noen relevante felt: oversettelse av læreplaner og fagforståelser, rammefaktorer (institusjonelle strukturer og ordninger), arbeidsmåter og opplæringspraksiser, og vurdering.

På dette grunnlaget vil vi designe og tilrettelegge for datainnsamling som kan bidra til kunnskap om hvordan de ulike aktørene arbeider for å sikre kvalitet på innhold og vurdering i fag- og yrkesopplæringen.

3.1 Teoretiske perspektiver på opplæring og vurdering

Tradisjonelt har systemmodeller av sammenhengen mellom mål og virkemiddel vært toneangivende innen læreplanforskning. De seinere årene er denne dominansen blitt utfordret av andre tilnærminger. For det første trekkes det fram hvordan organisatoriske forhold på ulike nivå virker inn på implementeringsprosessene (Reid, 1999; Dale m.fl., 2011). For det andre har det vært en teoredrevet endring i retning av å gi praktiseringen av læreplaner større oppmerksomhet (Nespor, 2002; Collins m.fl., 2004). En tredje tilnærming som har fått gjennomslag, er forskning om læringsutbytte og faktorer som fremmer dette (Rowan m.fl., 2004).

Opplæring som forskningsfelt lar seg ikke enkelt avgrense i forhold til den dominerende engelskspråklige litteraturen der sentrale begreper er «teaching», «training», «instruction». Med dette forbeholdet i mente vil vi skissere et par trender. Noen tiår tilbake så man en vending fra kognitive modeller av læringsprosesser til kontekstuelle forklaringsmåter (Scribner, 1984). Flere vil hevde at den sistnevnte tilnærmingen bidro til å løfte fram fagopplæring som et ideal for kompetanseutvikling innen ulike institusjonelle rammer – også innenfor academia (Nielsen & Kvale, 1999). Forskningsmetodisk fikk man et større innslag av samspillstudier enn av undersøkelser som kartla individuelle læringsprosesser (Schwarz, B. m.fl., 2009). De siste årene har det vært en økende kritikk av posisjoner som setter likhetstegn mellom læring og sosial deltakelse (Mayer, 2004) – dels som en konsekvens av oversiktsstudier som viser betydningen av bestemte opplæringsstrategier for individuell og kollektiv læring (Kirschner mfl., 2006). Særlig har man innenfor mange fag blitt mer og mer opptatt av denne siden for utviklingen av elevs og læringsbegrepsforståelse og læringsstrategier. Enkelte, særlig i den skandinaviske og engelske litteraturen, kobler slik «høyere ordens læring» til ulike begreper om «expansive apprenticeship» (Fuller & Unwin, 2003) og livslang læring (Guile, 2010). I den kontinentale, tyske og franske utdannings- og yrkesopplæringsforskningen, har ikke det situerte perspektivet hatt det samme gjennomslaget (Wilson & Rauner, 2009; Rogalski, 2004).

Vurderingsforskningen har fått en renessanse det siste tiåret – dels som følge av en omsegripende revisjonslogikk på stadig nye policyområder og dels som en faglig reorientering mot vurderingspraksiser som fremmer læring (McMillan, 2007). Oversiktsforskning som viste den didaktiske betydningen av læreres tilbakemelding på elevs responser (Hattie & Timperley, 2007) er blitt fulgt opp og videreført med studier av opplærings- og vurderingspraksiser over lengre tidsspenn samt elevs selvregulering (William, 2007; Jossberger m.fl., 2010). Denne forskningen har etter hvert fått et større fotfeste i forståelsen av fag- og yrkesopplæring. Den kopler også sammen de to temaene: innhold og vurdering. (William, 2011).

Generelt har vurderingsforskningen hatt lite fokus på opplæring i arbeidslivet (Vaughan & Cameron, 2009). Dette til tross for at arbeidsmiljøer er rike på autentiske og multiple vurderingsformer (Kvale, 2007; Gulikers, 2008). Autentisitet i vurderingsarbeidet åpner for spørsmål om reliabilitet og validitet i vurderingene (Gillis & Bateman, 1999) og har ført til flere forsøk på å strukturere vurdering i bedrift etter standardiserte skjemaer. Tanggaard (2004) påpeker derimot de læringsmessige fordelene av bedriftens autentiske vurderingsformer framfor vurdering i en skolekontekst.

3.2 Kunnskapsstatus på utvalgte tematiske felt

3.2.1 Oversettelse av læreplaner og fagforståelse

Etter Kunnskapsløftet inneholder læreplanene mer åpne og generelle kompetansemål med et betydelig lokalt handlingsrom for opplæringen både i skole og bedrift. I tillegg legger prinsippene for opplæringen sterk vekt på at opplæringen skal tilpasses den enkelte og at individuell vurdering underveis i opplæringen skal styrkes. En særlig aktuell tematikk i yrkesfagene er håndtering av de brede læreplanene på Vg1-nivå og sammenslåing av mer fagspesifikke kurs til brede Vg2-programmer. En annen er den praktiske utformingen av faget prosjekt til fordypning. Begge deler vil være sentrale elementer i vår forskning bygget på nyere kunnskap fra evaluerings- og forskningsrapporter.

Tolkning av kompetansemålene er også en utfordring i forbindelse med tilrettelegging og vurdering av tverrfaglig praktisk eksamen på Vg2 og ved gjennomføring av fag- og svenneprøver (se mer om dette under avsnittet om sluttvurderinger).

Felles forståelse av mål og hensikt med opplæringen er en forutsetning for systematisk arbeid med innhold og vurdering. Dette er særlig viktig i fag- og yrkesopplæringen fordi den foregår på flere arenaer og har mange flere aktører og interessenter enn studieforberedende fag. Vi vil trekke på

noen av erfaringene fra evalueringer av Kunnskapsløftet, men tror samtidig at forskningen krever en annen tilnærming og et annet språk, ikke minst i studier av opplæring i bedrift.

Dale m.fl (2011) har analysert Kunnskapsløftet som læreplanreform. I rapporten peker de på at læreplanene for fag har kompetansemål som innebærer et brudd med tidligere læreplaner og ikke skiller mellom teori og praksis. Læreplanene for fag skal også sees i sammenheng med den generelle delen av læreplanen som er bygget på en annen tradisjon. Dale mfl mener det er behov for fornying av den generelle delen for å skape større helhet og sammenheng i læreplanverket. I rapporten peker de også på dilemmaer skapt av skjerpede krav til elevenes læringsutbytte kombinert med vage mål og stort lokalt handlingsrom. For mange er det uklart hva som menes med lokalt arbeid med læreplaner og et felles læreplansspråk, noe som fører til ulike praksiser og tolkningsprosesser. Dale viser til veilederen i lokalt arbeid med læreplaner (Utdanningsdirektoratet, 2009) der det blant annet står: «Innhold er det lærestoff og de aktiviteter som er nødvendig for at elevene skal kunne mestre kompetansen som læreplanen og lokale læringsmål beskriver». «Det er mange typer innhold som kan danne grunnlag for å utvikle en faglig kompetanse». Læreplanene skal kunne forstås av alle brukergrupper, og rapporten fra Dale mfl stiller spørsmål om alle brukergruppene gjør det slik at innholdet i opplæringen ikke spriker for mye. De stiller også spørsmål om læringsprosesser går foran innhold i denne reformen. En viktig del av det lokale arbeidet med læreplaner handler om en felles forståelse av hva det skal legges vekt på i vurderinger.

Hodgson mfl (2010) har studert læreres fortolkning, planlegging og syn på LK06. Rapporten omhandler norsk, naturfag og samfunnsfag og er en del av Evalueringen av Kunnskapsløftet. Den tar for seg hvordan lærere forstår, fortolker og omsetter Kunnskapsløftets læreplaner. Delrapport 2 tar opp lærernes planlegging basert på dokumentstudier av skriftlige planer på skoleeivnivå, skolenivå, klassenivå og ned til hver enkelt undervisningsøkt der de finnes. I tillegg har de gjennomført intervjuer. I denne studien har ikke fylkeskommunene egne planer, mens flere kommuner har kommunale læreplaner. Rapporten peker på at det ikke skriftliggjøres hvordan man skal jobbe for å sikre progresjon i utvikling av ferdigheter. Progresjon er heller ikke tydelig i lærebøker og det er derfor grunn til å se nærmere på dette. Det stilles spørsmålsteget ved om det er blitt viktigere å lære å lære enn å utvikle fag. I studien har de kartlagt at læreplan og lærebok er lærernes viktigste kilder i planleggingen og at de fleste lærere i videregående opplæring planlegger alene, evt uformelt sammen med andre lærere.

Ingen av disse evalueringsrapportene fra læreplanarbeid i Kunnskapsløftet omfatter yrkesfag. Her bygger vi blant annet på rapporter fra forskningsprosjekter knyttet til: Kunnskapsløftet og implementering av nye læreplaner (KIP).

Dahlback m fl (2011) har skrevet en rapport om implementeringen av nye læreplaner basert på 37 prosjekter i utdanningsprogrammene bygg og anlegg, design og håndverk, elektrofag, helse- og sosialfag samt restaurant og matfag. I rapporten drøfter de muligheter og begrensninger for yrkesrelevant og meningsfylt opplæring i Kunnskapsløftet. I motsetning til mangetydige mål i fellesfagene (Engelsen 2009), oppleves læreplanene i yrkesfag nettopp at de gir rom for å finne relevante oppgaver for bredden av lærefag i et utdanningsprogram. Den spenningen mellom mål andre har satt og muligheter for medvirkning fra den enkelte elev som Engelsen tar opp, beskrives av Dahlback mfl som mangfold og forskjellighet i klassen. Rapporten antyder videre at skoleeiere, skoler og enkeltlærere legger ulik faglig fortolkning til grunn for arbeidet med lokale læreplaner (dette sier jo også Hodgson mfl om fellesfag).

Også Hiim (2012) legger vekt på at det er sprikende tolkninger av innholdet i programfagene og at dette får konsekvenser for hvordan elevene utvikler yrkeskompetanse og et begrepsapparat som er rettet mot framtidige yrker. Hun viser til at det enkelte steder kan være sterke tradisjoner for at programfagene skal omhandle teoretiske disipliner. Blant annet gjelder dette i helse- og sosialfag, i design og håndverk og i elektrofag. Dette henger blant annet sammen med lærernes egen yrkesbakgrunn, hevder hun.

Fellesfagene inngår som en av flere byggeklosser i utvikling av yrkeskompetanse, og yrkesretting av fellesfag er et prioritert område fra Kunnskapsdepartementet (2011). I fellesfaglærerens arbeid med yrkesretting er det en utfordring at det fortolkes ulikt av lærere, alt fra arbeid med konkrete yrkesfaglige oppgaver til mer overgripende kulturforståelse der dannelsesidealene i yrkesfagene og fellesfagene spiller sammen (Berg, 2001). Hellne-Halvorsen (HiOA) aktualiserer temaet i forhold til de nye læreplanene og lærernes fortolkninger i sitt pågående dr. grads arbeid der hun blant annet drøfter begrepet yrkesretting og spørsmål både om yrkesretting av fellesfag og allmenretting av yrkesfag. Vi kan stille spørsmål om skolekulturer som har slike debatter om yrkesretting og allmenretting påvirker så vel fellesfaglærere som yrkesfaglærere i deres fortolkninger av læreplanene.

Prosjekt til fordypning (PTF) er et nytt fag i yrkesfaglige utdanningsprogram etter Kunnskapsløftet. Det er på mange måter et hybrid-fag. Dvs en blanding mellom et undervisningsfag og et lærefag og en kopling mellom skoler og bedrifter som læringsarena. Formålet med faget er mangesidig – både å bli kjent med lærefag som grunnlag for videre valg (karriere), som motivasjonsfaktor for å hindre frafall og som fordypning i et konkret lærefag. Fafo har fulgt innføringen av PTF og publisert to delrapporter (Dæhlen, Hagen og Hertzberg, 2008 og Dæhlen og Hagen, 2010). Her beskrives ulike modeller for organisering av faget. Fafo-prosjektet belyser også betydningen av samarbeid mellom skoler og arbeidsliv for valg av innhold og organisering av faget. Slikt samarbeid er i liten grad organisert, det er mer personavhengig og svært sårbart. Rapportene peker på utfordringer knyttet til vurdering og integrering av elevenes arbeidslivserfaringer i bygging av yrkeskompetanse på tvers av læringsarenaer og fag (programfag, fellesfag og prosjekt til fordypning).

Det er mangel på studier av hvordan læreplaner tolkes og implementeres i bedriftsopplæringen (vg3). I temahefte 2: Læreplanen i bruk (Utdanningsdirektoratet, 2010) beskrives hvordan bedrifter kan arbeide med læreplanene. Dette er riktignok basert på erfaringer fra instruktøropplæring, men ikke forskningsbasert.

Ulik fagforståelse synes å være en av forklaringene til ulik tolkning av læreplanene. Noe kan sannsynligvis ledes tilbake til de ulike aktørenes egen kompetanse og forståelse av det faglige innholdet i opplæringen (Hiim, 2012). Noe kan ledes tilbake til aktørenes faglige orientering og identitet (Tarrou & Skonhoft Johannesen, 2010) og noe til forskjellige former for faglighet representert i ulike opplæringsområder og på ulike nivåer og arenaer i opplæringen (Helms Jørgensen, 2009). Helms Jørgensen peker på at ulike tolkninger av fag og faglighet har konsekvenser for elevenes og lærlingenes identitetsutvikling. Et fag kan organiseres som undervisningsfag (programfag) i skolen og som arbeidsfag (lærefag) i arbeidslivet. En sterk medvirkning fra lærefagets aktører fremmer et faglig selvstyre og bidrar til fag- og profesjonsidentitet gjennom arbeidsfagene. En sterk statlig styring bidrar først og fremst til bevissthet som samfunnsborger og utvikling av utdanningsidentitet gjennom undervisningsfagene.

Mye av litteraturen (og forskriftene) er basert på studier av fellesfag der fagforståelsen er knyttet til vitenskapsfag og lærere har en noenlunde felles utdanningsbakgrunn. Hva skjer når undervisningsfagene i yrkesopplæringen får en annen fortolkning enn lærefagene? Hva skjer med vurderingen i fag når fagbegrepet tolkes og praktiseres ulikt på tvers av fag og på tvers av skoler og på tvers av skole og bedrift?

Det vi har sett er at litteratur er lite detaljert på likheter og ulikheter mellom fag og fagkulturer når det gjelder hvordan de fortolker læreplaner, velger innhold, arbeidsmåter og organisering av opplæringen. Det gjelder også om det er ulikheter i hvordan fagene tolkes og tilrettelegger for yrkesretting både av fellesfag og av programfag.

Lokal handlefrihet krever at aktørene (lærere, faglige ledere/instruktører) har både faglig og pedagogisk vurderingsevne. Faglig autonomi vektlegges, men hva innebærer det i de ulike yrkesfagene? Og er det ulikheter i skole og bedrift? Hvordan beskriver lærere og instruktører sin faglige autonomi og hvilke konsekvenser får det for opplæringen?

Manglende synliggjøring av progresjon i opplæringen er påpekt i flere studier. Vi vet lite om hvordan det tenkes og tilrettelegges for progresjon i de ulike yrkesfagene.

3.2.2 Rammefaktorer (institusjonelle strukturer og ordninger)

Kunnskapsløftet la opp til mer fleksibel bruk av læringsarenaer. Det medfører økt samarbeid mellom skoler, mellom skole og bedrift og økende bruk av nettressurser i opplæringen. I forbindelse med utarbeidelse av nye læreplaner i Kunnskapsløftet, presiserte Utdanningsdirektoratet at de ikke skulle være kostnadsdrivende for skolene. Med bredere utdanningsprogram og programområder på vg2 er det grunn til å tro at skolenes verksteder og utstyr kan komme til å prege innholdet i opplæringen samtidig som det utfordrer skolene til et tettere samarbeid med næringslivet. Det er også grunn til å tro at lærernes erfaringsbakgrunn preger valg av innhold i opplæringen (jfr Hiim, 2012). Vi kan stille spørsmål om hva det betyr for en kommende rørlegger som går Vg1 på en skole som tidligere ikke har hatt tekniske byggfag og som har mange lærere med bakgrunn fra tømmerfaget. Hva betyr det for en kommende salgsmedarbeider at lærerne er høgskole- og universitetsutdannede økonomer og salgstreningen er knyttet til ungdomsbedrift?

For å styrke samarbeidet mellom skoler og bedrifter og koordinere bruken av de ulike læringsarenaene er det mange steder etablert fagnettverk med representanter for lærere, bedrifter, bransjeorganisasjoner, opplæringskontor og skoleeier. Rapporten fra Dahlback m fl (2011) viser eksempler på hvordan nettverkene bidrar til endret praksis i skolene gjennom arbeid med læreplaner og vurdering på tvers av arenaer. Vi har mindre kunnskap om hvordan nettverkene virker inn på valg av innhold og vurderingspraksiser i bedriftene. Rapporten viser noe om prosjekt til fordypning i bedrift, men lite om læretid i bedrift.

Opplæringskontorenes rolle styrkes stadig i bedriftsopplæringen og oppleves som viktige for kvalitetssikring av opplæringen (Buland mfl, 2011). Mange kontorer har utarbeidet egne rutiner og systemer for medlemsbedriftene, alt fra dokumentasjonsordninger som opplæringsbøker til vurderingsskjemaer og rutiner for gjennomføring av halvårssamtaler. Noen har også maler for utarbeidelse av lokale planer basert på læreplanene. Vi vet for lite om hvordan kontorenes arbeid virker inn på det lokale arbeidet med læreplaner i bedriftene og hva det betyr for bedriftenes og lærlingenes arbeid med vurdering.

Fylkeskommunene har ansvar for at aktørene i fag- og yrkesopplæringen har tilstrekkelig kompetanse til de oppgavene de er pålagt. Derfor arrangerer de blant annet instruktøropplæring der både læreplanforståelse og vurdering er sentrale temaer. Det finnes ingen felles mal for slik opplæring og fylkeskommunene samarbeider med ulike aktører i gjennomføring av kursene. Vi vet foreløpig lite om hvilke føringer disse kursene legger for bedriftenes arbeid, hvordan det følges opp av de ulike aktørene og hvilke konsekvenser instruktøropplæringen har for valg av innhold i bedriftsopplæringen og for etablering av en vurderingspraksis.

Vi har tidligere pekt på læreres utdannings- og erfaringsbakgrunn som mulig forklaring på valg av innhold i opplæringen. Det vi vet mindre om er hvordan lærerkollegiet som helhet arbeider med innhold og vurdering, hvordan lærerkompetansen er sammensatt og hvordan de utnytter det i daglig arbeid med elevene. Noen skoler har også formaliserte eller mindre formaliserte nettverk seg imellom – hvordan virker det inn på læreplanarbeidet? Når det gjelder opplæring i bedrift vet vi enda mindre om instruktørens utdannings- og erfaringsbakgrunn og hvilke konsekvenser det evt har for tolkning av læreplaner, valg av innhold og arbeid med vurdering. Det er også grunn til å se nærmere på hva som skjer i bedrifter som er medlem av opplæringskontor og de som ikke er det.

Ingen av studiene vi viser til tar opp bruk av læremateriell/læringsressurser og hvilken betydning det har for innholdet i opplæringen. I våre studier vil vi forsøke å kartlegge noe av dette samtidig som vi undersøker hvordan lærere og elever tenker om bruken og om det evt er forskjeller på fag og fylker når det gjelder læremateriellets betydning.

Skoler kan legge ulike rammer for det lokale arbeidet med læreplaner på tvers av fag og nivåer. Dette kan for eksempel være forankret i en felles strategi eller verdigrunnlag på skolen, som konsekvenspedagogikk eller «eleven i sentrum». Hvilke konsekvenser har/får dette for læreres valg av innhold og vurdering?

3.2.3 Arbeidsmåter og opplæringspraksiser

I fagopplæringen er innhold og arbeidsmåter oftest to sider av samme sak ("vi lærer det vi gjør"). Dette i motsetning til studiespesialiserende fag der arbeidsmåtene mer skal understøtte faglig læring. Samtidig vil arbeidsmåtene være preget av ulike kontekster i skole (verksted og klasserom), i veksling mellom skole og bedrift (prosjekt til fordypning) og i autentiske arbeidssituasjoner i lærebedrift. Som nevnt i forrige avsnitt, må vi også se hvordan bruk av IKT påvirker både innhold, arbeidsmåter og vurdering i opplæringen.

Spesielt utfordrende for skolene er brede programområder på Vg1 og til dels Vg2 (industriteknologi). Hvordan forstås og praktiseres de brede læreplanene? Hvilke fag eller temaer er det elevene bygger sin kompetanse ut ifra og får hva er forholdet mellom helhet og deler i opplæringen?

Når det gjelder organisering og tilrettelegging av opplæringen peker Dahlback mfl (2011) på ulike modeller: *obligatoriske lærefagsmoduler* (smakebitspedagogikk) som bl a gir lærere anledning til å undervise i fag der de har spisskompetanse og elevene til å bli kjent med flere lærefag og dermed få et annet grunnlag for videre valg. En annen modell er *interessedifferensiering* der undervisningen legges opp etter elevenes yrkesvalg, noe som krever en helt annen faglig og pedagogisk kompetanse hos læreren. Hvordan skoler og lærere velger å organisere opplæringen har også sammenheng med tverrfaglig praktisk eksamen på vg2 – om den er organisert slik at elevene trekker oppgaver fra ulike lærefag eller om de selv kan velge hvordan de vil vise hva de kan (se også Karstensen m.fl., 2008).

Spørsmålet om fagfordypning/interessedifferensiering eller smakebitspedagogikk blir også tatt opp i utredningen om mulighet for fagkonsentrasjon på vg1 bygg- og anleggsteknikk. Utredningen har blant annet sett på de ulike aktørenes tolkning av hvilke muligheter for faglig fordypning som ligger i læreplanen og kartlagt eksempler på hvordan elevene kan jobbe med et bestemt lærefag fra Vg1. (Hagen Tønder mfl., 2012)

Tarrou og Skonhoff Johannesen (2010) skriver om det yrkespedagogiske delfeltet som arena for pedagogisk handling. Valg av innhold og arbeidsoppgaver skjer ut fra en kultur som delvis består av et yrkesfelt slik læreren selv opplevde det – og et lærerprofesjonsfelt i en skole der de opplever at det stilles lavere krav til faglig utvikling. De stiller spørsmål om skolens rammer er til hinder for fagarbeiderkultur og sosialisering inn i yrker. Og om hvilke konsekvenser det får om lærerprofesjonalitet blir prioritert framfor oppdatert fagkunnskap blant yrkesfaglærere.

Det finnes flere eksempler på samarbeid mellom lærere i fellesfag, programfag og prosjekt til fordypning med en hovedvekt på yrkesretting av fellesfagene, blant annet å integrere matematikk-undervisningen i bygg og anleggsteknikk (Dahlback m fl 2011). Andre eksempler er språkopplæring knyttet til presentasjon av produkter eller tjenester i verksted eller salong. Flere eksempler finner vi i Lindbergs oversikt(2007) over ulike fortolkninger og praksis med språkopplæring i yrkesfagene i et internasjonalt perspektiv.

Muntlighet, skriftlighet og billedlighet i ulike yrker og arbeid er godt beskrevet og drøftet av Karlsson (2006). Hun peker på at vi må tenke ut av tradisjonelle rammer for skrift og tekstkompetanse i yrkesfagene. Dahlback mfl knytter dette til ulike former for dokumentasjon som grunnlag for vurdering og drøfter betydningen av lange skriftlige rapporter (kunne uttrykke seg skriftlig) opp mot bruk av digitale verktøy med alt fra tegneprogram til læringsplattformer. Her peker de på at dokumentasjonskulturen i fagene er svært ulik.

Mange av læreplanene omfatter dokumentasjonsarbeid som en del av fagene. Vi vet ikke så mye om hvordan det gjennomføres som en del av opplæringen i skole og bedrift. Er det en integrert del av det faglige innholdet eller er det et tilleggssarbeid som utelukkende skal dokumentere læring eller måloppnåelse i henhold til læreplanene? Hvem er det som etterspør dokumentasjon og hvordan brukes den? Dette er problemstillinger som er tatt opp i evalueringsrapporten fra forsøket med gjennomgående dokumentasjon (Høst mfl, 2012).

Når det gjelder bruk av IKT i fag- og yrkesopplæringen vises det til ulik bruk i fagene, med et tyngre innslag i service, salg og transport/kommunikasjonsfag enn i tradisjonelle industri- og landbruksfag. (Rambøll, 2005) Materialet til rapporten ble innhentet for snart 10 år siden og bildet kan være et annet i dag. I økende grad har man forsøkt å yrkesrette undervisningen i skole ved å lage IKT-baserte dynamiske case der elevene kan kommunisere med lærlinger og instruktører på arbeidsplasser. Sveitsiske forskere har forsøkt å dokumentere læringseffekten av slike tiltak (Gavota m.fl., 2010).

Vi har flest beskrivelser av arbeidsmåter og opplæringspraksiser fra skole. I bedrift er opplæringen tett knyttet til bedriftens produksjon og tjenester, mens deler av opplæringen kan foregå i regi av opplæringskontor eller "bedriftsinterne skoler". Så langt mangler vi gode studier med beskrivelser av slike praksiser.

3.2.4 Vurdering

Det er en stor nasjonal satsing på vurdering for læring og kompetanseutvikling i vurdering. I grunnlagsdokumentet for satsingen Vurdering for læring 2010-2014 (Utdanningsdirektoratet, 2011) står det at satsingen skal være praksisnær og skje i samarbeid mellom lærer/elev eller instruktør/lærling. OECD-rapporten om vurdering (2011) peker på at det er rom for forbedringer i utvikling av tydelige forventninger og kriterier for elevenes kompetanse i de ulike fagene og på ulike nivåer i opplæringen. De peker videre på at spenningen mellom fokus på læringsutbytte og til dels vage kompetansemål er en utfordring for lærere. En felles forståelse for hva som er passe, god og utmerket utførelse i ulike fag og på ulike nivåer mangler. Fra sentralt hold (KD og Udir) kan de også veilede tydeligere på forventet progresjon og på vurderingskriterier i fagene. OECD anbefaler at Norge fortsetter arbeidet med å gjøre vurdering for læring til en integrert del av den daglige undervisningen og rette spesiell oppmerksomhet mot elevinvolvering og faglig relevante tilbakemeldinger.

For fag- og yrkesopplæringen vil det nettopp være interessant å se nærmere på hvordan aktørene vurderer og håndterer spenningen mellom faglige krav og normer på den ene siden og individuelt tilpasset opplæring på den andre. Hvordan sikres et felles grunnlag for faglig progresjon og hva er forholdet mellom delene og helheten i faget? Bygges kompetansen primært opp som samling av avgjørende/nødvendige deler eller som forståelse gjennom læring av ulike prosesser? Hvordan sikres i det hele tatt progresjon i opplæringen? Og hvordan trekkes elevene og lærlingene med i dette arbeidet?

Vi antar at de ulike fortolkningene av fag som vi har omtalt tidligere kan leses gjennom de ulike aktørenes arbeid med vurdering for læring i fag. Hvilke kjennetegn benyttes der lærere har fokus på lærefaget? Hvilke benyttes når det er fokus på undervisningsfaget/ programfaget? Og hvilke når det arbeides med helhetlige oppgaver på tvers av fag, inkludert fellesfag? Brukes fagfortolkninger ulikt i underveivurdering og sluttvurdering?

Spørsmålet er da også om faglig fortolkning og fagets egenart medfører ulike vurderingskulturer (Dobson, 2010). Tradisjonelt har underveivurdering vært sterk i yrkesfagene – med kontinuerlige tilbakemeldinger på arbeidsprosess, metode- og materialvalg og kvalitet på sluttproduktet. Kontinuerlig forbedring er en del av fagkompetansen i mange lærefag. Dobson skriver også om «connoisseurship» (Eisner, 1998) i vurderingspraksis og nevner spesielt yrkesfagene med helhetsvurderinger som eksponent for dette. Dette stemmer overens med

studier av prøvenemndenes arbeid etter Kunnskapsløftet. Her vektlegges bruk av faglig skjønn basert på et bredt spekter av kilder. (Deichmann-Sørensen mfl., 2011)

Tangaard (2004) peker på ulikheter i vurdering som tar utgangspunkt i praksisarbeid og arbeidskulturer (faglig regulert og saksorientert) og en mer summativ og formalistisk vurdering på skolen (selekerende og administrativ, med eksamener og karakterer). Også når det gjelder medvirkning fra den enkelte er det ulikheter: i arbeidet er det en type semi-formalistisk vurdering der lærlingen vurderes etter innsats og resultater i arbeidet, i skolen er det knyttet til en personlig utviklingsplan. Tangaard hevder at det er de anerkjennende, læringsorienterte praksisevalueringer hvor lærlingen tildeles et økt ansvar som virker mest læringsfremmende. Hvis evalueringsformene bygger på forestillinger om eleven/lærlingen eller anvendes i en form som er i konflikt med vedkommendes identitet(er) eller framtidshorisonter, kan det gi problemer. For Tangaard er det avgjørende relasjoner mellom identitet, tradisjon og fagkultur som må integreres når nye pedagogiske reformer skal implementeres.

Hodgson m fl (2010) har sett på læreres begrepsforståelse og deres rapporterte og faktiske vurderingspraksis. Studien omfatter naturfag, norsk og samfunnsfag. Den beskriver lærere som har endret vurderingspraksis etter K06 med mer fokus på vurdering, økt formalisering og mer vekt på dokumentasjon fra vurderingsarbeidet. Elevmedvirkning i vurderingsarbeidet er også sterkere – spesielt når det gjelder egenvurdering, mindre når det gjelder medvirkning i utvikling av kriterier. På videregående trinn viste lærernes praksis med undervisningsvurdering mer formalisering enn på lavere trinn. Lærere var usikre på hvordan de skulle tolke vurderingsforskriftens bestemmelser om sluttvurdering (særlig standpunktkarakterer) og på sammenhengen mellom undervisningsvurdering og sluttvurdering. Det er relativt få lærere som kjenner vurderingsforskriften inngående. Også denne rapporten peker på spenningen mellom snever fortolkning av vurderingsarbeid og en mer helhetlig tilnærming til vurdering. På den ene siden knyttes vurdering til ett eller få mål i læreplanen og den formaliseres og dokumenteres gjennom rutiner og prosedyrer. På den andre siden utvises faglig skjønn der oppgaver og vurdering omfatter flere mål og at det dessuten ikke er alt som kan måles.

Denne studien omfatter ikke yrkesfag, men tilsvarende tendenser kan vi se i evalueringen av forsøket med gjennomgående dokumentasjon (Høst mfl, 2012). Her er det et spenn mellom dokumentasjonsordninger knyttet tett til hvert enkelt kompetansemål i læreplanen for fag, dokumentasjon av faglig profil på utførte arbeidsoppgaver og dokumentasjon av kompetanse i tillegg til det som beskrives i læreplanen. Som grunnlag for vurdering vil slike ulikheter også medføre ulik vurderingspraksis i fag for elever og lærlinger.

Rambølls kartlegging av vurderingsopplegg hos norske skoleeiere (2008) peker på at det er en utbredt bruk av arbeidsplaner som grunnlag for individvurdering. Hovedtendensen for vgo var at elevene i noen grad kjente målene for opplæringen og kriteriene de ble vurdert etter. Elevene opplevde ikke i særlig grad å bli involvert i vurdering av egen læring. Rapporten peker på at det er større fokus på individvurdering i lærebedrifter som er medlem av opplæringskontor. Bedriftene rapporterer ellers stor usikkerhet om hva de skal svare i undersøkelsen. Vurderingsverktøy som benyttes i bedrift er opplæringsbok, individuelle samtaler, arbeidsplaner og logger. I skolene er det arbeidsplan, elevsamtaler, karriereplaner/karrieresamtaler og egenvurderingsskjemaer.

Friche (2010) utforsker evaluering av undervisning og læring som sosialt konstruerte praksiser hos faglærere og elever i yrkesopplæringen. Hun tar utgangspunkt i tre ulike sonderinger. Den ene er formålet med evaluering som måling eller læring. Den andre er prioritering med vekt på prestasjonsforbedring eller myndiggjøring av eleven. Den tredje er om evalueringen foregår på individnivå, organisasjonsnivå eller programnivå. Er vekten på faglig utbytte som til syvende og sist kan vises på fag/svenneprøve? Eller er vekten på skolens undervisning slik den kan leses gjennom målinger av elevtilfredshet? Det institusjonelle presset på brukerorientering fører i retning av mer bruk av programrettede individevalueringer. Hun beskriver ulikheter i vurderingskulturene mellom gastronomifag med vekt på løpende vurderinger, mediegrafiker og klinikkfag med vekt på elev- til- elev-vurderinger og smedfag som tar avstand fra refleksjon og selvurdering og legger større vekt

på konkurransepreget, åpen tilbakemelding med karakter på arbeidet. Også Friche berører spenningen mellom lærefagenes ulike tradisjoner og skolens vekt på å utdanne samfunnsborgere. Hun peker videre på at det er større muligheter for at vurderingen bidrar til å støtte opp om praktisk handling dersom det er en løsere kopling (autonomi) for lærerteamene i forhold til rutiner og systemer på organisasjonsnivå (skole).

Vurdering for og av læring har mindre fotfeste i arbeidslivet (Vaughan & Cameron, 2009). Summativ vurdering er det vanlige siden denne typen aktivitet kan være nødvendig for å sertifisere ansattes kompetanse. Dermed blir formell læring satt i fokus. Forsøk på å lage strukturer for å fange opp uformell læring er kostbare, tidkrevende og vanskelig å opprettholde. Faglige ledere/instruktører er usikre på kriterier for å vurdere prestasjoner. Bedrifter er opptatt av autentisitet som understøttes av (1) sammenfall mellom vurderingsinnhold og arbeidsoppgaver, (2) «naturlige» omgivelser for vurderingsaktivitetene, (3) muligheter for å samarbeide om oppgaveløsning, (4) vurderingsform som ligner løpende tilbakemelding i jobben, (5) kriteriene for vurdering verdsettes av praktikere (Gulikers m.fl., 2008). Autentisitet kan være et betenkelig normativt grunnlag siden det hviler på overflatevurderinger (face validity) og de som vurderer ser bort fra viktige rammebetingelser m.m. Dermed kan vurderingene bli «unfair», «biased». Man er opptatt av relevans men ikke pålitelighet. (Gillis & Bateman, 1999)

Tendenser i moderne arbeidsliv er å legge vekt på gruppebaserte former for løpende vurdering (vurderingsrunde/tilbakemeldinger på møter m.m) der det ofte brukes enkle skjema som i liten grad tilfredsstiller elementære krav til kvalitet. Således har sentrale aktører i den irske fagopplæringen akseptert innføringen av sentralgitte, «rigorøse» standarder og retningslinjer for vurdering i lærebedrifter (O'Connor, 2006). Tilsvarende "intervensjoner" i det australske lærlingssystemet har åpnet for større variasjon i vurderingsformer men lagt vekt på at de er "embedded" i læring på jobben. Dette fungerer kun hvis vurderere og lærlinger oppfatter hverdagsaktiviteter som anledninger for systematisk tilbakemelding (Tikka, 2005).

Studiene peker på ulike tradisjoner både mellom fag og mellom skole og bedrift uten at vi har detaljerte beskrivelser av de ulike vurderingspraksisene og tradisjonene. Har ulik fagforståelse noe å si for disse ulikhetene? Hva kan sies om de ulike yrkesfagene når det gjelder spenningen mellom vurdering knyttet til enkelte læreplanmål og en mer helhetlig tilnærming til vurdering? Er det sånn at vurdering for læring i bedrift er mer knyttet til utførelse av daglige arbeidsoppgaver mens vurdering for læring i skole er mer knyttet til formaliserte samtaler? Hvilke vurderingskriterier benyttes i ulike sammenhenger?

Hvordan fortolkes og praktiseres medvirkning fra elever og lærlinger i vurderingsarbeidet? Og hvilken rolle og påvirkning har andre aktører i vurderingsarbeidet? Det siste gjelder blant annet instruktørens rolle i vurdering i prosjekt til fordypning og kollegafellesskapet, kunder og brukere i bedriftsopplæringen.

3.2.5 Sluttvurderinger

Vi vil her rette oppmerksomheten mot tre sluttvurderinger: standpunktvurderinger i programfagene og i prosjekt til fordypning, tverrfaglig praktisk eksamen på Vg2 og fag-/svenneprøver.

Vi har lite kunnskap om praksis rundt standpunktvurdering i fag på vg1 og vg2. Hvordan praktiseres dette når læreplanene sier at programfagene skal sees i sammenheng, mens standpunktvurderingen skal være i hvert av programfagene? Hvordan praktiseres standpunktvurdering der opplæringen er organisert etter tradisjonelle tema med mange lærere inne i hvert fag? Hvordan vurderer lærerne et fag dersom det er tilrettelagt for at elever kan fordype seg i et lærefag læreren ikke kjenner? (det gjelder både programfag og prosjekt til fordypning). Hvordan gjennomføres standpunktvurdering der opplæringen er preget av tverrfaglige prosjekter? (inkl fellesfagene)?

Fafo's rapporter om Prosjekt til fordypning peker på utfordringer knyttet til vurdering i faget og til integrering av elevenes arbeidslivserfaringer i en helhetlig utvikling av yrkeskompetanse på tvers av læringsarenaer og fag (programfag, fellesfag og prosjekt til fordypning). Skolen har ansvar for vurdering i dette faget selv om det foregår i bedrift og eleven veiledes ute av en eller flere instruktører. Det er nettopp dette mangfoldet av læringsarenaer og aktører som er utfordrende for vurderingsarbeidet. Samtidig ligger et stort ansvar på den enkelte elev i å dokumentere det de har lært. (Utdanningsdirektoratet, 2010b). Hvordan samarbeider elev, skole og bedrift når det gjelder sluttvurdering i dette faget? Hvilke vurderingspraksiser er utviklet?

Tverrfaglig praktisk eksamen har erstattet tidligere teorieksamener på Vg2. Vi har begrenset kunnskap om de gjennomføres og vurderes. Det er grunn til å tro at praksisen når det gjelder innhold, organisering og vurdering av denne eksamenen er ulik ettersom den både utarbeides og sensureres lokalt. Hvilke faglige fortolkninger (læreplanforståelse) ligger til grunn for dette arbeidet? Hvordan fortolkes vurderingsforskriften på dette området av ulike aktører? Gir fylkeskommunene noen felles retningslinjer for hvordan det skal gjennomføres? Skolene? Diskuteres og planlegges tverrfaglig eksamen i nettverk eller er det opp til hver enkelt lærer? Hvilke valg gjør lærerne? Hvilke valg og påvirkningsmuligheter har elevene?

Karstensen m fl (2008) evaluerte tverrfaglig praktisk eksamen i Oslo. Evalueringen omfattet fire ulike fag: vg2 BU, Vg2 elenergi, vg2 frisør og vg2 kokk/servitør. Rapporten peker på ulik praksis mellom fag og mellom skoler – og ulik tolking av vurderingsforskriften når det gjelder hva som er en tverrfaglig praktisk eksamen. Noen eksamener var rent teoretiske (tenkte oppgaver/case som ble framført muntlig for sensor) mens andre besto av et sett praktiske oppgaver, andre igjen var mer helhetlige oppgaver (komplekse, sammensatte). Det var også stor variasjon i hvorvidt elevene fikk velge oppgave ut fra hvilket lærefag de hadde søkt seg til (i brede vg2) eller om de måtte trekke oppgaver og risikerte å måtte vise kompetansen i forhold til et lærefag de ikke hadde valgt. Også når det gjaldt vurderingskriterier/kjennetegn på måloppnåelse var det stor variasjon mellom skoler og fag.

Den endelige sluttvurderingen i fag- og yrkesopplæringen skjer gjennom fag- og svenneprøver eller kompetanseprøver. Her har prøvenemndene en sentral rolle i valg av hva som prøves (oppgaver), utarbeidelse av vurderingskriterier og fastsettelse av endelig karakter. I rapporten om prøvenemndenes arbeid med fag- og svenneprøver (Deichman-Sørensen m fl, 2011) bekrefter prøvenemndene sin faglige autoritet i arbeidet, men viser også at det er ulikheter mellom fagene i graden av enighet om hva som er fagets kjerneoppgaver og i faglige vurderinger. Her går det et skille mellom tradisjonelle håndverksfag og nyere fag som helsearbeiderfaget. Felles fagbakgrunn og arenaer for diskusjon om faglige standarder preger de tradisjonelle lærefagene, mens ulik fagbakgrunn kombinert med nytt fag og lite fagfellesskap gjør at prøvenemndene er mer famlende til hva som bør være innhold og minstekrav i prøver i for eksempel helsearbeiderfaget. I studien rapporterte prøvenemndene at de brukte faglig skjønn i arbeidet samtidig som de forholdt seg til læreplaner og retningslinjer. Fagligheten står sterkt i utøvelse av oppgaven som prøvenemnd. Denne er basert på lang erfaring i faget, etablerte faglige normer og diskusjoner i ulike fagfora om utvikling og endring i faget.

Studien av fag- og svenneprøver pekte på behov for videre forskning. Et av områdene er prøvenemndenes fortolkning av læreplanene sett opp mot hva de oppfatter som fagenes kjerneoppgaver. Hvordan vurderes og håndteres spørsmålet om faglig helhet og faglig bredde i forhold til læreplanens utforming og kandidatens erfaring etter en lokal læreplan tilpasset den enkelte lærebedrift? Og hvordan utøver de faglig skjønn i vurderingsarbeidet?

Andre spørsmål som knytter seg til fag-/svenneprøvene er hvilke forventninger ulike aktører har til prøvene som sluttkontroll på kvalitet i fag- og yrkesopplæringen (for eksempel bransjeorganisasjoner eller faglig råd). Hvilken innvirkning har aktørenes forventninger på prøvenemndenes valg av innhold og på deres vurdering av kandidatens yrkeskompetanse? Og til

sist: Hvilken betydning har fag- og svenneprøvene for innhold og vurdering i opplæringen på henholdsvis Vg1, Vg2 og Vg3?

3.3 Forskningsbehov og metodiske utfordringer på feltet

Både internasjonale og norske studier etterlyser en systematisk forståelse av yrkesretting i fellesfag og allmennretting av program/lærefag samt mer forskning om ulike virkemiddel som kan sikre progresjon i utvikling av kunnskap og ferdigheter. Det sistnevnte er et hovedtema i den tyske diskusjonen av «læringsfelt» (Lernfeld) som innholdsmessig og didaktisk prinsipp i fag- og yrkesopplæringen. Allment sett er det en påfallende mangel på forskning som går detaljert inn på likheter og ulikheter mellom fagene i valg av innhold, fortolkning av læreplaner, arbeidsmåter og organisering av opplæringen. Også vurderingspraksiser i arbeidslivet er lite utforsket.

Innhold og vurdering i fag- og yrkesopplæringen kan studeres fra flere teoretiske og metodiske ståsteder – historiske analyser, institusjonelle perspektiver, didaktisk teori, testmetoder m.m. I den foreliggende undersøkelsen vil tyngden av data som skal belyse dette feltet bli hentet fra forløpsundersøkelsen, mens tema knyttet til fagforståelse, læreplaner og oversettelsesprosesser vil bli belyst gjennom studien av styring m.m. Fagarbeidersurveyen vil kunne ha en viss betydning for å kartlegge fagopplæringens relevans, arbeidsplassen som læringsarena samt individuelle og kollektive læringsstrategier.

4 Kvalitetsarbeid, kvalitetsstyring og kvalitetsvurdering

Svein Michelsen og Håkon Høst

4.1 Introduksjon

Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen er ikke et nytt spørsmål. Tvert om kan fag- og yrkesopplæringssystemet historisk sett betraktes nettopp som et kvalitetssystem. Ordningene med inngåelse av lærlingkontrakter som skal sikre opplæring, godkjenning av lærebedrifter og avleggelse av fag- og svenneprøver har sammen med oppnevning av prøvenemnder og partssammensatte organer fra det lokale til det sentrale nivået, har alle vært etablert for å overvåke kvaliteten i fag- og yrkesopplæringen innad og være garantister for denne overfor omverdenen. Det som er nytt er måten kvalitet tematiseres på fra myndighetenes sin side, gjennom ambisjonene om å styre, organisere, måle og vurdere kvalitet i fag- og yrkesopplæringen, som del av et helhetlig kvalitetsvurderingssystem. Hvordan skal man forstå denne nye oppmerksomheten mot og bruk av begrepet kvalitet på alle områder av fag- og yrkesopplæringen? Hvorfor kommer den? I hvilken grad representerer de nye kvalitetskonseptene noe som er tenkt å skulle erstatte de tradisjonelle kvalitetsordningene, og i hvilken grad er de tenkt som et tillegg? Hva består i så fall det nye av i innenfor kvalitetsarbeid, kvalitetsstyring og kvalitetsvurdering? Blir partene i arbeidslivet sin posisjon i styringen av fag- og yrkesopplæringen svekket gjennom nye kvalitetssystemer?

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvordan det vi kan kalle den nye kvalitetstenkningen har blitt brakt inn utdanningssektoren generelt og fag- og yrkesopplæringen spesielt. Vi skal videre gå gjennom en del av litteraturen om kvalitet og kvalitetsstyring knyttet til fag- og yrkesopplæringen, eller VET-feltet, men også knyttet til styringen av forvaltningen generelt. Hva sier litteraturen om implikasjonene av den nye "kvalitetsbølgen" for offentlig styring? Hvordan den har blitt persipert og mottatt? Dernest vil forsøke å anvende dette i utformingen av et perspektiv for forskning på kvalitetsarbeid, kvalitetsstyring og kvalitetsvurderingssystem i fag- og yrkesopplæringen.

4.1.1 Om kvalitet

Det finnes ikke noen helhetlig teori om kvalitet, kvalitetsvurdering eller kvalitetsstyring (Hackman og Wageman 1995). Ordet kvalitet kommer fra den latinske *qualis*, som rett og slett betyr *hvordan*. I undersøkelser av ulike fenomener der *qualis* er den ene tilnærmingen, utgjør gjerne *quantus*, *hvor mye*, den andre. Substantivet kvalitet, egentlig *hvordanhet* eller *tilstand*, må knyttes opp mot noe for å gi mening. En mye brukt definisjon på kvalitet er "en helhet av kjennetegn et produkt eller en

tjeneste har, og som vedrører dens evne til å tilfredsstille fastlagte krav eller behov som er antydnet ” (NS-ISO 8402).

Kvalitetsarbeid er ett nøkkelbegrep i denne sammenhengen. Det er gjennom kvalitetsarbeidet at kvalitet skal sikres og forbedringer skapes. Det neste nøkkelbegrepet i denne sammenheng er *kvalitetsvurdering*. Arbeidet med kvalitet og eventuelle forbedringer skal vurderes ved hjelp av systematiske undersøkelser slik at handlingsvalg kan gjøres på bakgrunn av fakta.

Kvalitetsarbeidet defineres gjennom en sekvensiell modell, ofte referert til som Deming-sirkelen, der elementene *plan, implementering, vurdering og oppfølging* er koplet sammen. Fokuset er på kunden, og det forutsettes at kunden har alle eller de nødvendige forutsetninger for å kunne vurdere kvalitet. Det opereres her med et bredt kundebegrep. Det fremheves ofte at kvalitetskonsepter snur organisasjonshierarkiet på hodet, der alle ansatte får mulighet til å delta i kvalitetsarbeidet. Slik sett kan det også knyttes til jobb-berikelse.

Kvalitetsstyring og kvalitetsstyringssystem er det tredje sentrale begrepet. Innen litteraturen defineres et kvalitetsstyringssystem gjerne som ”organisasjonsstruktur, prosedyrer, prosesser og ressurser som er nødvendige for å iverksette kvalitetsledelse (NS- ISO 8402). Det skal gi

1. styringssignaler til virksomheten
2. grunnlag for å samle og analysere data fra resultatene av de prosesser som utføres, noe som åpner for å måle utvikling
3. et kontrollelement som kan bekrefte at man gjør det riktige
4. erfaringstilbakemelding og bedre vilkår for utvikling

Når begrepene kvalitetsarbeid, kvalitetsvurderingssystem og kvalitetsstyring/styring for kvalitet tematiseres som objekter for forskning på fag- og yrkesopplæringen i Norge, er det på ingen måter opplagt at det er enighet blant aktørene innenfor fag- og yrkesopplæringen om hva som skal legges i disse, verken i teori eller i praksis. Det vil være en av forskningsoppgavene å undersøke.

4.2 Bakgrunn

Den økende bruken av kvalitetsbegrepet de siste tiårene knyttet til styring, organisering og vurdering både av private og offentlige organisasjoner, spores ofte tilbake til japansk bilindustri på 1960-tallet, hvor det ble knyttet til nye systemer som skulle forhindre feil i produksjonen. Begrepet kvalitets sirkler, som stammet fra samme sted, spredte seg raskt også i vestlige land på 1970-tallet. Innenfor utdanningsfeltet kom begrepet kvalitet for fullt på 1980-tallet (Westerhejden et al 2007, Karlsen og Stensaker 1993, NOU 2002:10). Den tiltakende bruken av kvalitetsbegrepet i denne sektoren ses gjerne i sammenheng med populariteten til New Public Management og introduksjonen av prinsippet om målstyring. Tanken var at det ikke lengre var nok at utdanningsinstitusjonene kontrollerte sin egen kvalitet, men at noe utenfor, først og fremst utdanningsmyndighetene i tillegg måtte skaffe seg uavhengige mål på hvordan kvaliteten egentlig var. Selv om kvalitet slik sett fra starten ble koplet sterkt opp mot en regulerings- eller styringskontekst, ble den nye oppmerksomheten mot kvalitet også knyttet til intern evaluering for institusjonenes egen del.

Med utgangspunkt i anbefalinger fra OECD satte Kirke-, utdannings, og -forskningsdepartementet i 1988 ned det såkalte EMIL-utvalget, som i 1988 la fram en rapport om kvalitet i grunnskolen i 1988 hvor det ble presentert en modell for målstyring, kvalitetskriterier og evaluering av skolesektoren (Granheim, Lundgren, Tiller (red.) 1990;15). I løpet av 1990-tallet ble temaet utviklet videre i ulike offentlige utredninger. Et tidsskille ble markert da det såkalte Kvalitetsutvalget la fram sin innstilling, NOU 2002: 10 *Førsteklasses fra første klasse. Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalifikasjonsvurderingssystem av norsk grunnopplæring*. Stortinget fulgte opp med å vedta å opprette et kvalitetsvurderingssystem for *grunnopplæringen*.

Hensikten var at det skulle være et system for det samlede grunnopplæringssystemet, som i dag omfatter grunnskolen og videregående opplæring. Yrkesutdanningen har likevel, ifølge Utdanningsdirektoratets rapport til Cedefop⁴, til nå vært en mindre synlig del av kvalitetssystemet (Utdanningsdirektoratet 2011). Utviklingstakten når det gjelder indikatorsett og instrumenter har vært langt høyere innen skolesektoren enn innen opplæring i bedrift. En årsak kan være at man har fått mer internasjonal hjelp. PISA-undersøkelsen kan stå som eksempel på hvordan en test for sammenligning mellom land har fått enorm betydning og satt sitt preg utdanningsdebatten og -politikken i mange land. Det har vist seg å være adskillig vanskeligere for fagopplæringen og særlig opplæring i bedrift å etablere noe lignende. Et forsøk på etablering av en egen «yrkes-PISA», VET-LSA, har foreløpig ikke lyktes (Olsen 2009). I Norge har kvalitetsportalen Skoleporten blitt viktig for skolesektoren, men uten at arbeidslivssiden har fattet like stor interesse for eller klart å sette noe preg på denne. Det har blitt argumentert med at formaliseringen av et kvalitetsvurderingssystem for fag- og yrkesopplæringen i for stor grad følger mønstre som er tråkket opp i skolen. Formalisering blir dermed oppfattet som "skolifisering" av fagopplæringen, som på sin side har en del særtrekk som gjør en slik overføring av erfaringer og instrumenter problematisk.

Utdanningsdirektoratet er ansvarlig for å utvikle et kvalitetsvurderingssystem for fag- og yrkesopplæringen, i samarbeid med partene i arbeidslivet. Direktoratets arbeid med utviklingen av et slikt system er forankret i Stortingsmelding nr. 44 (2008-2009) *Utdanningslinja* hvor Kunnskapsdepartementet anbefaler at et slikt system bør ha følgende sentrale elementer:

- Et statistikkgrunnlag for gjennomføring og læringsutbytte av fag- og yrkesopplæring
- Kunnskap om læringsmiljø for elever, lærlinger og instruktører gjennom brukerundersøkelser
- Vurderinger av kvaliteten på opplæringen i virksomhetene
- Sysselsettingssituasjonen og bedriftenes vurdering av nyutdannede og deres kvalifikasjoner

Hvis det ene trykket for å etablere et kvalitetsvurderingssystem i fagopplæringen kommer fra ønsket om å etablere symmetri med systemet for skoleopplæring, kan man si det andre kommer fra det overnasjonale nivået. I sitt arbeid med å utvikle et mer felles utdannings- og arbeidsmarked i Europa som ledd i å øke regionens konkurransekraft, har EU satt i verk en rekke prosjekter som også berører fagopplæringen. I København-erklæringen fra 2002 ble det startet opp et arbeid for å utvikle et felles rammeverk for kvalitetsstyring av fag- og yrkesopplæringen. Dette arbeides drives i dag gjennom ENQAVET. Både EU-målene på utdanningsområdet fram mot 2020, og deltakelsen i ENQAVET, som har munnet ut i kvalitetsstyringsrammeverket EQARF må antas å påvirke norsk politikk for kvalitet i fagopplæringen. I dette arbeidet deltar ikke bare statlige utdanningsmyndigheter, men også representanter for partene og fylkeskommunene. Det har også betydning at det, i tillegg til undersøkelser som PISA og TIMMS utvikles en rekke indikatorer, ikke minst av OECD og EU, for komparasjon av de enkelte lands utdanningssystemer, inklusive fagopplæring. EU søker gjennom «the open method of coordination» (OMC) å fremme policy-læring mellom stater, basert på indikatorer og «benchmarks», og derigjennom på frivillig vis å oppnå økt konvergens. På hvilken måte dette influerer det enkelte land er ikke opplagt, men noe som må undersøkes empirisk.

4.3 Relevante litteraturinn ganger

Vi har ingen pretensjoner om å gjennomføre en helhetlig litteraturgjennomgang, men ønsker her å drøfte en del sentrale bidrag og teoretiske perspektiver som vil være nyttige for en studie av problemstillinger knyttet til kvalitet og kvalitetsvurdering i fag- og yrkesopplæringen.

⁴ EUs ekspert- og utredningsorgan for yrkesopplæring

4.3.1 Litteratur om VET og kvalitet

Om man ser på litteraturen omkring kvalitet innen norsk fag- og yrkesutdanning, finner man raskt at det ikke er mye som her er gjort. De få norske faglige bidragene som er fokusert på fag- og yrkesutdanning som arena for kvalitet omfatter i all hovedsak rapporter og debattbidrag (Hagen 2005, Deichmann-Sørensen 2008, Olsen og Deichmann Sørensen 2011). Av nyere bidrag finnes det fra de siste årene også noen evalueringer og analyser av enkeltinstrumenter og ordninger knyttet til kvalitet, som evalueringen av gjennomgående dokumentasjon (Høst m.fl. 2012), vurdering av fagprøven (Hagen m.fl. 2011) og analysen av Lærlingundersøkelsen (Nyen m.fl. 2011).

Kvalitet og kvalitetsarbeid har historisk utgjort selve kjerneaktiviteten i fag- og yrkesopplæringsystemet. Dette systemet har hvilt på arbeidslivspartene, og de oppnevnte representanter på ulike nivå. Styrken ved systemet har ikke minst vært partenes evne til å representere, men også regulere og kontrollere egne medlemmer (Deichmann-Sørensen 2007). Partsdeltakelsen har gitt systemet legitimitet. Deichmann-Sørensen hevder at en endring av arbeidslivspartenes rolle fra regulerte selvregulering til en slags «integrert deltakelse» er et sentralt trekk ved innføringen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. Hun mener også at et norsk kvalitetsvurderingssystem allerede kan identifiseres ut fra den helhet en rekke enkeltelementer utgjør:

nasjonale prøver innenfor grunnleggende ferdigheter, en internettbasert kvalitetsportal, Skoleporten, med informasjon på skole- og skoleeiernivå for sammenliknende vurderinger nye former for brukerundersøkelser for skole og bedrift med standardiserte maler, Elevundersøkelsen og Lærlingundersøkelsen, samt nye prinsipper for systematisk vurdering av forutsetninger, resultat og mål, det vil si kvalitetsvurdering som metode, og til sist nye metoder og prinsipper for statlig tilsyn.

Allerede på slutten av 1990-tallet begynte EU-institusjoner som Cedefop og European Training Foundation (ETF) å tematisere kvalitet og kvalitetsstyring i VET med utgangspunkt i den nye kvalitetsbølgen. Utgangspunktet her er i stor grad politisk, gjennom målet om ønsket om å skape en europeisk fag- og yrkesopplæring, som både skal sikre EUs konkurransekraft, og også etablere fag- og yrkesopplæringen i Europa som en kvalitetsstandard for resten av verden.

Det som er publisert på dette feltet ser ut til å være dominert av diskusjoner om mulige indikatorer og indikatorsett for kvalitet (Lassnigg 2003), og om for eksempel kriterier for kvalitetsarbeid i VET-institusjoner (Visscher 2009). Mange bidrag er kommet i form av rapporter utgitt med sikte på å bygge en europeisk fagopplæring ut fra en felles lest. Det finnes også enkeltbidrag som forsøker å tematisere hvorfor og hvordan «kvalitetsbølgen» har truffet VET-feltet (Gonon 2008, van Buer et al 2008). Oppsummeringene går i samme retning som det vi har skissert for situasjonen i Norge. Når kvalitet i dag tematiseres på en ny måte, er det dels under påvirkning fra privat sektor; man tar i bruk teknikker med formål å forbedre styringen av offentlig sektor, særlig innenfor helse og utdanning. Hvordan dette mottas og tilpasses varierer, ikke bare mellom land, men mellom ulike sektorer og også deler av sektorer. Betydningen av det som i mange land blir formulert som PISA-sjokket framheves også (van Buer et al 2008). Dette bidro i første omgang til å et søkelys på kvaliteten av skoleopplæringen, men derigjennom også på yrkesutdanningene. «Benchmarking» er et mangefasettert redskap som står sentralt også på VET-feltet. Utfordringene med å etablere sammenlignbare datasett er imidlertid store, spesielt mellom land, men også innad i de enkelte land (Seeber 2008). En særlig utfordring for fag- og yrkesopplæringsystemer som omfatter også bedriftsopplæring, er å skaffe anvendbare og sammenlignbare data fra bedrift. En gjennomgang av alle artikler etter 2002 i European Journal of Vocational Education viser imidlertid bare en som har kvalitet som eksplisitt tema. Kontrasten mellom VET-feltet og høyere utdanning er slående. Bare i tidsskriftet Higher Education Studies har det stått 400 artikler på trykk om kvalitetstematikken fra 1995 til i dag (Haakstad 2011). Hva dette er uttrykk for er for oss foreløpig et åpent spørsmål.

4.3.2 Litteratur om kvalitetsstyring og forvaltningspolitikk

Selv om, eller kanskje nettopp fordi det foreløpig finnes lite litteratur på VET-feltet, kan det være nyttig med en litt bredere gjennomgang av kvalitetsstyring som ideologi eller som styringskonsept/styringsoppskrift og de komponentene som inngår i dette. Det gjelder blant annet analyser av TKL eller totalkvalitetsledelse (Hackman og Wageman 1995), og litteraturen om internkontroll eller audit (Power 1997, Lie 1987), men vi kan også trekke på den omfattende litteraturen om forvaltningspolitikk, New Public Management (NPM), og nye styringsinstrumenter (Pollitt og Bouckaert 2004, Christensen og Lægreid 2011, Gornitzka 2010).

Kvalitet og TKL

Helhetlig kvalitetsvurdering har mye til felles med det som er blitt kalt TKL (totalkvalitetsledelse). Innen VET har det vært økende interesse for slike systemer i Europa, både i forhold til organiseringen av VET som en helhet, og de virkemidler som anvendes. Samtidig er det på ingen måte selvsagt hvordan TKL kan appliseres på VET (Van den Berghe 1996), ei heller hva som utgjør et godt helhetlig kvalitetsvurderingssystem.

Bakgrunnen for interessen for TKL var endringer i industriell organisasjon og tendensen til avvikling av vertikalt integrerte konserner til fordel for løse nettverk av bedrifter i form av underleverandørnettverk. Dette forutsatte andre kontrollformer i form av styring på distanse. Snarere enn å kontrollere kvaliteten på produktene søkte man her å kontrollere deres kvalitetsprosedyrer og rutiner. Tilhengerne kan her vise til en rekke eksempler på at slike ordninger kan fungere godt. De empiriske resultatene fra kritiske studier er imidlertid ikke like optimistiske. En studie viser at 80 prosent av industri- og servicebedrifter bedrifter som iverksatte TKL har gitt det opp, mens andre studier indikerer at bare hver tredje bedrift som har implementert TKL mener at det har hatt signifikant positiv betydning (Hackman og Wageman 1995, Søreide 1996). Også tilgjengelige norske studier peker i en slik retning (Rydland 2001). Forklaringer på at TKL ikke alltid virker innenfor en organisasjon er mange og motsetningsfylte. Søreide (1996) grupperer disse i tre ulike kategorier.

1. Manglende kunnskap eller forberedelser fører til feilaktig implementering
2. Maktkonstellasjoner og konflikter internt gjør at ulike aktører ofte trekker i ulike retninger
3. Systemet går på tvers av etablerte institusjonelle normer og verdier.

Fagopplæring kan betraktes som en organisasjon, en arena for aktørgrupper og en institusjon der det gjør seg gjeldende et sett av normer og verdier. Utvikling av et helhetlig kvalitetssystem i fagopplæringen kan derfor betraktes fra alle disse tre perspektivene.

Et fjerde perspektiv, som også kan være fruktbart for nye kvalitetssystemer i fag- og yrkesopplæringen, knytter an til teorier om sosial kapital og sosiale felt (Bourdieu 1987). Slike felt styres av egne logikker og preges av makt-relasjoner mellom ulike posisjoner og kapitalformer. Slik utvikles det forestillinger om hva som er sentralt og riktig blant dem som er innenfor feltet. Når TKL intervenerer i dette feltet kan det oppfattes som at et administrativt blikk "utenfra" bidrar til å devaluere de feltinterne former for verdsetting. Et norsk bidrag er her en analyse av innføring av TKL ved Haukeland Sykehus (Søreide 1996). Instrumenter som i og for seg ansees som nyttige ble her avvist da de truet etablerte habituser og dominansrelasjoner. Lojaliteter og identifikasjoner talte mer enn kortsiktige nyttebetraktninger.

Forvaltningspolitikk og nye styringsformer

Et helhetlig kvalitetsvurderingssystem kan fra en vinkel betraktes som en styringsform innen forvaltningen. Forvaltningspolitikk kan defineres som "deliberate changes to the structures and processes of public sector organizations with the objective of getting them (in some sense) to run better" (Pollitt og Bouckaert 2004:8). En slik tilnærming åpner for å se mer generelle organisatoriske og strukturelle utviklingstrekk innen offentlig forvaltning i sammenheng med nye

styringsteknikker som kvalitetsstyring og kvalitetssikring. Strukturelle endringer kan dreie seg om oppsplitting av organisasjoner med sikte på økt effektivitet eller omforming av relasjoner mellom ulike styringsnivå. Prosessreformer kan dreie seg om utvikling og implementering av nye kvalitetsprosedyrer eller kvalitetssystemer eller andre former for styringsteknikker. Fagopplæringen og skolesektoren kan da betraktes som aktuelle politikkområder der disse ulike formene for modernisering gjør seg gjeldende.

Metcalfe og Richards (1987) skriver at "Public management is concerned with the effective functioning of whole systems of organizations. What distinguishes public management is the explicit acknowledgement of the responsibility for dealing with structural problems at the level of the system as a whole." (Metcalfe og Richards 1987:73-75). Et kvalitetsvurderingssystem kan i et slikt perspektiv anses som et forsøk på å tilpasse og videreutvikle hele systemet for fagopplæring, og det sett av organisasjoner som utgjør dette politikfeltet. Det totale ved et kvalitetsvurderingssystem kan nettopp forstås i en slik sammenheng. Men det kan også på den annen side omfatte mikro-nivået, den enkelte organisasjon eller instrument. Det setter fokus på at noen har ansvaret for den makropolitisk utviklingen av slike systemer innen yrkesopplæringen. Sentrale spørsmål vil være av typen: Hvem er arkitektene for et slikt system? Hvordan er dette arbeidet organisert? Dette arbeidet vil i stor grad ha en innovativ karakter (Ibid.). Men man kan også reise spørsmål av typen: Hva utgjør dette systemet? Hvilke komponenter består det av? Hvordan, evt. i hvilken grad er de koplet sammen?

Forvaltningspolitikk finnes i en rekke ulike varianter og kan studeres ut fra ulike perspektiver. Tre nøkkelord er her "managerialism" (Painter 2011), "New Public Management" (NPM) (Christensen og Lægredid 2011) og Post-NPM (Christensen og Lægredid 2011). NPM fokuserer i all hovedsak på anvendelsen av markeds mekanismer som grunnlag for effektivisering av offentlig sektor. Antakelsen er at økende fokus på management og marked vil føre til økt effektivitet uten negative sideeffekter (Christensen og Lægredid 2011). NPM har to strukturelle dimensjoner, en vertikal og en horisontal. På vertikalplanet går veien gjennom strukturell devolusjon og fristilling. Ledere vil slik kunne fokusere på problemløsning. Dette arter seg i form av at tradisjonelle organisasjonsenheter får mer autonomi gjennom at regler som avgrensner deres handlingsfrihet fjernes, man får en bevegelse bort fra det politiske og et sterkere skille mellom politikk og administrasjon; horisontalt gjennom økt funksjonell spesialisering. Oppgaver kan slik rendyrkes, noe som letter måling av resultater. Det er videre et sterkt fokus på definering og måling av oppgaver og resultater (Boston 2011).

NPM forstås av noen som et moderniseringsnarrativ (Paradeise et al 2009), og av andre som et løst og mangefasettert sett av ideer og styringsteknikker som kan anvendes for modernisering av offentlig sektor (Christensen og Lægredid 2011). Et stort antall ulike instrumenter ansees å være tilgjengelige i NPM, hvorav TKL bare er ett. Viktige nedslagsfelt for slike teknikker er helsesektoren og utdanningssektoren. Slike instrumenter vil ofte re-kontekstualiseres i en slik sammenheng, og det kan ofte være stor avstand mellom den systematikk som framgår av NPM som styrings- eller moderniseringsnarrativ og sammenhengen mellom de ulike instrumenter som anvendes. Disse har gjerne enkeltvis blitt utviklet ut fra separate del-prosjekter og delmål, og en sammenkopling skaper et potensiale for tvetydigheter, implementeringsproblemer og konflikter.

Kvalitetsstyring i NPM versjon knyttes også til "managerialism". Organisasjoner bør få styrket sin autonomi, slik at ledere kan styre, i stedet for å ro (Osborne og Gaebler 1996). I den grad staten skal styre, så bør det styres på distanse. Resultatstyring gjennom indikatorer er også vanlig innen NPM. En viktig side ved denne type politikk er en størst mulig grad av kvantifisering av de ulike aktiviteter innen offentlig virksomhet. Samtidig bør resultater sammenstilles, sammenlignes og vurderes i forhold til oppsatte mål "ex post" (Christensen og Lægredid 2011). I den sammenheng er "empowerment of stakeholders", eller brukermakt som grunnlag for måling av tjenestekvalitet et viktig element. Elever og lærere, lærlinger og instruktører skal høres. Deres oppfatning av opplæringens kvalitet har betydning. Brukerundersøkelser i bred forstand brukes både som

argument og styringsteknikk i NPM. Borgerne som brukere og deres oppfatninger av offentlige tjenester skal gis økt innflytelse. På denne bakgrunn skal brukerne inviteres inn i selve styringen av et gitt politikkfelt, samtidig som deres tilfredshet med tjenestenes kvalitet kan måles. Hvorvidt denne type styringsteknikk faktisk skaper "empowerment" blant brukerne er imidlertid omstridt. På den ene siden skal det skapes økt politisk kontroll og mer handlingsrom, på den annen side skal brukernes innflytelse økes. I tråd med Hood (2004) kan vi retorisk spørre om dette faktisk gjelder innen fag- og yrkesopplæringen: Hvordan er det mulig å øke politisk innflytelse, partsinnflytelse, lærernes/instruktørens innflytelse og elevenes/lærlingenes innflytelse samtidig? Er det? Hvis innflytelse dreier seg om et nullsumspill, så er dette ikke mulig. Om myndighetene øker sin innflytelse i fagopplæringen, blir partenes innflytelse mindre etc. Pollitt og Bouchaert (2004) hevder imidlertid at det er mulig å fortolke situasjonen i lys av et non-nullsumspill..Det dreier seg for eksempel om å utvikle innflytelse på ulike saksforhold, der interessene kan være samsvarende. Eksempelvis kan både politikerne og partene utvikle innflytelse gjennom at det satses ressurser på fagopplæring, partene får økt innflytelse på opplæringssystemet og politikerne får økt innflytelse på sysselsettingen gjennom at muligheten for å integrere ungdom i arbeidslivet øker. Man utvikler innflytelse men over svært ulike ting. Betyr dette så at retorikken omkring "empowerment er holdbar"? Ifølge Pollitt og Bouchaert gjelder det bare dersom enkelte svært generelle vilkår kan møtes dvs ; At politikerne begrenses seg til å overvåke resultater og styrer gjennom rammer, at målsettinger må være rimelig klare og transparente, og i tråd med de øvrige aktørenes preferanser. I tillegg må organisasjonsstrukturen som det arbeides igjennom være tilpasset. Politikktutforming i en slik sammenheng vil mer dreie seg om balansering av dilemmaer og paradokser aktivisering av direkte motsetninger.

Litteraturen rundt «Performance management» er generelt opptatt av å måle resultater i offentlig virksomhet. Dette inkluderer hvordan informasjon om resultater så kan koples sammen og tas i bruk (Put og Bouchaert 2010). Også denne litteraturen framkommer i flere varianter eller overskrifter, som resultatmåling, resultatstyring og forvaltningsrevisjon eller "performance audit" og "tilsyn". Til dels reflekterer det en historisk utvikling der resultatstyring har endret karakter. I sin tradisjonelle form er «Performance measurement» systems og audit innrettet mot legalitet og korrekte prosedyrer. Det har vært en tendens til å ekspandere mandatet til også å omfatte måling av resultater eller output (Kaufmann et al 1980). Et tredje stadium er knyttet til full «performance audit» med fokus på økonomi og effektivitet (Pollitt og Bouchaert 2004). Her kommer også forholdet mellom eksternt tilsyn (audit) og internt tilsyn (management) inn i bildet. Det er blitt hevdet at NPM har bidratt til en tilsynseksplasjon (Power 1995). Dette er mest synlig i England, med økende vektlegging av ansvar/accountability og transparens, sammen med økende anvendelse av modeller for kvalitetssikring som grunnlag for organisatorisk kontroll. Hood (2004) har imidlertid vist at det ikke er snakk om en generell utvikling innen alle politikkområder. Områder som i særlig grad peker seg ut ifølge denne studien var helsesektoren og høyereutdanning/skolesektoren (Hood 2004). Mye tyder på at tilsynsaktiviteten innen disse sektorene har endret seg, også i i Norge. Det er en økende tendens til at tilsyn ivaretas av spesialiserte organisasjoner (single purpose organizations) som er skreddersydd for bestemte områder og oppgaver. Innen helsesektoren er 14 ulike tilsyn involvert på ulike måter og med ulike oppgaver (Kilde?). Alle har sine rutiner, sine informasjonskrav og skjemaer.

Tilsyn er imidlertid ikke uproblematisk innenfor en NPM-arkitektur. Tradisjonelt har virksomheten til revisjonsinstitusjoner vært å holde offentlige institusjoner ansvarlige. Tilsyn er da en triangulær relasjon mellom parlament, tilsynsinstitusjon og den institusjon som det blir ført tilsyn med. Grunnlaget er mangel på tillit, og oppgaven er å føre tilsyn med det som er gjort, hvoretter resultatet blir offentliggjort. Samtidig kan fokus også utvides til målsettinger om å gjøre institusjonen bedre. Dette er i sterkere grad en en-til-en relasjon, basert på tillit, der tilsynsobjektet i større grad medvirker som subjekt. Vektleggingen av de to rollene kan være uklar og komplisert i praksis. Veiledning kan videre trekkes inn som en tredje dimensjon. Litteraturen peker her på ulike konflikter og dilemmaer som her gjør seg gjeldende (Kaufmann et al 1980). Det er i praksis ofte stor spennvidde mellom kontrollrollen og det å fungere som en katalysator for utvikling og

endring (Ibid.) Hva som utgjør en adekvat balanse mellom utvikling, veiledning og kontroll er ofte omstridt. En sentral side ved dette er hvordan tilsynsorganet tolker sitt mandat. NOKUT kan tjene som eksempel. NOKUT har definert sin operasjonelle rolle som et spørsmål om iverksetting og kontroll (Langfeldt et al 2008). Den nasjonale evalueringen av NOKUT konkluderer med at NOKUT har valgt å prioritere kontroll snarere enn en mer fleksibel vei orientert mot utvikling (Ibid.). Evaluatorene framhever videre at begrensningene for NOKUT i betydelig grad er selvvalgte og basert på fortolkningen av organisasjonens mandat og tilgjengelige ressurser snarere enn mandatet selv.

En annen sentral side ved kontroll og tilsyn i en NPM-arkitektur er koordinerings- og samordningsproblematikken. Langs vertikal planet har det funnet sted en tiltakende strukturell devolusjon ut fra skillet mellom politikkkutforming og implementering, Langs horisontalplanet har oppspaltning og utdestillering av ulike tilsyn og kontrollinstanser med hver sine spesifiserte oppgaveprofiler i prinsippet lettet den politiske kontrollen over den enkelte instans, der aktiviteten kan måles i henhold til mål og retningslinjer. Mot dette sår den fragmenteringen og de koordineringsproblemer man har erfart (Christensen og Læg Reid 2011). Resultatet har vært en styrking av kontrollfokus og audits, samt en økende tendens til å arbeide på tvers av organisasjonsgrenser med sikte på å bedre koordineringen, både når det gjelder tjenesteproduksjon og i tilsynet av denne.

Også Pollitt og Bouchaert (2004) peker på den økende tendensen til resultatmåling og bruk av resultatindikatorer. De peker på tre dimensjoner; at målingen er blitt mer ekstensiv i den forstand at flere nivåer i forvaltningen blir gjort til gjenstand for måling; at målingen blir mer intensiv, dvs. at den omfatter flere indikatorer eller indikatorsett, og at målingen både er ekstern og intern. Forfatterne legger videre stor vekt på måten resultatindikatorerne er blitt til på. Er de blitt utviklet gjennom forhandlinger og konsultasjoner med sektoren eller er de blitt til gjennom ensidige utviklingsprosesser innad i forvaltningen? Fra myndighetenes side preges de uansett av ønsket om større transparens. Fra sektoren eller brukernes side er det mer et spørsmål om tillit til at indikatorerne faktisk ansees å være gyldige eller dekkende og at de har legitimitet. Hvis ikke er det et klart potensiale for at målingene vil preges av et relativt løst forhold til det som faktisk foregår i de organisasjoner og/eller felt som skal måles (Meyer og Rowan 1991). I så fall vil formelle strukturer av legitimering kunne bli frakoplet strukturen av aktiviteter som foregår (Münch 2008).

Det er med andre ord både knyttet problemer og mulighet til systemer for indikatorutvikling. På den ene siden vil kvaliteten på indikatorerne være avhengig av kvaliteten på det informasjonssystemet som de er en del av og omvendt. Ut over dette vil kvaliteten også være avhengig av i hvilken grad de aktørene som skal fore disse systemene stoler at de kan skape fordeler i form av rasjonalisering og transparens. Hvorvidt de har effekter i praksis er imidlertid omstridt. I de kvantitative studier som er gjennomført (Tyskland og Italia) kan det ikke dokumenteres at utvikling og anvendelse av "performance management" systemer har medført effektivitetsgevinster (Andrews 2011).

Fra tillit til mistillit?

Andre tilnærminger søker å analysere utviklingen av slike indikatorsystemer i relasjon til problemstillinger omkring tillit. Det handler ofte å om å gjenvinne tillit og legitimitet (Van de Walle 2011). Dette har vært en av hovedmotivasjonene for reformer i offentlig virksomhet. Mangel på tilfredshet med offentlige tjenester ble ofte knyttet til manglende brukerorientering og lav kvalitet. Spissformulert, så skulle publikums tillit gjenvinnes gjennom systemer som forutsatte mistillit (Ibid.). En av konsekvensene var systematisk måling av brukererfaringer gjennom introduksjon av brukerundersøkelser, surveys, barometre og monitører på brei front i de fleste områder av offentlig forvaltning. Målet var å skape størst mulig kongruens mellom hva borgerne ønsket og det styresmaktene leverte. Slik kunne det skapes mer tillit og et nytt grunnlag for tjenester av høy kvalitet som reflekterte brukernes behov. Konkurransen og avvikling av monopoler ville eksponere tjenestetilbydere for forbrukermakt og forbrukervalg. Utvidelse av brukerrettigheter, konsumentrettigheter og juridifisering kan også tolkes inn i et slikt skjema. Legitimitet og tillit

knyttes her til kvalitet på tjenester snarere enn regelfølgning og tjenestens offentlige karakter (Peters 2011). Det etableres også en link mellom politisk legitimitet og tjenestekvalitet (Ibid.). Forholdet mellom tillit til offentlige tjenester og tjenestenes kvalitet er imidlertid problematisk, og målinger av brukertilfredshet eller organisasjonsomdømme er ofte ikke noen særlig god indikator på offentlig tjenestekvalitet (Van der Walle 2011). Reformen med vekt på brukerorientering og rettigheter kan faktisk bidra til å utvikle høye og kanskje urealistiske forventninger og derigjennom nye former for mistillit til offentlig tjenesteproduksjon.

Kan vi så ha tillit til resultatene fra slike brukerundersøkelser? Gir de et nytt grunnlag for politikktutforming og resultatmåling? En sentral side er knyttet til brukernes motivasjon for å delta i undersøkelser som inngår i slike indikatorsystemer. Igjen kan vi trekke fram noen eksempler. I noen sammenhenger kan staten med loven i hånd kreve informasjon fra skoler og lærebedrifter. Selv i slike sammenhenger er det institusjoner som ikke oppfatter at det foreligger en slik plikt. Deltakelse fra andre grupper som studenter, elever og lærlinger er derimot i prinsippet frivillig. De kan ikke tvinges til delta, selv om de "motiveres" av representanter fra ledelsen ved skoler, høyere utdanningsinstitusjoner og andre. Innen høyere utdanning er dette et kronisk problem med lave svarprosent og svak oppslutning i evaluering av studieemner, noe som ofte gir representativitetsproblemer, svak reliabilitet og tilsvarende problemer i fortolkning av resultater. Kombinasjonen av høye forventninger og manglende oppfølging av resultater kan produsere vilkår for skuffelse, der utfylling av skjema reduseres til en pliktøvelse (Stensaker 2006). Det viktigste er at maskinen må fores (Ibid.) Resultatet kan bli ritualisme og mytedanning, noe som ofte ytrer seg i form av lav validitet, inkonsistente svarprofiler og /eller rapportering på områder som respondentene beviselig ikke har vært engasjert i (Vibe og Evensen 2009, Vibe 2011). En side er her problemstillinger knyttet til generell rapporteringstretthet hos studenter, elever, lærere og ledelse ved ulike institusjoner og institusjonstyper. En annen er knyttet til utforming av instrumentene. Selve formatet for enkelte sentralt utformede brukerundersøkelser, med mange og svært detaljerte spørsmål, kan i seg selv virke avskrekkende på respondentene. Et problem er lav svarprosent, et annet er svarprosent som kan sammenlignes med valgdeltakelsen i Sovjetunionen. Konstruksjonsvaliditeten, dvs. hva spørsmålene pretenderer å måle, kan også være problematisk. Det er knyttet klare validitets- og reliabilitetskrav til brukerundersøkelser hvis de skal ha utsagnskraft (Adcock og Collier 1994, King et al 2001). Det er vanskelig å ha tillit til resultatene hvis undersøkelsene ikke er skikkelig tilskåret og gjennomført i henhold til boka i alle faser.

En rekke studier stiller opp tillit-mangel på tillit som motsetninger i analyser av indikatorsystemer eller tellekanter. Det framheves ofte at NPM er basert på mistillit. Skillet til Webers byråkratiteori er her klart, der tjenestemannen handler i fellesskapets interesser (Weber 1970). NPM krever derimot detaljerte overvåkningssystemer og kontroll, men også utvikling av motkrefter i form av brukermakt. Identifikasjons-baserte former for tillit blir dermed vanskelig. Utvikling av NPM-instrumenter for kontroll og overvåkning er blitt anklaget for å ødelegge gamle tillitsbaserte relasjoner innen offentlig sektor. Moderne resultatstyring og management blir her sett i direkte motsetning til mer tillitsbaserte former for styring og kontroll. Denne motsetningen aktiviseres i særlig grad innen de deler av offentlig sektor der profesjoner og kunnskapsgrupper har stått sterkt, dvs innen utdannings og helsesektoren. Disse gruppene har historisk nytt godt av betydelig skjønn og autonomi i arbeidet, ofte kalt regulert selvregulering. Det argumenteres ofte med at tillit til profesjonelle og faglige standarder er blitt erstattet av mer eksplisitte standarder for resultatstyring. Resultat er en eksplosjon av audits som erstatning for tillit (Power 1997). Men samtidig er det også blitt framhevet at NPM ikke nødvendigvis er å anse som et mistiltsbasert styringssystem. Snarere, det fokuserer på å redusere informasjonsgap, på innsyn og transparens, og på finkornede former for kontrollsystemer og på systematisk informasjonsinnhenting fra berørte parter. Det kan sies å være mer fokusert på kunnskap og kalkulasjon enn identifikasjon.

Innen høyere utdanning har debatten om kvalitetssikringssystemer og mistillit vært særlig intens. I et oppsummerende innlegg ved avslutninga av den fjerde EQAF-konferansen⁵ i København i 2009 konkluderte Bjørn Stensaker med at kvalitetsarbeidets “state of the art” egentlig ikke har utviklet seg i særlig grad i løpet av 10 - 15 år med intens systembygging og evalueringsvirksomhet. (Haakstad 2011). Det er de samme problemene som behandles som har opptatt kvalitetsstyringsmiljøet i alle år: Oppsvulmede systemer, kontrollfunksjonens hegemoni, de faglig ansattes fremmedgjorthet og mangel på deltakelse, samt en tendens til ensretting som kvalitetssikringens nasjonale og europeiske kodifisering framelsker. De sentrale problemstillingene innen kvalitetsfeltet i høyere utdanning er i følge NOKUTs Haakstad (2011) fremdeles:

- Hvordan skape gjennomgripende aksept og engasjement i institusjonene
- Hvordan motvirke at kontrollfunksjonen overskygger forbedringsorientering
- Hvordan motvirke tendensen til å redusere kvalitetsvurdering til bedømmelse etter tellekanter, basert på enkle indikatorer;
- Hvordan forhindre at kvalitetsarbeidet eser ut til et svulmende rapporteringsbyråkrati.
- I sum: Hvordan gjøre kvalitetssikringsarbeidet mer effektivt, hensiktsmessig og meningsfullt for de involverte?

Denne type perspektiv har klar relevans for kvalitetsstudien I fag- og yrkesopplæring. Riktignok er ikke fagopplæringssektoren basert på profesjoner i klassisk forstand. Fagopplæring bør kanskje mer forstås som en kaderorganisasjon (Rothstein 2010), der kjennskap til fagopplæringens psykologi og verdier har telt mer enn formell kompetanse (Michelsen, Gittlesen og Høst 1998). Dette har dannet en normativ basis for kontrollpraksisene. Utvikling av nye kvalitetsstyringsinstrumenter kan slik sett forstås som overgang fra et tillitsbasert kontrollordning til en mistillitsbasert kontrollordning (Olsen og Deichmann-Sørensen 2011). Alternativt kan utviklingen fortolkes som et forsøk på å etablere en annen type tillit, en tillit som mer er forankret i kunnskaper. I et slikt perspektiv framheves det at slike instrumenter også kan skape ny tillit, og at mistillitsaspektet ved NPM ikke bør gis for mye vekt. Andre bidrag vektlegger at det i denne situasjonen er behov for nye identifikasjonsbaserte tillitsrelasjoner i form av partnerskap og nettverk (Greve og Hodge 2011) eller styring gjennom dialog.

Mykere styringsformer

NPM var opprinnelig tenkt som et virkemiddel innen harde politikkområder med økonomi og insentiver som brekkstang. Dette åpnet for såkalte “sterke reformdesign” (Ingram 1996). Når NPM i økende grad sprer seg til myke politikkområder, tas også svake reformdesign eller svake styringsformer i bruk. Styring gjennom dialog kan sees som et eksempel på en overgang fra en hierarkisk og regelbasert styring i retning av en mer dialog- og resultat-basert form for styring (Helgøy og Homme 2011). Noen kaller det for “myk” NPM, men andre ser det som uttrykk for post-NPM tendenser (Christensen og Læg Reid 2011). Dette henger også sammen med den økende vektleggingen av flernivåstyring (Bache og Flinders 2004, Helgøy og Aars 2008). Her framheves betydningen av kontinuerlige forhandlinger mellom beslutningstakere på ulike nivå i styringsverket, både lokalt nasjonalt og overnasjonalt. Styringsnivåene framstår som preget av en gjensidig avhengighet.

OMC (The open method of coordination) er et eksempel på en annen myk styringsform. Den ikke basert på legalt bindende regler, og har utviklet seg til bli stadig viktigere innen EU (Gornitzka 2010). Gjennom en kombinasjon av normativt press, agendasetting og gjensidig læring har det vært mulig å komme langt innen områder som ellers er blitt betraktet som vanskelige og preget av motstridende nasjonalstatlige interesser. Fire elementer inngår (European Council 2000, para 37):

- 1 Utforming av retningslinjer og tidstabeller for å oppnå spesifiserte mål
- 2 Oversettelse av retningslinjene til nasjonale og regionale målsettinger og politikk

⁵ The European Quality Assurance Forum (EQAF),

- 3 Utvikling av indikatorer for «benchmarking» og sammenligning
- 4 Felles evaluering og vurdering av medlemsstatenes praksiser gjennom gjensidig læring

Slike styreformere kan også et betydelig potensiale på nasjonalt og lokalt nivå, for eksempel mellom staten og fylkeskommunene, eller mellom fylkeskommunene og opplæringskontorene, mellom fylkeskommunen og de videregående skoler, samt mellom opplæringskontor og bedriftene innen kvalitetsarbeid i fag- og yrkesopplæringen. Den informasjon som framskaffes skal ikke bare gi sentrale myndigheter innsyn, men skal også danne grunnlag for forbedrings- og kvalitetsarbeid lokalt. Argumentet er at lokale myndigheter og aktører dermed også har egeninteresse av å samle inn data, fordi denne type informasjon gir dem handlingsmuligheter og grunnlag for lokal kvalitetsstyring og lokalt kvalitetsarbeid. Det gir også skoler, opplæringskontorer og bedrifter slik informasjon, som de så kan handle og drive forbedringsarbeid ut fra. Tilgjengelige studier tyder på at denne form for informasjon også blir brukt av lokale politikere når den først foreligger (Askim 2007).

Mye av denne litteraturen er opptatt av flernivåstyring og relasjoner mellom styringsnivå, mellom overnasjonalt og nasjonalt nivå, og/eller mellom nasjonalt og lokalt nivå, slik dette arter seg under nye vilkår. Skolepolitikk har historisk vært et nasjonalstatlig prosjekt (Telhaug 2003), men overnasjonale institusjoner som OECD og EU spiller en stadig viktigere rolle, samtidig som vi ser at det lokale nivået ofte har fått større betydning. Politikktutforming finner sted gjennom sammenkjedede beslutningsprosesser mellom de ulike nivåene, som ansees som gjensidig avhengige men også relativt autonome, og der blandingsforholdet mellom hierarki og dialog kan være uavklart. Slike situasjoner åpner for såkalte beslutningsfeller, der det underliggende nivå kan blokkere politikk utformet på et høyere nivå (Scharpf 1988). Dette resonnementet har ikke bare relevans for føderalstater, men også enhetsstater med et sterkt og bredt lokalt sjølstyrer som i Skandinavia (kfr Page 1991). For å unngå veto-situasjoner framstår styring gjennom dialog som en hensiktsmessig strategi. I denne dialogen kan også mellomliggende institusjoner eller nettverk trekkes inn (Hansen 2007). Vi kan her peke på KS sin sentrale rolle. Samarbeid med KS uomgjengelig hvis det er snakk om sentral-lokal relasjoner og forhold mellom ulike styringsnivå. Med andre ord, det er ikke bare snakk om dialog med partene i arbeidslivet, men også med kommunene/fylkeskommunene og deres interesseorganisasjon. Det er også en tendens til utvikling av nye formelle strukturer for å motvirke fragmentering og overspesialisering, med vekt på medeierskap, pragmatiske løsninger og bredere interessekonstellasjoner, framfor kortsiktig effektmåling, et norsk eksempel er her NAV (Christensen og Lægneid 2011).

4.3.3 Oppsummerende om forvaltningslitteraturen og kvalitetsstyring

Denne litteraturen forteller oss at spekteret av virkemidler som kan inngå i et kvalitetsvurderingssystem er stort. Den peker også på at samarbeidet med mellom styringsnivåene og med berørte parter kan anta løsere og mer dialogpregede former. Ofte blir framveksten av slike styringsformer knyttet til behovet for å reetablere vilkår for tillit. En betegnelse som post-NPM er blitt brukt om denne utviklingen. Den viser til at selv om framveksten av slike styringsformer har sine forutsetninger i NPM, så representerer de samtidig en overskridelse av denne styringsformen (Christensen og Lægneid 2011). De framstår også som langt mer sofistikerte enn første generasjons NPM tiltak. Vektleggingen av denne type styring åpner også for en annen vurdering av statens rolle. NPM er knyttet til forestillinger om at staten skulle trekke seg tilbake, mens disse nye styringsformene åpner for å anta at staten styrer tettere, men mer sofistikert (Hudson 2007).

Både litteraturen om TKL (total kvalitetsledelse) i private organisasjoner, kvalitet innen VET, fra den forvaltningspolitikk, NPM, styring gjennom indikatorer og nye myke styringsformer vil kunne bidra som grunnlag for å studere et kvalitetsystem. I den sammenheng er det viktig å forstå den strukturelle bakgrunnen for framveksten av kvalitetsystemer, hva som karakteriserer dem, og hvordan de kan forstås. Det er mange sammenfall innen litteraturen. Ett sentralt fokus er hvordan slike systemer utformes, et annet hvilken legitimitet de har og hvorvidt de knyttes til tillit eller mistillit. Innen litteraturen om forvaltningspolitikk kan kvalitetsystemer og kvalitetsstyring forstås

som elementer som kan integreres i et NPM program. På den annen side kan kvalitet og kvalitetsstyring også knyttes til en post-NPM politikk med vekt på tillitsbygging, økt samordning, flernivåstyring og mykere styringsformer. Post-NPM kan sees på som en erstatning eller som et supplement til NPM. Drivkreftene bak utviklingen av post-NPM er mangefasetterte, men i hovedsak knyttes de til et sterkt ønske om økt politisk kontroll. NPM innebar i prinsippet at staten trakk seg tilbake. Konsekvensen var økt distanse mellom staten og tjenesteutførende enheter. Den økende horisontale spesialiseringen innebar videre økende fragmentering og tiltakende samordningsproblemer. Post-NPM bevegelsen karakteriseres av en tendens til utvikling av nye formelle strukturer for å motvirke fragmentering og overspesialisering. Det legges også mer vekt på medeierskap, pragmatisme og utvikling av bredere interessekonstellasjoner, framfor kortsiktig effektmåling.

Ønsket om å utvikle en ny kvalitetskultur innen fag- og yrkesopplæringen som går på tvers av tradisjonelle grenselinjer mellom opplæring i skole og opplæring i arbeidslivet kan også sees i en slik sammenheng. Kritiske spørsmål er her i hvilken grad den nye kvalitetskulturen som søkes utviklet er kompatibel med tradisjoner, normer og verdier innen de to feltene, om de indikatorsystemer og verktøyer som utvikles har tillit og legitimitet både innen skole og fagopplæring, og på de ulike nivå i styringssystemet. Ett viktig spørsmål er om kvalitetssystemene ansees som instrumenter for utvikling og/eller kontroll. Et annet spørsmål er knyttet til kvaliteten av disse indikatorsystemene som f.eks brukerundersøkelser, og deres reliabilitet og validitet.

4.4 Trekk ved norsk forvaltningspolitikk og fag- og yrkesopplæringen

Litteraturgjennomgangen har i all hovedsak hatt en generell karakter, men har blitt illustrert med eksempler fra det politikkfelt som skal belyses. Spørsmålet som melder seg er hvorvidt eller i hvilken grad beskrivelsene er relevante for norsk forvaltningspolitikk og norsk yrkes- og fagopplæring. Norge har generelt blitt ansett som en nølende reformator i forvaltningspolitikken (Olsen 1996). En vanlig oppfatning er at man ikke har gått så langt som de anglo-saksiske land, men likevel har adoptert NPM tiltak i betydelig utstrekning (Foss Hansen 2011). NPM kolliderte med etablerte normer for administrasjon, noe som satte i gang en prosess preget av omfortolkning og seleksjon, der enkeltelementer fra NPM ble hentet og implementert (Christensen og Læg Reid 2011). Blandingsforholdet varierer også mellom ulike politikksektorer (Byrkjeflot, Christensen og Læg Reid 2008, Bleiklie 2009). Likevel ser vi konturene av en utvikling bort fra tradisjonelle "rechtstaat"-verdier (alt må ha basis i lov) i retning av "public service", som gir mer armslag for politisk-administrative tilpasninger (Pollitt og Bouchaert 2004, Verhoest et al 2010). NPM-politikken har klart vært medvirkende til denne utviklingen. Særlig har mål og resultatstyring blitt populært. Samtidig påpekes det ofte at de skandinaviske landene ikke tilhører "the marketizers" dvs land som har gått langt i å anvende markedsmekanismen, men snarere representerer et annet utviklingsforløp som karakteriseres som "modernization" snarere enn marketization, med vekt på "managerialism", performance orientering/resultatstyring og økt brukerorientering (Pollitt og Bouchaert 2004). Det karakteristiske er videre at dette har skjedd gjennom medvirkning fra korporative interesser og nettverk (Ibid.)

Videre, er sentral-lokal relasjoner blitt rekonstruert og endret. Sentral i denne sammenheng var ny kommunelov av 1992, hvor målsettingen var en avvikling av den gamle «effektueringskommunen» som statens virkemiddel for iverksetting av offentlig politikk. I prinsippet innebar loven at gamle virkemidler som standardisering av organisasjonsstrukturer og øremerkede budsjetter skulle avvikles til fordel for kommunal organisasjonsfrihet og rammebudsjetteringspraksiser. Den nye kommunen skulle få økt kontroll over egen organisasjon og budsjett og økt autonomi (Bukve og Offerdal 2002). Innen skolesektoren har desentraliseringen også fått uttrykk gjennom Kunnskapsløftet, som åpner for å styrke kommunenes posisjon som politikkformulerende institusjoner. Det gamle hierarkiske forholdet mellom styringsnivåene synes å være avløst av en situasjon som i sterkere grad kan karakteriseres som "governance" eller flernivåstyring, preget av

de ulike nivåes relative autonomi. Flere tidligere studier pekte på at denne styringsformen innebar at staten trakk seg tilbake (Rhodes 1996). Hvorvidt reformprogrammet for kommunalisering har blitt gjennomført fullt ut er imidlertid omstridt (Tranvik og Fimreite 2006). Det er mye som tyder på at den statlige styringen ikke er nevneverdig svekket til tross for politikken for økt lokal autonomi. Med andre ord; det kan også argumenteres for at staten har omposisjonert seg. Snarere enn lav grad av regulering og høy grad av autonomi finner man her en kombinasjon av høy grad av regulering og høy grad av autonomi (Foss Hansen 2011, Hudson 2007). Dette har i særlig grad gjort seg gjeldende innen skolepolitikken. På bakgrunn av sin komparative undersøkelse av skolepolitikken i de nordiske og de britiske stater konkluderer Hudson (2007) med følgende:

if we look more closely at what has been happening, it becomes apparent that rather than reneging on its responsibility for education the state has been finding new ways of regulating it. The increasing importance of education for a country's well-being and competitiveness in the global market has presented the state with a quandary – education is too important for the state to relax its hold completely, yet, at the same time, its means of regulation must not constrain the potential for finding new ways of meeting or adapting to increasingly diverse and changeable societies and problems. One way of doing this appears to be to shift the focus of control to the output side of education with, for example, demands for quality controls, standardized testing, evaluations and so on and the introduction of national bodies responsible for carrying out these controls. This has been accompanied by the introduction of more subtle 'soft' forms of control such as dissemination of information and joint analysis and linked, for example, to the increased use of evaluation and quality control. In particular, the development of internal or self-evaluation methods whereby the schools regulate themselves seems to be a particularly effective method on the part of the state. It has even opened up possibilities for parents and the pupils themselves to participate in regulating education. Accordingly, although the state in the Nordic countries appears to have been relaxing its formal regulation of education, a new and more subtle form of control has begun to appear in relation to quality control, standard setting, monitoring of results and the increasing use of national and local evaluations, i.e. government is still very much present in government. (Hudson 2007;277-278)

Det er grunn til å anta at det over tid er blitt introdusert nye former for styring som kan identifiseres med konsepter som styring gjennom dialog og OMS også i Norge, alt i tråd med internasjonale trender. Disse styringsformene framstår som svake, målt med et klassisk NPM-blikk. De kjennetegnes ikke av presise og bindende regler som har klare konsekvenser, men tar i stedet sikte på å etablere et grunnlag for å arbeide mot felles mål. Utvikling av normativt press er en sentral side ved slike virkemidler. Det bidrar til å sette en agenda og danner grunnlag for læring gjennom spredning og deling av informasjon om praksiser. Dette tilsier at forholdet mellom NPM og post-NPM i form av nye styringsformer bør få en sentral plass i analyseopplegget for kvalitet i fag og yrkesopplæringen.

4.4.1 Det spesielle med kvalitetsstyring i fagopplæringen

Introduksjonen av kvalitetsstyring og kvalitetsvurdering i fagopplæringen kan sees i forhold til forskyvninger innen fagopplæring som politikkfelt både på horisontalplanet og på vertikalplanet. Tradisjonelt har fagopplæring blitt forstått som et opplæringssystem av og for arbeidslivet og arbeidslivets aktører med særtrekk i forhold til skolen. Horisontalt har det foregått en omforming i form av tettere relasjoner mellom fagopplæring og skole i et integrert system for videregående opplæring. Men utviklingen bør også sees i relasjon til mer generelle forvaltningspolitiske utviklingstrekk der både fagopplæring og skole inngår. På vertikalplanet inngår videregående opplæring i nye styringsformer der relasjonene mellom ulike styringsnivå er i ferd med å bli omformet. Ett viktig trekk er her den økende innflytelsen fra det overnasjonale nivået, noe som ikke minst skyldes at internasjonale organisasjoner som OECD samt EU i økende grad har virket inn på den politiske agendaen i Norge. Samtidig foregår det forvaltningsmessige endringer langs sentral-lokal akse innad i nasjonalstaten. Statlig kontroll over fagopplæringen er avhengig av myndighetens evne til og kapasitet til å formulere og skape legitimitet omkring politikken, mens

fylkeskommunenes innflytelse er knyttet til fortolkningen av denne politikken og dens gjennomføring regionalt. Man må forvente at det oppstår spenninger og motsetninger i et styringssystem forankret på flere nivå.

En særegen spenning i et flernivåsystem som berører fagopplæringen går mellom politikerne, administrasjonen og partene i arbeidslivet. På den ene siden er politikken for fagopplæring basert på og kritisk avhengig av arbeidslivets parter og deres normer og vurderinger. På den annen siden er politikken også et resultat av demokratiske beslutninger på sentralt og regionalt nivå. Kvalitetssystemet kan betraktes som en ny styringsform som har til hensikt å håndtere slike spenninger, der det legges vekt på lokalt frirom.

I 2004 ble Utdanningsdirektoratet etablert som departementets utøvende organ og ansvarlig for utviklingen av grunnopplæringen, fagopplæring inkludert. Mens veilednings- og rådgivningsoppgavene har ekspandert på sentralt nivå og i dag er en meget viktig del av direktoratets ansvarsområde, har de heller blitt innskrenket på regionalt nivå. Etableringen av direktoratet kan også sees som uttrykk for et sterkere skille mellom politikk og administrasjon og en ny ansvarsfordeling. Direktoratet er også ansvarlig for å følge opp revisjonsarbeidet til fylkesmannen. Dette antyder at sentralisering og desentralisering finner sted samtidig og større grad av distanse mellom styringsnivåene.

Denne situasjonen utgjør forutsetninger for nye styringsformer som utvikler seg som en konsekvens, samtidig som politikken forutsetter at det finnes slike styringsformer. Spekteret av slike styringsformer omfatter på den ene siden dialogbaserte styringsformer i form av konsultasjoner og avtaler, utvikling av nye kvalitetsverktøyer og instrumenter, nasjonale tester, informasjon og rådgivning for bedrifter og skoler gjennom internettportaler, samt elektroniske rapporteringssystemer av ymse slag, som igjen representerer sentrale forutsetninger for dialogbaserte styreform, som for eksempel skoleporten etc. Disse systemene utgjør informasjonssystemer samtidig som de har et potensial som styringsform.

En viktig side ved et slikt helhetlig kvalitetssystem vil være kontroll, en annen er tilrettelegging for lokale utviklingsprosesser. I slike sammenhenger vil staten ved Utdanningsdirektoratet eller fylkeskommunen kunne stille informasjon til rådighet som interesserte vil kunne laste ned og anvende i kvalitetsarbeidet lokalt. Her vil det være et bredt spekter av informasjonskilder og arbeidsformer som spenner fra bruk av plattformer som Skoleporten eller PULS⁶, til mer prosjektbaserte verktøyer som forutsetter brukerinitiativ. I det siste tilfellet vil skoler og lærebedrifter eller opplæringskontorer framstå som "aktive" og medvirkning vil primært kunne fremmes gjennom normative virkemidler snarere enn regler. I utviklingen av dette kvalitetssystemet vil det melde seg dilemmaer og valg i forhold til den miks av virkemidler og indikatorsystemer som blir utviklet, potensialet for sammenkopling av informasjon og den rolle som de ulike aktørene tiltenkes i kvalitetsarbeidet.

Lokale former for flernivåstyring?

I et flernivåsystem som fagopplæringen kan tilsvarende resonnementer også gjøres gjeldende for forholdet mellom fylkeskommunen, opplæringskontor og lærebedrift. Samtidig som de ulike nivåene koples sammen, er de også preget av en relativ autonomi. I fylkeskommunen kan det identifiseres en økende formell autonomi i forhold til staten, blant annet med frihet til å administrere fagopplæring og fagopplæringens kvalitet. På sentralt nivå er relasjonen mellom politikkformulering og "management"/administrasjon blitt klarere gjennom formingen av Utdanningsdirektoratet. På regionalt nivå har tilsynsoppgavene blitt trukket ut av fylkeskommunen og plassert hos fylkesmannen. Fylkeskommunene har utviklet egne kvalitetssystemer, ofte med et

⁶ PULS er en portal utviklet for vurdering av kvalitet i opplæringen i fylkeskommunene.

relativt høyt ambisjonsnivå og ønsker om å forbedre kvaliteten i fagopplæring i bedrift. Det foreligger imidlertid per i dag lite kunnskap om i hvilken grad disse er blitt implementert i praksis.

Opplæringskontorene har en tvetydig stilling i fagopplæringen. I utgangspunktet kan opplæringskontorene forstås som ordinære lærebedrift med de forpliktelser og rettigheter som følger med det. På den annen side kan de også forstås som et koordineringsledd mellom fylkeskommunen og lærebedriftene. Utformingen av slike kontor har også i betydelig grad blitt sett på som strategiske instrumenter for organisering av fagopplæringsvirksomheten eller som viktige noder i lokale kommunikasjonsnettverk (Michelsen og Høst 2004). Antallet lærekontrakter som blir formidlet gjennom opplæringskontorene har vært økende, og det er lite tvil om at de utgjør et sentralt strukturelt trekk ved dagens fagopplæringsordning. Det er liten tvil om at opplæringskontorene i utstrakt grad har overtatt "hands on" administrasjonsoppgavene fra fylkeskommunene.

I et flernivå-perpektiv kan forholdet mellom fylkeskommunen, opplæringskontor og lærebedriftene analyseres langs vertikalplanet, der opplæringskontorene kan framstå som et eget styringsnivå. Dette innebærer at kommunikasjonen mellom lærebedriftene og fylkeskommunen formidles og kanaliseres gjennom et mellomliggende nivå med egne strategier, rapporteringsrutiner og kvalitetssystemer. Generelt anbefales lærebedriftene å gå inn i opplæringskontor, hvis de finnes. I flere fylkeskommuner har det utviklet seg et diktum om at man ikke skal gå forbi opplæringskontorene og kommunisere direkte med den enkelte lærebedrift, hvis denne er tilsluttet et slikt kontor. Dette åpner for at fylkeskommunen kan utøve sin styring gjennom distanseteknikker snarere enn "hands-on" kontroll i forhold til denne gruppen av lærebedrifter. Hvilken rolle partene utvikler under vilkår preget av forsterket flernivåstyring er uklart. De har ulike posisjoner på de ulike nivå. En må også anta at posisjonen vil kunne variere mellom bransjeområder.

Hvilken betydning endringene av styreformer har for kvalitetsarbeidet i lærebedriften er mer uklart. Historisk har kvalitet i opplæring vært knyttet til elementer som status som lærebedrift, kompetansen til faglige ledere, instruktører, og fagarbeidere, i hvilken grad opplæringsboka benyttes, samt avleggelse av fagprøve og fagprøveresultatet. De konturene av et nytt system som er i ferd med å vokse fram, må ses i sammenheng med tradisjonelle styringsformer. Det er ikke gitt at et nytt system vil sette seg igjennom helt uten videre.

Staten så vel som fylkeskommunene har lenge vært i ferd med å utvikle redskaper som åpner opp for styring av fagopplæring i bedrift på distanse. Selv om omfanget av og intensiteten i utviklingen av indikatorer og rapporteringsformater på statlig nivå og fylkeskommunalt nivå kan framstå som imponerende i og for seg, så er dette ingen garanti for at lærebedriften, opplæringskontorer eller de aktører som her er lokalisert aktivt benytter dem, langt mindre at de faktisk aktivt deltar i kvalitetsarbeidet. Slik sett er det vanskelig å avgjøre i hvilken grad styringen av kvalitet de facto har beveget seg i retning av økt flernivåstyring, eller om gamle praksiser og forestillinger om passende og hensiktsmessig regulerings- og medvirknings former fremdeles dominerer.

4.4.2 Partenes rolle i styring for kvalitet

En sentral side ved utviklingen er rollen til arbeidslivets parter i styring og utvikling av kvaliteten på fag- og yrkesopplæringen. Fagopplæringsens forankring i arbeidslivets aktører kan ses både som et grunnleggende kjennetegn og en avgjørende forutsetning for dens bærekraft. Hvilken rolle arbeidslivets parter spiller er derfor et nøkkelspørsmål for opplæringsens utvikling. Det har skjedd betydelige endringer på alle nivå når det gjelder partenes rolle i fag- og yrkesopplæringen de siste 20 årene, både på sentralt og regionalt nivå, men det har i liten grad vært forsket på konsekvensene. Enkelte historiske studier har dette som et hovedtema (Michelsen 1991, Olsen 1987, 2008). Andre relevante bidrag har i all hovedsak blitt til gjennom evalueringer. De aller fleste av disse bidragene har som mer eksplisitt eller implisitt forutsetning at fagopplæring utgjør et eget politikkkfelt eller en egen sektor som kan studeres isolert fra andre sektorer og politikkkfelt. Historisk er det gode grunner til det, særlig hvis en ser på reguleringen av lærlingordningen og dens

utvikling, Lærlingloven av 1950 sikret partene i arbeidslivet innflytelse og autonomi i styringen av lærlingopplæringen. Statsintervensjon og partsstyre gikk hånd i hånd. Teoretisk har denne forskningen vært basert på (neo)korporativisme- teori, hvor partenes betydning for fagopplæringen gjennom sin medvirkning ansees som avgjørende. En paradigmatisk studie her er Wolfgang Streecks analyse av den tyske håndverksinstitusjonen og dens "regulerte selvregulering" (Streeck 1991). Markedssvikt og/eller kvalitetssvikt utgjør sentrale hovedproblemer innen yrkesopplæringen, og "privat interest government" ble sett på som en institusjon med et betydelig potensiale for å løse eller redusere omfanget av dette problemet. Styrken til slike arrangementer har vært at de knytter sammen offentlig politikk med sensitivitet i forhold til arbeidslivets behov for kompetanse (Crouch 1995). Innveingen av opplæringen i produksjonen i bedriften sikrer at opplæringen har relevans. Arbeidslivets organisasjoner ansees som sentrale i formulering, administrasjon og iverksetting av offentlig politikk for fagopplæring. Yrkesprinsippet, egenadministrasjon/selvstyre og læring gjennom arbeidet antas å ha klare implikasjoner for de reformløsninger som utvikles. Denne type perspektiv informerte evalueringen av Reform 94 (Michelsen og Høst 1998, Olsen og Michelsen 1994,).

Samtidig kan vi peke på utviklingstrekk hvor partenes rolle er blitt endret og omposisjonert. Den nye og bredere definisjonen av fagopplæring som utdanning har medført at prinsippet om selvstyre gjennom egenadministrasjon er blitt vanskeligere å forsvare for arbeidslivets parter, og tradisjonelle mønstre for representasjon i fagopplæringens styringsinstitusjoner på regionalt og sentralt nivå er blitt betydelig modifisert, endret og tilpasset. På sentralt nivå har Rådet for Fagopplæring i arbeidslivet (RFA) blitt omformet til Samarbeidsrådet for Yrkesopplæring (SRY). Fullmakten til å overvåke fagopplæringens kvalitet, godkjenne nytt curriculum og nye fag, eller å avvikle gamle har blitt trukket tilbake, og SRY er i stedet blitt en rådgivende instans for departementet). Fra å være eier har rådet utviklet seg til å bli rådgiver, i hvert fall formelt sett. Den gamle underskogen av fagspesifikke råd med separat beslutningsmyndighet har blitt rasjonalisert og tilpasset den nye programstrukturen innen de yrkesfaglige studieretningene. Administrasjonen til rådene, som tidligere var frittstående, er blitt overflyttet og integrert i Utdanningsdirektoratet. Relasjonene mellom SRY, rådene og direktoratet karakteriseres i den nye arkitekturen som et "trepartssamarbeid".⁷ Hva dette i praksis betyr, og hvilke implikasjoner det har for kvalitetsstyring er mer uklart.

Også langs sentral-lokal dimensjonen har fagopplæringsinstitusjonen blitt reformert. På regionalt nivå har partene mistet den formelle styringen gjennom de regionale Y-nemndene til fylkeskommunen. Likevel gjenstår en del særbestemmelser som sikrer at Y-nemnda fortsatt er obligatorisk. Tilgjengelig forskning antyder imidlertid at y-nemndene generelt sett har endret seg både når det gjelder sammensetning og arbeidsform (Michelsen og Høst 2004, Deichmann Sørensen 2008) Sammensetningen av Y-nemnda varierer likevel mellom fylker. Enkelt holder på dem gamle NHO/LO modellen, mens andre har åpnet for en breiere sammensetning, der flere parter er representert. Videre er det mye som tyder på at arbeidsformer og mandat varierer mellom fylker. Også relasjonen mellom Y-nemnda og administrasjonsapparatet synes å variere. Også relasjonene mellom lokalt og sentralt nivå er endret, der gamle fagopplæringsspesifikke møteplasser og arenaer (fagopplæringskonferansen) er blitt avviklet til fordel for breiere arenaer. Utviklingstrekken som er beskrevet kan være egnet til å illustrere at politikk for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen inngår i et flernivå system der de ulike nivåene er koplet sammen, men der de også preget av nivåenes relative autonomi. Analytiske tilnærminger som tar feste i flernivåtenkning har en del fellestrekk. Det framheves ofte at det formes koalisjoner mellom aktører omkring politikkkutforming og innflytelse på de ulike nivå. Forestillinger om integrert deltakelse og deltakelsesmonopoler som tradisjonelt har karakterisert analyser av fagopplæringen kan slik suppleres med forestillinger om løsere organiserte nettverk. Arbeids- og ansvarsformer er også tematisert på en annen måte i denne litteraturen. Snarere enn å arbeid "innenfra" der aktørene tar ansvar for sammenkoplingen mellom politikkkutforming og administrasjon/iverksetting, åpnes det for

⁷ Konferer REFERNET rapport 2011

et annet repertoar, der berørte interesser også kan arbeide "utenfra" som pressgrupper eller som deltakere i nettverk. NPM-arkitektur, der politikktutforming og administrasjon/iverksetting er adskilt og ivaretatt av ulike organisasjoner åpner også for slike differensierte arbeidsformer. "Videre vil forholdet mellom de ulike styringsnivå kunne framstå som løst koplet. Problemstillinger som er sentrale og politiserte på ett nivå kan være underordnet eller fraværende på et annet. Ut fra slike forestillinger vil vi kunne forvente at kvalitetsarbeid og partenes rolle i styringen av kvalitet vil kunne anta ulike former på ulike nivå og i ulike fylkeskommunale settinger, at de vil utvikle ulike strategier, organisere seg ulikt og at de vil bidra til kvalitetsutvikling på ulike måter. Analyser med utgangspunkt i neokorporativisme og flernivåstyring kan sammen være egnet til å belyse sentrale utviklingstrekk i partenes rolle i kvalitetsstyring og kvalitetsarbeid sentralt og lokalt. Til en viss grad vil det være mulig å assosiere disse innfallsvinklene med gamle og nye styringsordninger innen fag- og yrkesopplæringen. Dette åpner opp for en analyse av utviklingen fra neo-korporativisme til økt nettverksstyring ut fra forestillinger om systemtransformasjon. Men det er ikke nødvendigvis slik endring finner sted (Thelen og Streeck 2005). Blandingsformer mellom gamle og nye ordninger, rutiner og samhandlingsmønstre vil også kunne leve sammen i ulike blandingsforhold, der nye praksiser legger seg over snarer enn å erstatte gamle. I hvilken grad den gamle fagopplæringen og dens praksiser har blitt opprettholdt eller modifisert i utøvelsen av kvalitetsarbeid, er et empirisk spørsmål som må avklares.

4.4.3 Kvalitet, skole og arbeidsliv

En annen sentral side ved utviklingen innen fag og yrkesopplæringen er koplingen til skolen og det øvrige utdanningssystemet. Reform 94 representerte på mange måter et vendepunkt i organiseringen av videregående opplæring. Som reform lar den seg i liten grad føye inn i et klassisk NPM skjema. Den føyet sammen det som NPM teknikker tilsa skulle separeres. Det ble tatt i bruk instrumenter for mål og resultatstyring samtidig som rettighetslovgivning ble utviklet for ungdom. Det kan ikke være tvil om at utviklingen innen videregående opplæring har hatt sammenføyingen av skole og arbeidsliv som det overgripende reformnarrativ. Kunnskapsløftet moderniserte Reform 94 gjennom å tilføre nye elementer som rammeverktenkning og økt lokalt frirom, men fremdeles innen samme grunnleggende struktur. Grunnopplæringen har framstått som et felles politikkområde som bør reguleres gjennom enhetlige reguleringer. Den legale konsolideringen av opplæring som et enhetlig politikkkfelt understrekes av at lov om fagopplæring som særlov er blitt trukket inn og integrert i opplæringsloven. Reguleringen av kvaliteten av opplæring i bedrift må videre avstemmes og sees i sammenheng med eller isomorfisk i forhold til tilsvarende ordninger for opplæring i skole.

Utviklingstakten for de ulike instrumenter for regulering og sikring av kvalitet i opplæringen i skole og bedrift har derimot hatt ulik utviklingstakt. En diagnose vil være at fag og yrkesopplæringen er blitt hengende etter. Dette forutsetter at opplæring i skole og opplæring i bedrift er tilstrekkelig like til at en slik sammenligning er meningsfull. Men det betyr også at regulering av kvalitet i bedrift hele tiden blir sett i relasjon til tilsvarende og «mer utviklede» ordninger i skoleverket, der sistnevntes forsprang må utlignes. Vekten på utvikling som vi har sett innen SRY kan tolkes i en slik retning.

Samtidig kan det også identifiseres en tiltakende aktivisme blant arbeidslivets aktører som vektlegger lærlingordningen som arbeidslivets egen opplæringsordning. Et eksempel er kravet om at dokumentasjonssystemer for opplæring i bedrift utformes ut fra arbeidslivets behov, og også benyttes i skolen. Utviklingen i retning av samordning og isomorfi i styring og regulering av opplæring i skole og arbeidsliv utfordres her av en motsatt utvikling som vektlegger fagopplæringens særpreg. Etterligning av skolens kvalitetspraksiser blir her avvist. I denne diskusjonen er det avstanden mellom skole og arbeidslivet som framheves, og behovet for pragmatiske tilpasninger der fagopplæringens særpreg tas hensyn til. Spørsmålet som melder seg er på hvilken måte utviklingen av kvalitetssystemer og det lokale kvalitetsarbeidet vil arte seg, og hvilken karakter samordningen av kvalitetsarbeid i skole og arbeidsliv vil få.

4.5 Fire alternative utfall

I det følgende avsnittet vil fire ulike versjoner av kvalitetssystemet bli skissert som mulige scenarier.

Vedlikehold av gamle mønstre

Dette scenarioet er basert på at fagopplæringen fortsatt vil utvikle seg ut fra gamle identifikasjoner, verdier og handlingsmønstre basert på "hands-on" administrasjon og kontroll. Det felles sosiale rommet og betydningen av tillit og samarbeid understrekes (arbeidslivets egen opplæring). Historisk adskiller fagopplæringens administrasjon seg sterkt fra et klassisk byråkrati. Snarere enn å være basert på formelle meritter, har bakgrunn fra arbeidslivet, fra opplæring i bedriften og/eller fra partsorganisasjonene vært viktig. Erfaring fra og kjennskap til fagopplæringens psykologi, normer og verdier har stått sterkt. Denne form for organisasjon minner mer om en kaderorganisasjon enn et byråkrati (Rothstein 2010). Slike organisasjoner kan være svært motstandsdyktige mot politiske endringsforsøk. I slike sammenhenger vil betydningen av formelle organisasjonsendringer være relativt liten, da handlingsmønsteret vil være normstyrt og preget av fagopplæringens substansielle rasjonalitet. Departement, direktoratet og fylkeskommuner kan utforme kvalitetssystemer for styring på distanse, men logikken i det gamle systemet vil kunne opprettholdes gjennom en rekke ulike mekanismer. En sentral mekanisme er frakopling mellom formelle strukturer og iverksetting, der politiske vedtak og systemutvikling blir å oppfatte som "myth and ceremony" (Meyer og Rowan 1990). Resultat vil i så fall bli en tiltakende distanse mellom formelle vedtak og planer på den ene siden og realitetene på den andre.

Kvalitetsarbeid gjennom kontroll

Et moderniseringsscenario kan ses som et uttrykk for en erkjennelse av at fagopplæringen faktisk har behov for en kvalitetsreform, at det utvikles en bevisst politikk for kvalitetsarbeid, som også et stykke på vei blir omsatt i realiteter. På bakgrunn av den omfattende komparative litteraturen omkring administrativ modernisering og reform vet vi imidlertid at slike prosesser kan anta svært ulike former og anta ulike resultater. For det første kan vi tenke oss at et kvalitetsregime knyttes til det juridiske og "rechtstaatstradisjonen", der vekten vil ligge på lovgivning snarere enn en mer administrativ "public interest" orientering. Lov og regelverk definerer her fagopplæringsadministrasjonens virke. Utvikling av kvalitetssystemer kan her betraktes som en ny form for statlig styring, der visse minimumskrav må være på plass. "Audit« eller revisjon skal sikre et slikt minimum. Hovedfokus vil her ligge på tiltak som er klart innenfor regelverket og de plikter og rettigheter som dette gir lærebedriften. Hovedpoenget er å sørge for at distansen mellom kvalitetssystemet og realitetene blir så liten som mulig.

Kvalitetsarbeid gjennom management

Et alternativt moderniseringsscenario kan være vektlegging av «management». Dette åpner for et bredere spekter av virkemidler, og en tykkere versjon av kvalitetssystemet, men fremdeles med vekt på statlig styring og kontroll. Ambisjonsnivået er her høyere enn i kontrollmodellen. Den smale revisjonstenkningen er her erstattet av et bredere sett av målsettinger og blanding av virkemidler. Styringsnivåene vil her bruke frirommet sitt til å utvikle et mer finspektret kontrollform.

Kvalitetsarbeid gjennom deltakelse

Et moderniseringsscenario kan også være at staten forsøker å styre gjennom dialog og partenes medvirkning, og at disse utvikler en konstruktiv rolle i formingen av kvalitetsarbeidet. Blandingsforholdet mellom "top-down" og "bottom-up" prosesser vil være annerledes enn i de to andre moderniseringsformene, og betydningen av tillit, medeierskap og medvirkning fra partene og fra arbeidslivet understrekes. Vi vil her få en annen mix av utvikling og kontroll med vekt på såkalt svake styringsformer.

Modellene er ment som et analytisk redskap. Selv om distinksjonen mellom modellene her framstår som klar, men det i praksis mer sannsynlig at en vil finne blandingsformer. Likevel antyder de at et helhetlig kvalitetssystem kan anta ulike former, og at repertoaret av instrumenter som utvikles vil kunne variere, og at de kan pakkes inn på ulike måter, avhengig av de aktørkonstellasjoner og dynamikker som utvikles.

4.6 Avslutning

Begrepene kvalitetsstyring, kvalitetsarbeid og kvalitetsvurderingssystem må forstås som komplementære. Det er også slik at lokalt kvalitetsarbeid, styring for kvalitet og helhetlig kvalitetsvurderingssystem for fag- og yrkesopplæringen forutsetter hverandre gjensidig. Derfor ses disse i nær sammenheng som forskningstemaer.

Kapittel 4 har først og fremst preg av å være en gjennomgang av ulike litteraturforekomster som kan sies ha relevans for det videre forskningsprosjektet. Det omfatter litteratur om total kvalitet og total kvalitetsledelse (TKL), om forvaltningspolitikk, NPM, indikatorstyring, flernivåstyring og myke styringsformer generelt og om kvalitet innen VET, i skole og innen høyere utdanning. Hver på sin måte belyser de ambisjoner, problemer og dilemmaer knyttet til kvalitetspolitikk og utvikling av helhetlige systemer for kvalitetsvurdering og kvalitetsmåling. De har ulikt omfang og ulik innretning. Blant de ulike sektorer av utdanningssystemet er det særlig i høyere utdanning at den systematiske kvalitetspolitikken har lang fartstid. Det er også på dette feltet vi finner mest litteratur. Foreløpig har litteraturen om kvalitet innen VET-feltet langt mindre omfang. Flere bidrag har karakter av å være praktisk orienterte «kokebøker», men antallet vitenskapelige bidrag er likevel voksende.

Litteraturen preges av ulike fokus. TKL bidragene er primært opptatt av hvordan dette kvalitetskonseptet utvikles og implementeres i organisasjoner, mens den forvaltningspolitiske litteraturen er opptatt av forholdet mellom strukturelle trekk i offentlig administrasjon og tilhørende politikkområder på den ene siden og styringsinstrumenter og indikatorsystemer for kvalitet på den andre siden. Her står også ulikheter mellom ulike politikkssektorer sentralt.

Det har vært betydelig optimisme knyttet til kvalitetspolitikken og til utvikling og bruk av kvalitetsverktøyer. Tilsynelatende har kvalitetsystemer og kvalitetspolitikk et potensiale for utvikling. Det argumenteres ofte også med at systematisk måling gjennom indikatorer og innhenting av informasjon fra alle sentrale brukergrupper vil øke innflytelsen til alle brukergrupper og øke kvaliteten på offentlige tjenester. Brukerne inviteres på denne måten inn i politikken på en ny måte. Slik vil også legitimiteten til det politiske systemet styrkes. Samtidig illustrerer også litteraturgjennomgangen at realiseringen av kvalitetspolitikken i praksis står overfor betydelige utfordringer.

For det første illustrerer litteraturen at en slik politikk også kan oppleves å være beheftet med ulemper for noen aktører og interesser, og at den også kan møte motstand og motstrategier. Deler av litteraturen peker på muligheter for ikke-intenderte effekter. En viktig side ved denne problematikken er dilemmaer knyttet til selve utformingen av kvalitetsvurderingssystemet og sammensetningen av de instrumenter. Selv om det helhetlige ved slike systemer understrekes, vil de ulike instrumentene være preget av sine tilblivelseshistorier med egne (del)mål og eget grunnlag. Litteraturen om indikatorstyring og resultatmåling peker på at sammenhengen i slike systemer kan bli svak, og at relasjonene mellom innbyrdes mål kan bli konfliktfylte.

For det andre påpeker litteraturen at kvalitet ikke bare er knyttet til kontroll. Kontinuerlig forbedring ansees også som et sentralt element i utviklingen av en kvalitetskultur. Samtidig utgjør kontroll en viktig forutsetning for å holde institusjoner og aktører ansvarlig. Det kan være vanskelig å ivareta begge hensyn samtidig. På den ene siden gjør det seg gjeldende et ønske om å konstruere indikatorsystemer og styringsinstrumenter som gis et mest mulig dekkende og valid bilde av utviklingen innen et gitt politikfelt, som både fanger opp kontroll, veilednings- og utviklingsbehov.

Samtidig bør indikatorsystemene være så enkle som overhodet mulig. I forholdet mellom sterke og svake styringsformer ligger det tilsvarende spenninger og dilemmaer. Sterke styringsformer innebærer at det stilles krav til alle, for eksempel i form av at alle fylkeskommuner skal ha et kvalitetssystem. Dialogbaserte styringssystemer skal både gi grunnlag for sentral strategisk tilrettelegging og innsyn, lokalt initiativ og spredning av "best practices". De representerer slik en kombinasjon av sentral styring og lokalt utviklingsarbeid. Her vil det også være en avveining mellom vektlegging av standardisering og lokalt frirom, mellom hierarkisk styring og dialog.

Et tredje punkt er knyttet til implementering av slike helhetlige kvalitetsvurderingssystemer. Kvalitetspolitikken realisering er vanskelig og avhengig av at selv det svakeste leddet i en lang implementeringskjede holder. Høye ambisjoner i Oslo kan bli stedt til hvile i Rogaland, på Steinkjer eller Toten. Det er ikke nok at politikerne fatter vedtak om å etablere slike systemer. For at det ikke skal ende opp som symbolpolitikk, må det også organiseres kontinuerlig problemløsende aktivitet rundt tiltakene. Også organiseringen av kontroll- og tilsynsvirksomheten antas å være avgjørende, Post-NPM litteraturen legger mer vekt på medeierskap, pragmatisme og utvikling av bredere interessekonstellasjoner, framfor kortsiktig effektmåling. Ønsket om å utvikle en ny kvalitetskultur innen fag- og yrkesopplæringen som går på tvers av tradisjonelle grenselinjer mellom opplæring i skole og opplæring i arbeidslivet kan også sees i en slik sammenheng. Kritiske spørsmål er her i hvilken grad den nye kvalitetskulturen som søkes utviklet er kompatibel med tradisjoner, normer og verdier innen de to feltene, om de indikatorsystemer og verktøyer som utvikles har tillit og legitimitet både innen skole og fagopplæring, og på de ulike nivå i styringssystemet. Helt avgjørende vil det da kunne være om kvalitetsystemene ansees som instrumenter for utvikling og/eller kontroll.

En fjerde utfordring er at kvalitets- og indikatorsystemer må ha legitimitet i den sektoren der politikken implementeres. Vilårene for å iverksette kvalitetsvurderingssystemer vil variere mellom ulike sektorer. Innenfor høyere utdanning og i skolen står denne form for politikk overfor sterke profesjonsgrupper med lang tradisjon for autonomi. Situasjonen innen fagopplæringen er annerledes. I klassisk litteratur om fagopplæring tilskrives partene en sentral rolle. Historisk har begreper som regulert selvregulering blitt brukt, der partene i arbeidslivet på vegne av staten har blitt delegert ansvar for og myndighet over reguleringen av fagopplæringen. Kvalitet i opplæringen i bedrift er blitt overvåket med basis i denne forståelsen. En politikk for fagopplæring uten basis i partene har blitt ansett som utenkelig. På den annen side legger litteraturen om flernivåstyring vekt på at forholdet mellom de ulike styringsnivå gjerne preges av gjensidig avhengighet og dialogbaserte arbeidsformer. Her får sentral-lokal relasjoner og aktører som formidler mellom disse nivåene oppmerksomhet. Det legges vekt på at mobilisering av slike aktører og aktørnettverk utgjør viktige forutsetninger for realisering av politikken intensjoner.

En femte utfordring for utviklingen av kvalitetsvurderingssystemer innen fag og yrkesopplæringen er vektlegging av likheter kontra ulikheter mellom skole og arbeidsliv. Utviklingen innen videregående opplæring har hatt sammenføyingen av skole og arbeidsliv som overgripende reformnarrativ. Ut fra slike betraktninger har grunnopplæringen framstått som et felles politikkområde som bør reguleres gjennom enhetlige ordninger og indikatorsystemer. Samtidig har utviklingstakten for de ulike instrumenter for regulering og sikring av kvalitet i opplæringen i skole og bedrift vært ulik. En diagnose vil være at fag- og yrkesopplæringen er blitt hengende etter, og at regulering av kvalitet i bedriftsopplæringen ses i relasjon til tilsvarende og «mer utviklede» ordninger i skoleverket. Samtidig kan det også identifiseres en tiltakende aktivisme blant arbeidslivets aktører som vektlegger lærlingordningen som arbeidslivets egen opplæringsordning. Et sentralt spørsmål som dermed aktualiseres er hvilken karakter samordningen av lokalt kvalitetsarbeid i skole og arbeidsliv vil få.

5 Fag- og yrkesopplæringen som inngangsport til arbeidslivet

Anna Hagen Tønder og Torgeir Nyen

5.1 Tema og problemstillinger

En forutsetning for en bærekraftig fagopplæring er at opplæringen kvalifiserer for deltakelse i arbeidslivet, på kort og lang sikt. Dette krever en god balanse mellom faglig bredde og spesialisering, mellom allmennkunnskap og spesifikk, yrkesrettet kompetanse. Ideelt sett skal en nyutdannet fagarbeider kunne gå inn i arbeidslivet som en selvstendig yrkesutøver. Innholdet i opplæringen må derfor være innrettet mot de kompetansekravene som til enhver tid gjelder i bransjen og faget. Opplæringen skal likevel ikke bare sikre ansettbarhet på kort sikt, men må sees i et videre og mer langsiktig perspektiv. Etterspørselen etter ulike yrker og kompetansekravene innad i yrkene vil endre seg over tid. Både for arbeidslivet og for den enkelte er det viktig at fag- og yrkesopplæringen gir et kompetansemessig grunnlag for videre læring og fleksibilitet i møte med fremtidige endrings- og omstillingsprosesser i arbeidslivet. I Norge er fag- og yrkesopplæringen en integrert del av offentlig videregående opplæring. Det innebærer at opplæringen ikke skal ha et snevert arbeidslivsfokus, men også ha et videre mål om å kvalifisere til aktiv deltakelse i samfunnslivet. De ulike mål, hensyn og interesser som skal ivaretas kan forstås som et sett av innebygde spenninger og dilemmaer i systemet. Om man ensidig fokuserer på kvaliteten langs én dimensjon, vil det fort kunne gå ut over kvaliteten langs en annen. Sentrale spørsmål knyttet til kvalitet i systemet som helhet vil derfor handle om hvordan de innebygde spenningene og dilemmaene håndteres på ulike nivå i fag- og yrkesopplæringen.

I Norge har mye av forskningen rettet mot fag- og yrkesopplæringen de siste årene dreid seg om gjennomføring, progresjon og frafall i videregående opplæring (se for eksempel Byrhagen, Falch og Strøm 2006; Støren, Helland og Grøgaard 2007; Markussen, Frøseth, Lødding og Sandberg 2008a; b,). Én av tre elever som begynner i videregående opplæring slutter underveis eller går ut av videregående opplæring uten å ha oppnådd formell yrkeskompetanse eller studiekompetanse⁸. Problemene med svak gjennomføring er størst i yrkesfaglige utdanningsprogram. I tillegg er det en økende tendens til at elever som begynner på yrkesfag ikke begynner i lære, men velger påbygging til generell studiekompetanse. Vel halvparten av elevene begynner i dag på et yrkesfaglig utdanningsprogram i videregående opplæring, men bare 15 prosent av ungdomskullet fullfører opplæringen med fag- eller svennebrev (Markussen mfl. 2008a). Den lave

⁸ <http://www.ssb.no/vgogjen/>

gjennomføringen i yrkesfagene er en utfordring for samfunnet som helhet, for arbeidslivet og for den enkelte. En fare ved et ensidig fokus på gjennomføring og frafall er imidlertid at de kvalitative sidene ved fag- og yrkesopplæringen kommer i bakgrunnen, både for den politiske debatten og for kunnskapsutviklingen. I dette prosjektet vil det være viktig å stille spørsmål om hva slags kompetanse som utvikles gjennom fagopplæringen, og i hvilken grad denne kompetansen er i samsvar med arbeidslivets kompetansebehov på kort og lang sikt. Om arbeidsgiverne ikke opplever kompetansen fra fag- og yrkesopplæringen som relevant, vil de heller ikke ønske å ta inn lærlinger eller ansette fagarbeidere, men velge andre rekrutterings- og kvalifiseringsstrategier. Dermed vanskeliggjøres også realiseringen av utdanningspolitiske mål om bedre gjennomføring i videregående opplæring. Forskning om overgangen fra skole til læretid og om overgangen fra opplæring til arbeid vil kunne gi viktig kunnskap om de kvalitative aspektene ved fag- og yrkesopplæringen i et arbeidslivsperspektiv. Et økt kunnskapsgrunnlag på dette feltet vil samtidig kunne gi et bedre grunnlag for å utvikle indikatorer som kan fange opp om og hvordan fag- og yrkesopplæringen faktisk fungerer som en inngangsport til arbeidslivet.

Det er flere viktige overganger som er relevante for å studere kvaliteten i fag- og yrkesopplæringen. Overgangen fra ungdomsskolen til videregående skole, fra Vg1 til Vg2 og fra Vg2 til læretid eller påbygging til generell studiekompetanse er kritiske faser. Å forstå hva som skjer i disse fasene og overgangene er viktig for å kunne vurdere kvaliteten i fag- og yrkesopplæringen. I tema 5 vil hovedfokus være på overgangen fra læretid til fast arbeid. Her vil vi konsentrere oss om de som fullfører læretid og oppnår fag- eller svennebrev.

Den overordnede problemstillingen for tema 5 i er: I hvilken grad og på hvilken måte fungerer fag- og yrkesopplæringen som en inngangsport til ulike deler av norsk arbeidsliv?

Denne problemstillingen kan utdypes på følgende måte:

I hvilken grad gir fag- og yrkesopplæringen mulighet for en *stabil og varig tilknytning* til arbeidslivet? I hvilken grad går nyutdannede fagarbeidere over i *relevant arbeid*? Og hvordan varierer dette mellom ulike fagområder og næringer, mellom ulike fylker og regioner, og for ulike grupper? Hvilken funksjon har fag- og yrkesopplæringen for ulike grupper og i ulike deler av arbeidslivet? Hvilke ulike typer av overganger finner vi, og hvordan varierer dette mellom ulike deler av fag- og yrkesopplæringen? I hvilken grad fungerer opplæringen og fagbrevet som en rett vei inn i klart definerte yrker med en etablert posisjon i arbeidslivet? I hvilken grad og for hvilke grupper fungerer opplæringen mer som en blindvei eller omvei, der man må tilbake til skolesystemet for å kvalifisere seg for fast arbeid med mulighet for videre karriere? I hvilken grad og for hvilke grupper fungerer fag- og yrkesopplæringen mer som en plattform eller en bro over mot høyere utdanning?

For å forstå disse variasjonene, vil vi undersøke i hvilken grad og på hvilken måte partene i arbeidslivet bidrar til utformingen av fag- og yrkesopplæringen på nasjonalt og regionalt nivå. Fag- og yrkesopplæringen er den delen av utdanningssystemet der forhandlinger og kompromisser mellom utdanningssystemet og partene i arbeidslivet kommer klarest til uttrykk gjennom forhandlinger om finansiering og utforming av opplæringen, blant annet om balansen mellom generell kompetanse og om bransje- eller bedriftsbasert opplæring. En viktig forutsetning for kvalitet og gjennomføring i fag- og yrkesopplæringen er at bedrifter engasjerer seg aktivt i opplæringen og stiller arbeidsplassen til disposisjon for elever og lærlinger. Fag- og yrkesopplæringen er avhengig av at arbeidslivet er villig til å tilby læreplasser og ta imot elever på utplassering. I dette ligger også mulighetene for partene i arbeidslivet til å øve innflytelse over fag- og yrkesopplæringen og å legge til rette for velfungerende overganger fra opplæring til arbeidsliv. For å kunne besvare spørsmålene over, må tema 5 derfor ses i sammenheng med de øvrige temaene og da særlig tema 3.

De innebygde spenningene og dilemmaene i fag- og yrkesopplæringen håndteres gjennom samarbeidet mellom utdanningssystemet og partene i arbeidslivet på ulike nivåer. Dette samarbeidet skaper en viktig institusjonell ramme for overgangen til arbeidslivet (Jørgensen og

Smistrup 2007). For å forstå i hvilken grad og på hvilken måte fag- og yrkesopplæringen fungerer som en overgang til arbeidslivet, må vi forsøke å forstå de utfordringer og spørsmål som håndteres innenfor denne institusjonelle rammen og hvordan samarbeidet kan bidra til å utvikle, endre eller svekke vilkårene for overgangen til arbeidslivet.

5.2 Teoretiske perspektiv

5.2.1 *Ulike modeller for fag- og yrkesopplæring*

Et relevant inntak til temaet er den komparativt orienterte forskningen om ulike modeller for yrkesrettet opplæring. For å forstå og forklare forskjeller i overgangsmønstre på nasjonalt nivå er det utviklet ulike typologier. Noen av disse tar utgangspunkt i ulike typer arbeidsmarkeder, andre vektlegger forskjeller mellom nasjonale utdanningssystemer, eller ulike former for samarbeid mellom aktører i utdanningssystemet og arbeidslivet (Olofsson m.fl. 2008, Jørgensen 2009, Høst og Michelsen 2010, Rauner og Wittig 2010, Olsen 2011). Én mye brukt typologi tar utgangspunkt i ulike aktørers relative innflytelse på innhold og utforming av fag- og yrkesopplæringen. Det skilles mellom markedsdrevne, statsregulerte og fagdrevne eller korporatistiske modeller som tre hovedtyper eller idealmodeller. Markedsdrevne modeller kjennetegnes av at yrkesopplæringen er svakt regulert og i stor grad tar utgangspunkt i virksomhetenes behov for kompetanse. USA og Storbritannia er aktuelle eksempler. Styrken ved en slik modell er at den sikrer kompetanse som er i samsvar med virksomhetenes behov. Svakheten er at opplæringen kan bli drevet av snevre og kortsiktige behov og gi en kompetanse som er lite overførbar mellom virksomhetene. I statsdrevne modeller er opplæringen sterkere regulert og vesentlig skolebasert, og arbeidslivet og virksomhetene har svak innflytelse over opplæringens innhold og omfang. Kompetansen som utvikles blir mer generell og overførbar, men får en svakere kobling til arbeidslivets behov. Frankrike er et klassisk eksempel, og Sverige har klare trekk fra denne modellen. I fagdrevne eller korporatistiske modeller blir fagopplæringen regulert gjennom et partsbasert samarbeid mellom staten og partene i arbeidslivet. Et typisk trekk ved denne modellen er dualsystemet, der fagopplæringen gjennomføres som en kombinasjon av skolebasert opplæring og bedriftsbasert lærlingordning. Tyskland, Østerrike og Danmark blir ofte trukket fram som eksempler på land med ulike varianter av en slik modell (Rauner og Wittig 2010, Olsen 2011).

I Danmark er den yrkesrettede opplæringen organisert som en vekselutdanning, der om lag 2/3 av opplæringen foregår i arbeidslivet med lærlingelønn som fastsettes gjennom tariffavtaler. Partene i arbeidslivet har stor innflytelse på innhold og utforming av opplæringen. De aller fleste som tar en yrkesfaglig utdanning går direkte over i relevant arbeid, noe som forklares med en tett kobling mellom utdanning og arbeidsliv. Samtidig står også den danske modellen i dag overfor store utfordringer i form av mangel på læreplasser og høyt frafall i yrkesfagene (Helms Jørgensen 2012). I Sverige har lærlingordningen historisk hatt en svak stilling. Den yrkesrettede opplæringen har i hovedsak vært skolebasert og innlemmet i en etablert gymnastradisjon, og tilknytningen til arbeidslivet har vært svak. Når lærlingordningen de siste årene er blitt viet større oppmerksomhet også i Sverige, har begrunnelsen i stor grad vært av sosialpolitisk karakter. Et viktig argument for å styrke lærlingordningen har vært at en mer praktisk rettet opplæring kan gi økt motivasjon for skoletrøtte elever og dermed bidra til at flere gjennomfører videregående opplæring. I dette ligger en fare for at ordningen framstår som lite attraktiv for arbeidsgiverne og for elever som oppnår gode resultater på skolen (Olofsson og Panican 2012).

I Norge har lærlingordningen lange tradisjoner i deler av arbeidslivet, i første rekke i håndverksfagene og i deler av industrien. Med Reform 94 ble lærlingordningen integrert som en del av videregående opplæring og utvidet til å omfatte alle deler av arbeidslivet. Hovedmodellen etter Reform 94 har vært den såkalte 2+2-modellen, med to år i skole fulgt av to år i lære. Reformen innebar at utdanningsmyndighetene og partene i arbeidslivet påtok seg et delt ansvar for yrkesrettet videregående opplæring. Den grunnleggende teoriopplæringen skulle foregå i skolen, mens videre spesialisering og praktisk opplæring i yrkene skulle være arbeidslivets ansvar. Felleserklæringen mellom LO og NHO fra 1990 la en viktig del av grunnlaget for reformen. I

erklæringen gikk partene på sentralt nivå inn for at opplæringen skulle gi en bred grunnleggende kompetanse, med større vekt på allmenne fag som norsk, engelsk og matematikk. Argumentasjonen var at skolen måtte gi elevene et kompetansemessig grunnlag for å møte endrede krav i løpet av yrkeslivet, samtidig som en bredere kompetanse skulle bidra til å sikre arbeidslivet en kompetanse mer i samsvar med fremtidige behov (Hagen og Skule 2007). I dag er denne modellen under press fra flere hold, og kunnskapsministeren har varslet at "tiden er moden for å se nærmere på 2+2-modellen".⁹

5.2.2 Ulike typer arbeidsmarkeder

Velfungerende overganger fra opplæring til arbeidsliv handler ikke bare om hva slags kompetanse som utvikles, men også om hva slags arbeidsmarked fagarbeiderne går inn i. Litteraturen om ulike typer arbeidsmarkeder kan gi et nyttig teoretisk inntak til prosjektet (Doeringer og Piore 1971; Marsden 1986, 1992). Interne arbeidsmarkeder er kjennetegnet ved at nyansatte i hovedsak rekrutteres inn som ufaglærte nederst i stillingshierarkiet. De ansatte får bred opplæring internt og avanserer langs interne karrierestiger. Doeringer og Piore skiller mellom bedriftsbaserte og bransjebaserte arbeidsmarkeder. Et viktig kjennetegn ved bransjebaserte eller yrkesbaserte arbeidsmarkeder er at det stilles bestemte krav til yrkeskompetanse for å komme inn på arbeidsmarkedet. Dette kan eksempelvis være faglige standarder og normer eller formelle krav til yrkesutøvere. Marsden (1986, 1992) skiller mellom interne, eksterne og yrkes- eller bransjebaserte arbeidsmarkeder. Eksterne arbeidsmarkeder er arbeidsmarkeder for ufaglært arbeidskraft, med små muligheter for videre utvikling og mobilitet. I interne arbeidsmarkeder utvikles kompetanse som i liten grad er overførbart til andre virksomheter. I yrkes- eller bransjebaserte arbeidsmarkeder utvikles kvalifikasjoner som er overførbare mellom virksomheter. De yrkesbaserte arbeidsmarkedene har karakter av "offentlige goder" og krever et institusjonelt rammeverk for å opprettholdes over tid.

Et viktig poeng i denne sammenhengen er at struktureringen av arbeidsmarkedet ikke er statisk, men kan endres over tid. Eksempelvis beskriver Olberg (1995) hvordan banknæringen i løpet av få år beveget seg fra et i hovedsak bedriftsinternt arbeidsmarked der ansatte begynte på bunnen og arbeidet seg oppover, til et mer yrkesbasert arbeidsmarked. Tilsvarende vil vi også finne store forskjeller mellom de delene av arbeidslivet som rekrutterer fagarbeidere.

5.2.3 Forutsetninger for etablering og utvikling av lærefag

I litteraturen diskuteres ulike forutsetninger for en vellykket etablering av nye lærefag. Olsen (2010) oppsummerer at en vellykket yrkesdannelse er basert på et samspill mellom flere faktorer. Fagkompetansen må dekke bestemte kompetansebehov i arbeidslivet og finne en plass i bedriftens arbeidsdeling. Det må etableres stabile opplæringsløp for reproduksjon av fag og faglige identiteter og med mulighet for å sikre faglige interesser. Om fagene ikke blir oppfattet som relevante for virksomhetenes behov, eller om kompetansebehovet lett kan dekkes på andre måter, vil bedriftene i liten grad etterspørre fagarbeidere eller ta inn lærlinger. Nyutdannede fagarbeidere kan risikere ikke å få relevant arbeid, eller oppleve at de utfører samme type arbeidsoppgaver som ufaglærte, og med samme lønn. I praksis fungerer da arbeidsmarkedene som eksterne, og ikke som yrkesbaserte arbeidsmarkeder. På sikt vil dette kunne føre til at ungdom i liten grad søker seg til fagene. Om elevene underveis i opplæringsløpet blir kjent med at det er begrensede muligheter for å få relevant arbeid, eller at utviklings- og lønnsbetingelsene er dårlige, kan dette føre til at de gjør andre valg. Noe av det som fra utdanningssystemets side karakteriseres som frafall, kan i et arbeidslivsperspektiv framstå som rasjonelle og velfunderte beslutninger (Helms Jørgensen 2009).

En viktig forutsetning for utviklingen av livskraftige lærefag er at partene i arbeidslivet engasjerer seg aktivt i å utvikle og opprettholde fagene og fagopplæringen, både på sentralt og på lokalt nivå. Trepertssamarbeidet mellom utdanningsmyndighetene og partene i arbeidslivet har vært trukket

⁹ Tale på NHOs konferanse "Yrkesfag 2012", 12. januar 2012.

fram som en styrke ved den norske fagopplæringsmodellen, sammenlignet med andre land. Virksomhetenes kollektive organisering av opplæringen gjennom opplæringskontor er en annen viktig faktor. Opplæringskontorene gjør det mulig for virksomhetene å dele kostnader og risiko ved å ta inn lærlinger og å ta et kollektivt ansvar for å sikre felles at standarder og kvalitetskrav til opplæringen blir opprettholdt (Hagen og Skule 2007, Kuczera et al 2008; Olofsson 2010). Også når det gjelder arbeidslivets involvering, trepartssamarbeidet og samarbeidet mellom virksomhetene vil det imidlertid være store forskjeller, både mellom ulike sektorer og bransjer og mellom ulike regioner. Det er derfor viktig å få mer kunnskap om i hvilken grad og på hvilken måte slike forskjeller har betydning for overgangen fra skole til arbeidsliv.

5.3 Nyere empiriske studier

De siste årene er det gjennomført flere studier som viser store forskjeller mellom ulike fag og fagområder når det gjelder rekruttering, utvikling og bruk av kompetanse fra fag- og yrkesopplæringen. Hagen, Nadim og Nyen (2008) gjennomførte en spørreskjemaundersøkelse blant personer seks år etter avlagt fagprøve. Undersøkelsen viste at fagbrevet og fagopplæringen i svært ulik grad kan sies å fungere som en inngangsport til arbeidslivet, og at dette blant annet må ses i sammenheng med struktureringen av arbeidsmarkedet. De faglærte kunne deles i fire hovedgrupper. På noen områder blir fagbrevet ansett som den vanligste veien inn i yrket og det er vanskelig å skaffe seg relevant kompetanse på annen måte. Dette gjelder i første rekke for en del av håndverksfagene, innenfor bygg og anlegg og i elektrofagene. Andre faglærte hadde gått over i yrker med høy endrings- og omstillingstakt med store krav til videre kompetanseutvikling også etter avlagt fagbrev. Dette gjaldt for mange av fagarbeiderne innen industrifagene, men også for mange med utdanning i elektrofagene. En del av fagarbeiderne i disse fagene hadde også tatt mer formell utdanning i form av fagskole eller høyere utdanning. Det tyder på at overgangene i en del tilfeller vil være mindre direkte og strømlinjeformede, og at videre utdanning ofte vil være et krav. En tredje gruppe fagarbeidere hadde gått inn i deler av arbeidsmarkedet der fagopplæringen tradisjonelt har hatt en svakere forankring. Fagopplæringen ble ansett som relevant for arbeidet, men uten å ha etablert seg som den vanlige inngangen til yrket. Helse- og sosialfagene er utpregede eksempler. Den siste gruppa besto av fagarbeidere som i liten grad benyttet den kompetansen de hadde fått gjennom fagopplæringen. Dette gjaldt særlig de som hadde tatt fagbrev innen servicefagene, men også innen matfag og design- og håndverksfag.

Høst og Michelsen (2010) undersøkte utviklingen i arbeidsmarkedet for ungdom ved å sammenligne registerdata for sysselsetting og lærekontrakter i 2008 med data fra 1994. Et hovedfunn er at sysselsettingen blant ungdom i alderen 17-19 år er blitt mangedoblet i perioden 1994-2008. På bakgrunn av dette konkluderer forfatterne med at Norge ikke ser ut til å følge den internasjonale tendensen til nedgang i ungdomsarbeidsmarkedene. Samtidig viser også disse tallene stor variasjon mellom ulike deler av arbeidsmarkedet. Innenfor industri og håndverk, der fagopplæringen tradisjonelt har stått sterkt, har lærlingordningen styrket sin posisjon. I helse- og sosialsektoren har derimot lærlingordningen i liten grad etablert seg som rekrutteringsvei, noe som forklares med at denne karriereveien foreløpig framstår som lite attraktiv for ungdom. På andre områder, som i detaljhandelen, har man et arbeidsmarked for unge, som i stor grad baserer seg på virksomhetsintern opplæring, uten tilknytning til fagopplæringssystemet. Detaljhandelen er et viktig arbeidsmarked for unge som arbeider som ufaglærte. Mye av dette er deltidsarbeid, men det er også et stort innslag av heltidsarbeid blant unge i bransjen. Fagbrevene som kunne vært aktuelle gir i liten grad lønnsmessige fordeler, og det konkluderes med at fagbrevet så langt ikke ser ut til å ha funnet noen klar plass i arbeidsorganisasjonen (Høst og Michelsen 2010).

Hagen, Nadim og Nyen (2010) gjennomførte en kartlegging av virksomheters holdninger til og erfaringer med bruk av faglært kompetanse innen områdene kontor og administrasjon, salg, logistikk, IKT service og helse. Undersøkelsen viser blant annet at et flertall av virksomhetene mener at det å ha et fagbrev har betydning for kvaliteten på arbeidet. Et ganske stort mindretall var imidlertid ikke enige i dette. Eksempelvis gjaldt dette for fagene salg og logistikk. Rapporten

konkluderer med at dersom disse fagene skal få noe mer enn en marginal rolle, må fagopplæringen få en plass i virksomhetenes opplærings- og kvalifiseringssystemer og faget må gi en kompetanse som innholdsmessig er mer i samsvar med arbeidsdelingen i bedriftene (Hagen, Nadim og Nyen 2010).

Som gjennomgangen over viser, er det godt dokumentert gjennom ulike undersøkelser de siste årene at fagopplæringens stilling varierer mellom ulike sektorer og bransjer. Samtidig viser forskningen at fagopplæringens posisjon også endres over tid. Kjemiprosessfaget og automatiseringsfaget er eksempler på fag som i en tidlig fase møtte motstand, men som over tid etablerte seg som livskraftige fag med sterke pådrivere i arbeidslivet (Olsen 2010).

5.4 Oppsummering og forskningsbehov

De siste årene har det vært gjennomført en rekke studier som har tematisert frafall i videregående opplæring. Gjennom slike undersøkelser har vi fått viktig kunnskap om faktorer som påvirker sannsynligheten for å fullføre videregående opplæring. Det er derimot gjennomført få studier som undersøker hva som skjer med dem som oppnår yrkeskompetanse, etter fullført opplæring. En studie av overgangen fra opplæring til arbeidsliv vil derfor kunne gi ny kunnskap og viktig på dette området.

Vårt utgangspunkt er at institusjonelle rammer og ulike typer arbeidsmarkeder har betydning for overgangen fra utdanning til arbeidsliv. Strukturen i arbeidsmarkedene er en faktor som trolig har betydning for overgangen mellom utdanning og arbeid og som vil variere mellom ulike fag og fagområder. En antakelse er videre at overgangsmønstre vil kunne påvirkes av samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og utdanningssystemet om så vel innholdet i opplæringen som dimensjoneringen av opplæringstilbudet. Vi ønsker å belyse slike sammenhenger, blant annet ved å se på fylkesvise variasjoner i overgangsmønstre.

Vi vil i hovedsak benytte oss av fire datakilder i analysen av i hvilken grad fag- og yrkesopplæringen fungerer som en port til arbeidslivet:

- *En registerbasert analyse av arbeidsmarkedsstatusen for nyutdannede fagarbeidere*
- *En fagarbeidersurvey blant personer som tok fagbrev fem-seks år tidligere, om deres arbeids- og utdanningskarriere etter fagbrevet*
- *Kvalitative intervjuer med aktører i fagopplæringssystemet (jf tema 3)*
- *Den longitudinelle undersøkelsen av ungdommers vei gjennom opplæringsløpet, fra Vg2 til de avlegger fagprøve.*

I kapittel 6.3 gir vi en nærmere beskrivelse av det metodiske opplegget for denne delen av prosjektet, med særlig vekt på de kvantitative undersøkelsene.

6 Opplæringsløpet som prisme for å studere fagopplæringens kvalitet

Håkon Høst

Det er en stor utfordring å utforme et forskningsdesign som både skal gi rom for å belyse enkelttemaer, se ett eller flere i sammenheng, og også etablere grunnlag for et helhetsblikk. I dette prosjektet har vi løst dette ved å la opplæringsløpet og dets ulike faser være strukturerende for studien. Dette er begrunnet på flere måter. Det åpner for å benytte longitudinelle data for å belyse det som vil være et av studiens kjernepunkter, nemlig samspillet mellom på den ene siden elevene og lærlingene, deres utvikling og gjennomføring, og på den andre læringsmiljøet, innholdet i utdanningen, fagopplæringens institusjoner og arbeidslivet. Alle institusjoner og aktiviteter knyttet til fag- og yrkesopplæring er knyttet til og må legitimeres i forhold til opplæringen av elever og lærlinger i de ulike faser, og vil således kunne studeres parallelt med at vi studerer elevene og lærlingene. På denne måten blir opplæringsløpet et prisme vi kan studere kvaliteten i hele fagopplæringen gjennom.

I dette kapitlet presenteres prosjektet i sine ulike deler – med ulike utvalg av elever, fag og fylker, samt bruk av ulike metoder. Selv om gjennomføring vil være ett av de sentrale, løpende temaer i denne undersøkelsen, er dette ingen tradisjonell gjennomføringsundersøkelse basert på et representativt utvalg. Dette er ivarettatt og blir det også gjennom andre prosjekter. Selve skjelettet i kvalitetsundersøkelsen er en kvalitativ, longitudinell undersøkelse av et utvalg elever og lærlinger. Størrelsen på elevutvalget, ca. 135, vil være langt høyere enn det en normalt finner i kvalitativ forskning, noe som er nødvendig for å dekke et tilstrekkelig antall variasjoner med hensyn til geografi, fag og karriereveier. Undersøkelsen vil likevel være kvalitativ i sin karakter på den måten at den vil gå i dybden, med mange variabler, og benytte metoder som personlige intervjuer, observasjon og dokumentanalyse.

Studier av elever og lærlingers valg og gjennomføring av videregående opplæring blir ofte avgrenset til undersøkelser av individuelle forklaringsvariabler som kjønn, sosial og etnisk bakgrunn, tidligere skoleresultater og generell skoleinteresse. Dette skyldes ikke minst at disse dataene er enklest å få tak på. Ensidig bruk av slike metoder og data bidrar imidlertid til at betydningen kvaliteten i videregående opplæring har på elevenes og lærlingenes utvikling blir liggende i mørket. Hvordan fungerer denne opplæringen, hva er egenskapene ved dette sosiale rommet, og hva betyr den for ungdoms utvikling, identitetsutforming og læring? Gjennom en longitudinell undersøkelse kan vi fange både elevenes og lærlingenes utvikling og de ulike kvalitetene ved opplæringssystemet, og hvordan disse samspiller. I skolen kan vi undersøke hvordan elevene erfarer fellesfagene, bredde kontra spesialisering i fagene, lærernes faglige profil

og prosjekt til fordypning. I læretiden i bedrift kan man på samme måte undersøke betydningen av fagenes posisjon i arbeidsorganisasjonen og i arbeidsmarkedet mer generelt. I både skole- og læretid må man også anta at ungdommene ikke bare er opptatte av hvordan selve opplæringen forløper, men også ser framover, på hvilke karrieremuligheter som kan antas vil åpne og lukke seg gjennom veiene de velger. De forholder seg til lærere, rådgivere, medelever og arbeidskolleger, og de er del av et klassemiljø eller et arbeidsmiljø hvor erfaringene bearbeides.

Betydningen av slike forhold og mekanismer er komplisert å undersøke. Et longitudinelt design gjør det mulig å få tak på hvordan elevenes og lærlingenes oppfatninger, vurderinger og valg endrer seg i forhold til hvordan de opplever opplæringsløpet, og ikke minst ved overgangene, fra skole til lære, og fra lære til arbeid. I mindre grad enn i tverrsnittundersøkelser vil eterrasionaliseringer forstyrre bildet. Ved et slik longitudinelt opplegg er det kritisk at forskeren og informanten oppretter en relasjon basert på tillit, slik at vi får lov til å kontakte informanten ved senere tidspunkt, og slik at frafall fra undersøkelsen underveis i størst mulig grad forhindres.

I tillegg er det helt vesentlig med en grad av dybde på bekostning av bredde. Vi må velge et håndterlig antall elever fra et avgrenset antall fylker, skoler, program og fag. Ikke bare for å forstå elevene og lærlingene, men også for å kunne gripe variasjonen i de kontekstuelle betingelsene, eller omgivelsene; som skoler, lærere, fag, fagopplæringskultur, bedrift og arbeidsmarked. Gjennom dette etableres det også et rom for forskningen, hvor også disse omgivelsene, og dermed fagopplæringens kvalitet langs ulike variasjoner, kan studeres.

Undersøkelsens styrke skal ikke bare være dens dybde og at den følger kandidatene over tid. Vi legger også vekt på at studien skal ha en tilstrekkelig bredde for å dekke mest mulig av den variasjon som fagopplæringen representerer. Dette er ikke minst viktig som grunnlag for å vurdere om indikatorene faktisk er i stand til å fange dette spennet. Vi har valgt elever fra programmene Bygg- og anleggsteknikk, Service og samferdsel, og Teknikk og industriell produksjon. Disse tre programmene representerer også fire ulike opplæringstradisjoner med utgangspunkt i henholdsvis håndverk, privat tjenesteyting og industri¹⁰. Fra disse programmene har vi valgt følgende tre Vg2-programmer; Klima-, energi- og miljøteknikk, Salg, service og sikkerhet, og Industriteknologi. Under læretiden vil vi følge de lærlingene som går til fagene rørlegger, salg og industrimekaniker¹¹. Dette er alle relativt sett, store fag.

For å få en variasjon langs variabler som sentralitet, fagopplæringskultur og arbeidsmarked ønsker vi følgende tre casefylker; Telemark, Rogaland og Nord-Trøndelag. I alle tre fylkene vil vi gjøre et utvalg av to klasser i hvert av de tre programmene. Dette er nødvendig for å gjøre gode sammenligninger på tvers av fylker, regioner, skoler og klasser. I hver klasse vil vi i samråd med kontaktlærer velge ut omkring åtte elever som skal intervjues. Utvalget av elever/lærlinger vil ikke være representativt, men skal dekke den nødvendige variasjon for å kunne belyse sentrale problemstillinger. I tillegg vil vi intervju to lærere ved hver klasse, hvorav én er kontaktlæreren. Vi må vite hvor mange bedrifter lærlingene fordeler seg på før vi tar stilling til om alle lærlingene i de aktuelle fagene og deres bedrifter skal følges videre. Vi vil også følge dem som ikke får læreplass for å se hva som skjer med disse. En kvalitativ undersøkelse hvor en følger enkeltindividene gir et vesentlig bedre datagrunnlag og muligheter til økt forståelse på dette området. Vi vil søke å etablere et tillitsforhold til elevene gjennom første skoleintervju. Dette, sammen med at vi ber om elevenes mobilnummer, eventuelt også epost-adresser, vil gi oss et grunnlag for senere kontakt, selv om elevene er utenfor organisert opplæring. En slik fremgangsmetode har vært brukt med gode resultater (Høst 2011). En longitudinell undersøkelse hvor ungdommer følges gjennom årlige

¹⁰ Et fjerde program, helse og sosial, vil bli dekket gjennom to parallelle prosjekter: Lekkasjeundersøkelsen som NIFU gjennomfører på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet og Overgangsundersøkelsen som NIFU og Fafo gjennomfører på oppdrag for KS. Data og analyser fra disse prosjektene vil bli benyttet for å gi analysen en større basis.

intervjuer innebærer etter vårt skjønn ikke at forskerne kommer så tett på ungdommene at en vil risikere å få noen kontrolleffekt i form av at ungdommene svarer og handler annerledes enn de ellers ville gjort. Samtidig vil vi holde et øye på gjennomføringen i populasjonen av elever og lærlinger slik at vi kan si noe om hvordan vårt utvalg utvikler seg i forhold til denne.

Som forskere har vi alltid et ansvar for å overholde forskningsetiske prinsipper som sikrer konfidensialitet, informert samtykke og at integriteten til den enkelte informant er ivaretatt. Dette gjelder uavhengig av hvilke datainnsamlingsmetode som benyttes. Vår erfaring er at frafall er et mindre problem ved kvalitative undersøkelser av denne typen enn ved større kvantitative undersøkelser, hvor et tilsvarende tillitsforhold mellom forskere og informanter/respondenter ikke eksisterer.

Til sammen vil dette utgjøre et rikt og omfattende datamateriale. Utvalget av elever og lærlinger vil, til å være en kvalitativ undersøkelse, være bredt og således kunne danne grunnlag for analytiske generaliseringer. Fordi det ikke er et statistisk representativt utvalg, vil vi benytte de mest oppdaterte, eksisterende kvantitative data om gjennomføring og forskningen som er gjort på disse som bakteppe. Det gjelder særlig de siste rapportene fra evalueringen av struktur og gjennomføring i Kunnskapsløftet (Frøseth m.fl. 2010, Vibe m.fl. 2011). Dette vil vi gjøre både for å kunne vurdere variasjonene vi finner i en større sammenheng, samtidig som de kvantitative undersøkelsene gir oss et svært godt utgangspunkt for å kunne finne fram til egnede utvalg av informanter, i ulike fylker, fag og programmer, og også til å formulere problemstillinger og spørsmål til de ulike fasene av opplæringsløpet. Vi vil også ta utgangspunkt i tidligere data og funn, ikke minst fra prosjektet Gjennomføring og bortvalg (Markussen m.fl. 2006).

6.1 En longitudinell undersøkelse i fire faser

Vi ser for oss at den longitudinelle undersøkelsen deles inn i fire faser med tilhørende intervjuer:

1. Opplæringen i skole
2. Overgang fra skole til lære
3. Læretid
4. Overgang fra lære til arbeid

6.1.1 Fase 1 Opplæringen i skole

Første fase i undersøkelsen omfatter opplæringen i skole. For å få med oss avslutningen på læretid og overgangen til arbeid, vil vi velge elever fra det kullet som etter normal progresjon skal være i Vg2 inneværende skoleår, 2011/12. Ideelt sett skulle vi intervjuet elevene både i overgangen fra ungdomsskolen og i Vg1. Prosjektets varighet legger her noen begrensninger. I stedet må vi for de utvalgte elevene måtte studere erfaringene retrospektivt, dvs. ved at elevene i Vg2 forteller om sine erfaringer fra ungdomsskolen og overgangen og fra Vg1. Samtidig intervjuer vi lærere på Vg1. Dette bryter med det longitudinelle designet, men er en nødvendig tilpasning. Manglende data om hva som skjer i opplæringen på Vg1 vil imidlertid bli kompensert. Vi ønsker å samkjøre kvalitetsstudien med to andre prosjekter. Det første skal undersøke strukturen i Vg1 Byggfag (etter planen høsten 2011). Gjennom et prosjekt NIFU gjennomfører vil det også bli gjort en stor survey blant Vg1-elevne i Helse- og sosialfag høsten 2011¹². I tillegg til dette legger vi opp til å benytte oss av den forskningen som gjøres i forbindelse med evalueringen av Ny Giv.

Elevene vil blant annet intervjues om læringsmiljø, tanker om videre valg i opplæringsløpet samt refleksjoner bak valg av utdanningsprogram på Vg1 og opplevelse av opplæringsrelevans.

¹² Dette gjelder det såkalte Lekkasjeprosjektet som NIFU gjennomfører om elever og lærlinger i Vg1 helse og sosial, Vg2 og Vg3 helsearbeiderfaget og Vg2 og Vg3 barne- og ungdomsarbeiderfaget. Oppdraget utføres på oppdrag for Kunnskapsdepartementet.

Elevenes erfaringer med innhold og vurdering i opplæringen samt elevenes medvirkning i dette arbeidet inngår i intervjuene. Vi vil også intervju lærere.

For å dekke de som følger alternative opplæringsløp, vil vi søke å identifisere noen som allerede er gått ut i læretid som 16-åringer, enten gjennom 0+4- eller 1+3-ordningene, eller som del av forsøk med alternative kombinasjoner av skole- og læretid. Vi vil også passe på å inkludere elever som er vurdert til ikke å kunne følge normal progresjon, og som har individuell opplæringsplan. I hvilken grad er systemet inkluderende, er et spørsmål som må reises.

Vi vil også samle inn og analysere lokale opplæringsplaner (inkludert prosjekt til fordypning), arbeidsoppgaver med vurderingsgrunnlag gjennom et helt år samt oppgaver med vurderingsgrunnlag til tverrfaglig eksamen Vg2 og rutiner for vurdering i prosjekt til fordypning.

6.1.2 Fase 2 Overgang fra skole til lære

Det største frafallet og lekkasjen fra i yrkesfagopplæringen skjer mellom 2. og 3. året i videregående opplæring. Dette er belyst gjentatte ganger ved hjelp av kvantitative data, senest ved evaluering av struktur og gjennomføring etter Kunnskapsløftet. Fenomenet er også analysert så langt det lar seg gjøre ved hjelp av nettopp kvantitative data. Men fremdeles står vi igjen med svært mange ubesvarte spørsmål på dette som er et av de mest betente problemene i dagens yrkesopplæring, og som det lanseres ulike forslag til politiske løsninger på, hvorav den mest drastiske har vært forslaget om rett til læreplass.

Vi ønsker å gjennomføre en omfattende undersøkelse av denne avgjørende overgangsprosessen, for å søke nye forklaringer på både lekkasje og frafall fra yrkesfagene. Hovedproblemstillinger vil være hvorfor det er så mange av de som gjennomfører yrkesfagopplæring i skole som ikke blir lærlinger, og hva er det som kjennetegner de vellykte opplæringsløp mot læreplass? Det er tankevekkende at selv i områder med sterke lærefagstradisjoner som Bygg og anlegg og Teknikk og industriell produksjon er det bare så vidt over halvparten av Vg2-elevene som kommer i lære (Vibe m.fl. 2011). I svakere områder som Helse og sosial og Service og samferdsel er det færre enn hver tredje Vg2-elev som blir lærling. Vi vet det dreier seg om kombinasjoner av overgang til påbygging til studiekompetanse, til andre programmer, og søkere som ikke får eller ikke vil ha læreplass. I et område med tilsynelatende stort behov for fagarbeidere, salgsfaget var det bare 56 prosent av de som søkte læreplass som ble søkere (ibid.). Samtidig er det i det samme faget 87 registrerte lærebedrifter i Telemark, men bare 13 søkere til læreplass. Dette gir oss et inntak til å studere ikke bare hva som er elevenes egne begrunnelser og opplevelser, men også viktige betingelser som dimensjoneringsprosessen, søkeprosessen, formidlingen, elevenes egen aktivitet, læreplasztilbudets omfang og relevans.

Vi ønsker å intervju elev- og lærlingpanelet vårt to ganger i løpet av et drøyt halvår i forbindelse med denne overgangsprosessen. De første intervjuene vil falle sammen med skoleundersøkelsen på Vg2 vinteren 2012. Den vil fange opp søkeprosessen mens de er i skolen. Den andre undersøkelsen av panelet vårt vil bli foretatt på høsten 2012, hvor de enten har fått læreplass, har valgt eller fått et annet opplæringstilbud, fortsatt er læreplassøkere, eller er utenfor opplæring uten at de er søkere.

Overgangsundersøkelsen inngår som en integrert del av den longitudinelle undersøkelsen, og har det samme elevutvalget som utgangspunkt. Det vil likevel bli en selvstendig undersøkelse på den måten at elevene vil bli fulgt særlig tett og individuelt i denne prosessen, og ved at vi parallelt vil intervju en rekke ulike aktører i systemet rundt elevene. For å kunne gjennomføre dette vil vi sette inn hele prosjektteamet, samt benytte oss av studenter i en del av elevintervjuene.

I tillegg til å beskrive elevenes opplevelse av denne overgangsprosessen, ser vi det som avgjørende å studere hvordan de ulike delene av fagopplæringssystemet fungerer, spesielt i denne prosessen. Her vil vi inkludere alt fra dimensjonering av yrkesfagtilbudet i skole i forhold til antatt læreplasztilgang, betydningen av prosjekt til fordypning, lærernes og rådgivernes rolle for elevenes

ønsker, arbeidet med å skaffe læreplasser og formidle, opplæringskontorenes rolle, fylkeskommunenes arbeid med alternative Vg3-tilbud, oppfølgingstjenestens rolle, og lærebedriftenes behov, vurderinger og valg av lærlinger. Dermed vil ikke bare elever og lærere, men også fagopplærings mange aktører og institusjoner bli undersøkt. Vi ønsker å studere dette i en kontekst, nemlig overgangsprosessen, og både systemet og bedriftene må vurderes med utgangspunkt i bransjevis, arbeidsmarkedsmessig, regional og lokal variasjon. Det siste danner også opptakten til vår undersøkelse av hvilket grunnlag de ulike fagene har i ulike deler av arbeidsmarkedet, og i de ulike delene av landet. Overgangsundersøkelsen vil tematisk slik sett omfatte samtlige deltemaer i undersøkelsen fra læringsmiljø, via innhold og vurdering, kvalitetsarbeid lokalt, kvalitetsstyring, gjennomføring, til fagopplæringen som port til arbeidslivet. Også helheten i fag- og yrkesopplæringen vil i høyeste grad kunne studeres gjennom denne prosessen, og det dannes grunnlag for en drøfting av hvordan kvaliteten på dette overgangssystemet kan vurderes og måles. I hvilken grad er formidlingsprosent et godt uttrykk for prosessen, og i hvilken grad kan andre indikatorer vurderes?

6.1.3 Fase 3 Læretid i bedrift

Intervjuene med vårt panel høsten 2012 vil for lærlingenes del bli det første med bedriften som opplæringsarena. Her vil vi i tillegg til å intervjuer lærlingene gjennomføre intervjuer med et utvalg av lærlingenes instruktører/faglige ledere og eventuelt kollegaer i lærebedriften. I tillegg vil vi intervjuer representanter for opplæringskontor og fylkeskommunene om deres oppfølging av lærlinger og lærebedrifter.

Vårt panel vil nå være innskrenket til primært å omfatter lærlinger i tre bestemte fag. Vi vil likevel også intervjuer elever som har valgt bort læretid, for eksempel til fordel for påbygging til studiekompetanse, i tillegg til de som nå er utenfor opplæring.

For både bedrifter, opplæringskontor og fylkeskommuner vil også spørsmålet om hvem som blir lærebedrifter, hvordan de rekrutteres og hva som eventuelt hindrer bedrifter i å ta del i opplæringssystemet være et interessant tema.

Vil vi også utnytte eksisterende data fra Lærlingundersøkelsen¹³. I tillegg til analyser av Lærling- og instruktørundersøkelsen, vil vi inkludere spørsmål om undersøkelsen i intervjuer med instruktører/faglige ledere og lærlinger. Dette er nyttig dels for å bruke brukerundersøkelsene som grunnlag for utvalg av skoler/bedrifter, og dels for å kunne gjøre en validitetsvurdering av disse undersøkelsene med utgangspunkt i de kvalitative studiene. Hvilken funksjon og rolle har disse studiene for kvalitetstematikken? Hva representerer svarene? Hvordan bruker bedriftene undersøkelsen? Hva skaper de av forestillinger, av kvalitetsforståelse, hos dem som svarer og hos dem som leser svarene?

Feltstudier (strukturert observasjon) av vurderingspraksiser gjennomføres i lærebedrifter i hvert av de utvalgte lærefagene. Det skal omfatte vanlige arbeidsdager og gjennomføring av halvårsvurdering. Det siste både med og uten opplæringskontor til stede. Vi bygger behovet for feltstudier på at vurdering i bedrift har en annen karakter enn vurdering i skole og er usikre på om alle fasetter av slik praksis vil kunne fanges opp gjennom samtale/intervju. Vi vil også se på om vurdering har ulik karakter på ulike tidspunkter i læretida. Studien gjennomføres over en to års periode i 2012-2014. Også for bedriftsopplæringen vil vi samle inn og analysere lokale opplæringsplaner og vurderingsrutiner og – skjemaer.

6.1.4 Fase 4 Overgang fra lære til arbeid

Dette siste måletidspunktet for vårt panel bør ideelt være ved normert tid for fagprøve. På dette tidspunktet vil det være nyttig å intervjuer lærlingene om forhold knyttet til overgangen fra lære til

¹³ Fafo og NIFU gjennomfører nå analyser av Lærlingundersøkelsen 2010-2011

ordinært arbeid. Dessuten deres forberedelser til fagprøven og vurdering av denne. Nå vil det opprinnelige utvalget være ytterligere spredd, og det vil også være sentralt å intervju informanter fra utvalget som befinner seg andre steder enn i lærebedrift som har fulgt et normert opplæringsløp. Hvor befinner de seg, og hvilke erfaringer har de gjort seg om læringsmiljøet ved de ulike opplæringsarenaene?

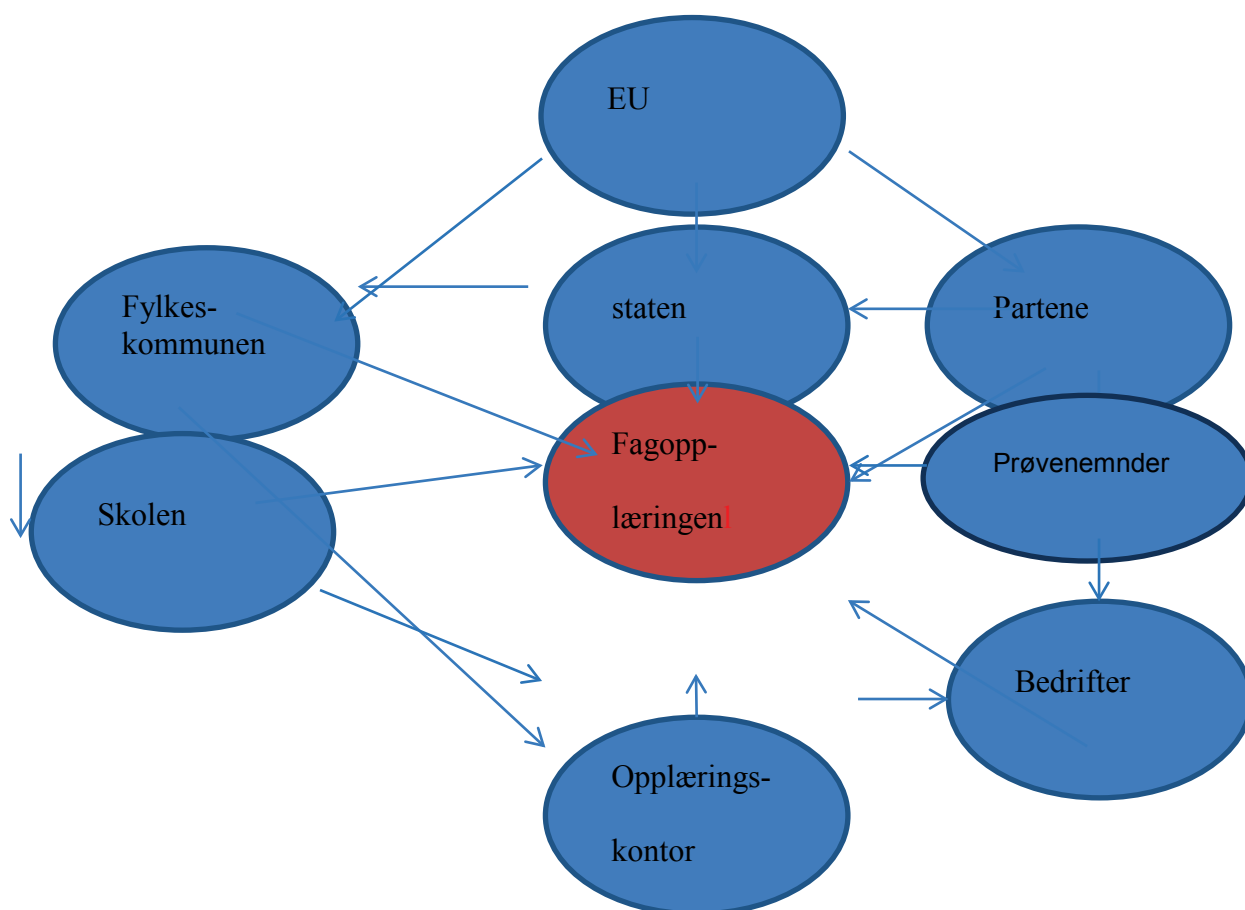
I denne fasen vil det også bli gjennomført en undersøkelse av prøvenemnder og fagprøveavleggelse. Vi vil blant annet samle inn og analysere prøveoppgaver og vurderingsgrunnlag til fag- og svenneprøver i de tre fagene og de tre fylkene.

6.2 Særlig om undersøkelsen av arbeid med, styring og vurdering av kvalitet

Arbeid med, styring og vurdering av kvalitet er sentrale temaer i prosjektet (se kapittel 4). Dette vil bli undersøkt både parallelt med den beskrevne longitudinelle undersøkelsen, og uavhengig av denne. Denne delen av undersøkelsen vil omfatte en rekke av fagopplæringsens aktører både statlig, regionalt og på bedriftsnivå. Vi skal her beskrive dette noe nærmere.

6.2.1 Lokalt kvalitetsarbeid

Når vi skal undersøke lokalt kvalitetsarbeidet, vil det første spørsmålet være hvordan lokalt skal forstås. Lokalt blir innen styringslitteraturen ofte sett i motsetning til sentralt, og tolket inn i en slik sammenheng. Lokalt blir dermed å forstå som det fylkeskommunale rom, og lokalt kvalitetsarbeid defineres da som totaliteten av alle prosesser med relevans for kvalitet, som utspiller seg mellom aktører i dette rommet. Det åpnes dermed for å analysere et komplekst nett av relasjoner mellom institusjoner og mellom aktører; Mellom fylkeskommunen (ved den politiske og administrative ledelse, fagopplæringskontoret/opplæringsavdelingen), opplæringskontorer, arbeidslivsparter, prøvenemnder, skoler og lærebedrifter, og aktører som lærere, instruktører/fagarbeidere, prøvenemndsmedlemmer og faglige ledere.



I figuren over har vi tegnet inn både de viktigste aktørene i det lokale kvalitetsarbeidet, men samtidig lagt inn både det overnasjonale nivået og staten, som også bidrar til å påvirke både det lokale kvalitetsarbeidet og styring for kvalitet.

Endringene gjennom den nye kommuneloven av 1992 ga fylkeskommunen større frihet til hvordan de vil organisere seg. Parallelt med dette ble fag- og yrkesopplæringen gjennom Reform 94 tett integrert med skoleopplæringen i et felles system for videregående opplæring. Partsstyret fikk en mindre fremtredende posisjon gjennom at Y-nemndene ble et rådgivende policyorgan. De skulle ikke lenger ha noe operasjonelt ansvar, og mistet fagopplæringskontoret sitt sekretariat. På denne bakgrunn vil vi være interessert i å undersøke hvordan fylkeskommunene opplever og responderer på statens ulike tiltak i kvalitetsarbeidet for fag- og yrkesopplæringen, en styring som i stor grad gjennomføres med det vi har definert som myke styringsmidler. Vi vil også undersøke hva som preger relasjonene mellom fylkeskommunene og partene i arbeidslivet i kvalitetsarbeidet. Hva er Y-nemndenes rolle i forhold til arbeid med kvalitet? I hvilken grad treffer fylkeskommunen egne kvalitetstiltak for yrkesopplæringen? Er man opptatt av symmetri i tiltakene for skole og bedrift, eller er man opptatt av at fagopplæringens særtrekk ivaretas?

Vi vil dessuten være interessert i hvordan fylkeskommunene forholder seg til det utviklingsarbeidet som skjer på overnasjonalt nivå med sikte på å harmonisere kvalitetsstyringssystemene innenfor fag- og yrkesopplæringen.

Fylkeskommunene har utviklet egne kvalitetssystemer, og vi vil være interessert i hva som kjennetegner disse, sammenlignet med tidligere måter å drive kvalitetsarbeid på. Et sentralt tema vil være hva fylkeskommunene definerer som kvalitetsarbeid. Er dette som noe skilles ut og organiseres som en egen oppgave?

I forholdet mellom fylkeskommunene og bedriftene har opplæringskontorene en tvetydig stilling. De kan analyseres som et eget styringsnivå i fag- og yrkesopplæringen. Det vil derfor være særlig interessant å kartlegge relasjonene mellom fylkeskommunene og opplæringskontorene i arbeidet med kvalitet. I hvilken grad blir kvalitetsarbeidet overfor bedriftene kanalisert gjennom opplæringskontorene?

Derneft vil vi måtte undersøke hvordan skolene organiserer sitt kvalitetsarbeid i forhold til yrkesopplæringen. På hvilken måte og i hvilken grad responderer skolene på statlige kvalitetstiltak? Gjennom Kunnskapsløftet er skolene gjennom Prosjekt til fordypning tiltenkt en mer systematisk rolle i forholdet til kontakten med arbeidslivet. I hvilken grad har de etablert kvalitetssystemer som er særlig utformet med tanke på fagopplæring og kontakt med arbeidslivet?

På det regionale nivå har tilsynsoppgavene blitt trukket ut av fylkeskommunen og plassert hos fylkesmannen. Hvordan praktiseres dette tilsynsarbeidet, og hva betyr dette for kvalitetsarbeidet?

I studien vil vi undersøke de tre fylkene Telemark, Rogaland og Nord-Trøndelag. Dette vil danne grunnlag for en kartlegging av fylkesvise variasjoner. Vi vil undersøke opplæringskontorer og bedrifter innenfor fagene rørlegger, salg og industrimekaniker. Dermed vil vi kunne få fram fagforskjeller når det gjelder hvordan kvalitetsarbeidet oppfattes og praktiseres.

Undersøkelsen vil omfatte både fylkesadministrasjonen, skoleledere, fylkesmannen, opplæringskontor og bedrifter. Data vil innhentes gjennom studier av kvalitetsdokumenter og gjennom kvalitative intervjuer.

6.2.2 Styring for kvalitet

Undersøkelsen av styring for kvalitet vil i stor grad overlape med undersøkelsen av det lokale kvalitetsarbeidet, men vil fokusere særlig på det sentrale styringsnivået. I løpet av de siste 15-20 årene har arbeidslivspartenes rolle i styringen av fag- og yrkesopplæringen endret seg fra å være delegert myndighet til å styre systemet, til å inngå i en mer rådgivende rolle. Studien av »styring for

kvalitet» vil være en anledning til å undersøke hvordan partenes nye rolle slår ut, i denne studien gjennom rollen de tildeles og spiller ved utviklingen av et nytt kvalitetsvurderingssystem. Med partene forstår vi her både de tradisjonelle arbeidslivspartene LO og NHO, og de nye som KS, HSH og YS. I tillegg kommer lærerorganisasjonene som selv definerer seg og etter hvert blir oppfattet som en arbeidstakerpart i dette systemet. Vi vil være interessert i hvilken rolle partene tilskrevet i arbeidet med et nytt kvalitetsvurderingssystem og hvordan de selv oppfatter sin rolle. Hva betyr deltakelse i organer som ENQAVET i denne sammenhengen?

Vi vil også se nærmere på hvordan partene mer generelt oppfatter sin rolle i styringssystemet for fag- og yrkesopplæringen. Hvordan er forholdet til staten? Hvilken rolle har partene i forhold til utdanningsmyndighetenes styring av det regionale nivået? Betyr rasjonaliseringen av den faglige rådsstrukturen at partene sentralt i større grad deltar sammen med staten i en styring av fag- og yrkesopplæringen på distanse?

Også i denne delen av studien vil dokumentanalyse og kvalitative intervjuer av representanter for partene og utdanningsmyndighetene stå sentralt.

6.2.3 Et helhetlig kvalitetsvurderingssystem?

Studien av det som kalles det helhetlige kvalitetsvurderingssystemet overlapper med og bygger i stor grad på studien av det lokale kvalitetsarbeidet og styring for kvalitet. Det bygger imidlertid også på studien av de øvrige deltemaer. Således er denne delen i stor grad avhengige av data fra samtlige undersøkelser i det totale prosjektet. Spørsmål om bruk av indikatorer, om hva som er egnede mål for kvalitet og hva som bidrar i et samlet kvalitetsvurderingssystem vil måtte belyses i intervjuene med de ulike aktørene som er involvert i arbeid med og styring av kvalitet på ulike nivåer.

På sentralt nivå vil vi intervju informanter i Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet, SRY og faglige råd for bygg- og anleggsteknikk, service og samferdsel og teknikk og industriell produksjon. På fylkesnivå (i de tre utvalgte fylkene) vil vi intervju fylkesmannen, fylkeskommunen, yrkesopplæringsnemndene, bransjeorganisasjoner, opplæringskontor og prøvenemnder i de fire utvalgte fagene.

Vi ser det som en stor fordel og vil tilstrebe å intervju fagopplæringens ulike aktører i tilknytning til at prosjektet som helhet følger bestemte faser i opplæringen. Dette fordi det vil gi intervjuene en nødvendig kontekst for forståelse, både for forsker og informant. Å intervju de som arbeider med formidling i fylkeskommunen og på opplæringskontorene i forbindelse med formidlingsprosessen vil for eksempel være en stor styrke. Undersøkelse av de aktørene som har mer allsidige oppgaver vil imidlertid skje uavhengig av disse fasene. Dette gjelder for eksempel partsorganene og myndighetene på ulike nivå.

For å kunne belyse karakteristika ved forsøket på å etablere et eget kvalitetsvurderingssystem for norsk fag- og yrkesopplæring vil det også her være nødvendig med et komparativt blikk på andre lands systemer. Til dette vil vi benytte våre faglige samarbeidspartnere i spesielt Danmark, Tyskland og Østerrike, som alle har systemer med stor vekt på fagopplæring.

6.3 Kvantitative undersøkelser av overgangen til arbeidslivet

En viktig forskningsoppgave vil være å undersøke i hvilken grad fag- og yrkesopplæringen kvalifiserer for deltakelse i arbeidslivet. Vi vil se dette i litt ulike tidsperspektiv, både kort sikt og noe lengre sikt. Vi vil kartlegge variasjonene innenfor fagopplæringen, og vi vil analysere årsakene til variasjonene. Variasjonene vil her først og fremst være mellom ulike fag og fagområder, men overgangen til arbeidslivet kan også tenkes å variere mellom ulike fylker. Vi ønsker å etablere et mer fullstendig statusbilde av variasjonene i fagopplæringens posisjon i de ulike delene av arbeidsmarkedet ved å analysere hvilke veier faglærte tar i arbeidslivet og utdanningssystemet etter avlagt fagprøve.

Lærlingordningen og fagbrevet har svært ulik posisjon i ulike deler av norsk arbeidsliv. Dette er, som vi har vært inne på, allerede dokumentert i flere empiriske studier. Det er også sannsynliggjort at disse variasjonene har sammenheng med hvordan arbeidsmarkedene er strukturert i de enkelte næringer. Dette har stor betydning for overgangen mellom utdanning og arbeidsliv innenfor fagopplæringen.

I noen arbeidsmarkeder leder fagopplæringen fram til bestemte yrker, hvor fagopplæringen står sterkt som vei inn i yrket. I andre arbeidsmarkeder har fagopplæringen ikke samme posisjon, men synes å være en av mange veier inn i interne eller åpne arbeidsmarkeder. Samtidig finnes det også yrkesbaserte arbeidsmarkeder hvor fagopplæringen ikke har en klart utkarvet plass. I disse, og kanskje også andre arbeidsmarkeder, kan det tenkes at fagopplæringen utvikler seg til primært å fungere som en plattform for videre yrkesrettet høyere utdanning eller fagskoleutdanning.

Strukturen i arbeidsmarkedene er viktig som forklaringsfaktor for å forstå hvorfor overgangen mellom utdanning og arbeid varierer mellom fagene. Særlig når man ser på vilkårene for en vellykket etablering av nye lærefag og for utvidelse av fagopplæringen til nye områder, vil utfordringene være ulike i forskjellige typer arbeidsmarkeder. Mens problemer med å etablere en nisje i konkurransen med høyutdanningsgrupper kan være en utfordring i noen typer yrkesbaserte arbeidsmarkeder, kan manglende anerkjennelse av merverdien av en fagopplæring være en utfordring i andre arbeidsmarkeder.

Metodisk vil vi bruke registerdata og surveydata til å analysere individers vei fra avlagt fagprøve og inn i arbeidsmarkedet og eventuelt videre i utdanningssystemet. Eksempler på hva som vil bli målt er blant annet yrkesdeltakelse, hvilke typer næringer, bransjer og yrker man jobber i, relevans av fagopplæringen for arbeidsoppgavene, og deltakelse i ulike typer utdanning. Disse kvantitativt orienterte studiene vil vi bruke til å beskrive *fagene* og fagopplæringens posisjon. Vi er interessert i å vite hva individdataene sier om variasjoner mellom ulike fag og mellom ulike fylker.

Vi vil analysere årsaker til variasjoner i overgangen mellom utdanning og arbeid mellom fag og fylker, ved å se det i sammenheng med hva vi vet om det institusjonelle rammeverket for fagopplæringen på fagnivå og fylkesnivå. Trepertssamarbeidet mellom utdanningsmyndighetene og partene i arbeidslivet har vært trukket fram som en styrke ved den norske fagopplæringsmodellen, sammenlignet med andre land. Også når det gjelder arbeidslivets involvering, trepartssamarbeidet og samarbeidet mellom virksomhetene vil det imidlertid være store forskjeller, både mellom ulike sektorer og bransjer og mellom ulike regioner. Arbeidet med fagopplæringen kan være organisert ulikt, og aktørene kan ha ulike synspunkter på innholdet og strukturen i faget.

Vi vil her først og fremst se på variasjonene mellom fag og mellom fylker, så langt vi har datagrunnlag for det. Det er også mulig i begrenset grad å analysere det dynamisk i den forstand at vi kan se på hvordan ulike kohorter (årskull) med faglærte gjør det i arbeidslivet og analysere om det kan relateres til endringer i det institusjonelle rammeverket. Begrensningene ligger her i antallet kohorter vi har kapasitet til å analysere og hvor gode data vi har om det institusjonelle rammeverket på ulike tidspunkt. Det vil i liten grad være mulig å ta institusjonelle variable rett inn i de kvantitative analysene, men kunnskap om institusjonelle forhold fra dette prosjektet og annen forskning vil bli en del av rammeverket for den kvalitative fortolkningen av de kvantitative analysene. Forsøk på etablering av nye fag gir en særlig mulighet for å studere sammenhengen mellom hvilken rolle partene i arbeidslivet spiller på sentralt, regionalt og lokalt nivå, og fagets evne til å etablere seg i arbeidslivet over tid.

I tillegg til fagopplæringsaktørenes synspunkter ville det ha vært ønskelig å ha data om arbeidsgivernes vurdering av fagene. Det kan være forskjeller i vurderingene hos de som skal rekruttere i den enkelte virksomhet og de som sitter som partsrepresentanter i faglige råd og yrkesopplæringsnemnder. Også sammenlignet med opplæringskontorenes vurderinger vil det kunne være forskjeller, selv om opplæringskontorene som oftest vil være ganske tett på

virksomhetene. Dessverre er det ikke rom for å innhente data om den enkelte arbeidsgivers vurdering av fagene innenfor den økonomiske rammen for forskningsprosjektet.

Innenfor prosjektet er det i hovedsak fire kilder for data for analyser av i hvilken grad fag- og yrkesopplæringen fungerer som en port til arbeidslivet:

- en registerbasert analyse av arbeidsmarkedsstatusen for nyutdannede fagarbeidere
- en fagarbeidersurvey blant personer som tok fagbrev fem-seks år tidligere, om deres arbeids- og utdanningskarriere etter at de oppnådde fagbrev
- kvalitative intervjuer med aktører innenfor fagopplæringssystemet (jf tema 3)
- den longitudinelle kvalitative undersøkelsen av ungdommers vei igjennom opplæringsløpet, fra Vg2 til de avlegger fagprøve

I tillegg til de nevnte datakildene, vil det kunne være aktuelt å trekke inn andre typer data for å belyse fagenes posisjon i arbeidslivet, som generelle sysselsettingsdata, søkerdata i videregående opplæring og data om overganger innenfor videregående opplæring, blant annet fra yrkesfag over til studiekompetanse.

6.3.1 Nærmere om analyser av registerdata

SSB har fått i oppdrag av Utdanningsdirektoratet å framskaffe data om arbeidsmarkedsstatus for nyutdannede fagarbeidere. Disse vil bli brukt for å analysere blant annet sysselsettingsgrad, type sysselsetting (næring, yrke) og overgang til annen formell utdanning (nivå, type) på ulike aggregeringsnivå. Datagrunnlaget vil primært være hentet fra Nasjonal utdanningsdatabase (forkortet NUDB, database over pågående og fullført utdanning) og fra Arbeidsgiver/arbeidstakerregisteret. Med en særskilt bestilling til SSB, vil analyser på fagnivå være mulig for mange fag. I analysene vil det være mulig å skille mellom praksiskandidater og lærlinger for de største fagene. Gjennom å se på type sysselsetting vil det være mulig å vurdere i hvilken grad de faglærte har fått relevant arbeid i forhold til fagbrevet. Gjennom analyser av nivå og type utdanning for de som tar mer formell utdanning, vil det være mulig å vurdere i hvilken grad fagopplæringen innenfor ulike fag fungerer som en plattform for videre utdanning, eller om fagbrevet mer har vært en omvei eller blindvei. Analysene kan gjøres i år t+1 for ulike årskull (kohorter), og det vil også være mulig å gjøre forløpsanalyser hvor det enkelte årskull følges i år t+1, t+2 og t+3. Eksempelvis kan årskullet som tok fagbrev i 2008, følges i arbeidslivet og utdanningsssystemet i år 2009, 2010 og 2011.

Kunnskapsløftet ble innført på Vg1 fra høsten 2006, mens de første lærlingene etter ordinær 2+2-modell begynte læretiden høsten 2008. De første lærlingene etter ordinær modell i Kunnskapsløftet avla derfor fagprøve i 2010. Vi ønsker å analysere det videre arbeids- og utdanningsløpet til de første fagutdannede etter Kunnskapsløftet, det vil si de som tok fagbrev i 2010 og 2011. Vi legger også opp til å analysere tilsvarende de som tok fagbrev de to årene før dette, i 2008 og 2009. De fleste avla da fagprøve etter gammel modell, det vil si etter gammel fagstruktur og gamle læreplaner. (I alle årene vil det være en viss overlapp med både gammel og ny modell om hverandre.) Hvert av disse fire årskullene ønsker vi i utgangspunktet å kartlegge årlig så langt fram det foreligger data for det, f.eks. i 2012 fram til t+3 for de som tok fagbrev i 2008. Det kan vurderes om det er ønskelig å også velge en kohort som tok fagbrev lenger tilbake i tid, for eksempel i 2005, for å følge dem over et lengre tidsløp. Det kan også være en fordel å ha en gruppe som gikk ut i arbeidslivet på et helt annet tidspunkt enn de øvrige, for å redusere faren for at tidsperioden man måler i er spesiell.

Analysen av registerdata vil i utgangspunktet omfatte alle utdanningsprogram/fag og alle fylker. Samtidig vil det være interessant å se disse dataene i sammenheng med de kvalitative undersøkelsene i prosjektet. I den forbindelse vil vi særlig analysere arbeidsmarkedsstatus for nyutdannede fagarbeidere i de tre utvalgte fagene pluss helsearbeiderfaget og i de tre case-fylkene.

6.3.2 Nærmere om fagarbeidersurveyen

Undersøkelser av relevansen av fagopplæringen i møtet med kravene i arbeidslivet bør også studeres ut fra de faglærtes perspektiv. Vi vil foreta en survey rettet mot personer med fagbrev som har vært i arbeidslivet i fem år, det vil si som tok fagbrevet i år 2008. Undersøkelsen er planlagt gjennomført i 2013. Aktuelle spørsmål vil blant annet være i hvilken grad de faglærte bruker kompetansen fra fagopplæringen i arbeidet, hva slags kompetanseutvikling de har deltatt i etter at de tok fagbrev og i hvilken grad de opplever at fagbrevet er en forutsetning for å utøve det aktuelle yrket. Også denne undersøkelsen vil i utgangspunktet være rettet mot alle fag og fylker. Samtidig vil det være interessant å undersøke eventuelle forskjeller mellom de utvalgte fagene og fylkene og diskutere disse i lys av funn fra de kvalitative undersøkelsene. Fafo gjennomførte en tilsvarende undersøkelse i 2008, på oppdrag for Karlsen-utvalget (Hagen, Nadim og Nyen 2008).

Referanser

- Adcock R., Collier, D., Measurement Validity: A shared standard for Qualitative and Quantitative Research. *The American Political Science Review* Vol. 95. University of California, Berkley, Sep. 2001.
- Alexander, K. L., D. R. Entwisle og N. S. Kabbani (2001). The dropout process in life course perspective: Early risk factors at home and school. *Teachers College Record*, 103(5), 760–822
- Andrews, Rhys (2011) "NPM and the search for Efficiency". I Christensen og Lægreid (red) *New Public Management*. Ashgate: Surrey
- Askim, J. (2007): "How do politicians use performance information? An analysis of the Norwegian local government experience" *International Review of Administrative Sciences* 43, pp 453-472.
- Audas, R. og J. Willms (2001). Engagement and Dropping out of School: A Life Course Perspective. Canada: Human Resources Development.
- Bache, I & Flinders, M.V. (2004) *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Bakken, A. (2009), Ulikheter på tvers. Har foreldres utdanning, kjønn og minoritetsstatus like stor betydning for elevers karakterer på alle skoler? NOVA-rapport 8/09
- Bandura, A (1977) *Social learning theory*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall
- Beekhoven, S. og H. Dekkers (2005), The Influence of Participation, Identification, and Parental Resources on the Early School Leaving of Boys in the Lower Educational Track . *European Educational Research Journal*. Vol. 4, nr. 3, side 195-207
- Berg, T. (2001). Yrkesretting av allmennfag: pliktløp eller kjærlighet? I W. Wassenden (red): *Yrkesretting som pedagogisk prosess*. Kjeller: Høgskolen i Akershus. RU 4/2001
- Billett, S. (ed.) (2010), Learning Through Practice. Models, Traditions, Orientations and Approaches. Professional and Practice-based learning. Brisbane: Springer
- Blom-Hansen, J. (1999): "Avoiding the 'joint-decision trap': Lessons from intergovernmental relations in Scandinavia" *European Journal of Political Research* 35: 35-67
- Bjørnstad, Tomas (1997) «Det er gøy når du merker at du kan noe». *Skoleerfaringer og arbeidslivsorienteringer blant elever på elektrofag og rørfag vk1*, AHS Serie B 1997–3, Universitetet i Bergen.
- Bourdieu, P. (1996) Distinksjonen. En sosiologisk kritikk av dømmekraften. Pax: Oslo
- Bourdieu, P. (1990) *The logic of practice*. Cambridge, Polity Press.
- Boston, J. (2011) "Basic NM Ideas and their Development." I Christensen og Lægreid (red) *New Public Management*. Ashgate: Surrey
- Buland, T. mfl (2011) Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen – på flere veier? Trondheim: SINTEF
- Byrkjeflot, Haldor, Tom Christensen og Per Lægreid (2008) "Changing accountability relations in a welfare state – an assessment based on a study of welfare reforms." Paper for ECPR General Conference Reykjavik 25. – 27. August 2011

- Bleiklie, Ivar (2009) "Norway as Higher Education Policy Maker – from Tortoise to Eager Beaver?" I Catherine Paradeise, Emanuela Reale og Ivar Bleiklie (eds) *University Governance: Western European Comparative Perspectives*. Springer Verlag.
- Cairns, R.B., B. D. Cairns og H. J. Necher-man (1989). Early school drop-out: Configurations and determinants. *Child Development*, 60, 1 437–1 452.
- Christensen og Læg Reid (red) *New Public Management*. Ashgate: Surrey
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2011) " Beyond NPM? Some Development features." I Christensen og Læg Reid (red) *New Public Management*. Ashgate: Surrey
- Colding, B. (2006), Ethnicity, gender and vocational education in Denmark. *International Journal of Manpower*. Vol 27, nr. 4, 342-357
- Colley, H., D. J., K. Diment og M. Tedder (2003) *Learning as becoming in vocational education and training: class, gender and the role of vocational habitus*. *Journal of Vocational Education & Training*, 55:4, 471-498
- Collins, A. mfl (2004) Design research: Theoretical and methodological issues. *Journal of learning science*, 13, 1, 15-42.
- Correll, S. J. (2001) "Gender and the Career Choice Process: The Role of Biased Self-Assessments. *American Journal of Sociology* 106:1691–1730.
- Dahlback m fl (2011): Yrkesdidaktisk kunnskapsutvikling og implementering av nye læreplaner. Kjeller: Høgskolen i Akershus, RU 1/2011.
- Dale, E.L. (2010), «Motivasjon gjennom hele grunnopplæringen». i Dale, E.L. (2010), *Kunnskapsløftet: på vei mot felles kvalitetsansvar?* Oslo: Universitetsforlaget
- Dale, E.L. m fl (2011). Kunnskapsløftets intensjoner, forutsetninger og operasjonaliseringer: En analyse av en læreplanreform. UiO/PFI
- Deichmann-Sørensen, Trine (2007) Mot en ny infrastruktur for læring og kontroll. Kvalitetsvurdering i fag- og yrkesopplæringen. AFI rapport 3/2007
- Deichman-Sørensen, T. m fl (2011). Prøvenemndenes arbeid med fag- og svenneprøver. En undersøkelse av fem fag. Fafo-rapport 2011:11.
- Deichman-Sørensen, T., O. J. Olsen., A. Skålholt og A. H. Tønder (2012) Om bredde og fordypning i bygg- og anleggsgagnene. Utredning av mulighet for fagkonsentrasjon på Vg1 bygg- og anleggsteknikk. Under utgivelse. Oslo: Fafo
- Dekkers, H. og A. Claassen (2001) Dropouts. Disadvantaged by definition?: A study of the perspective of very early school leavers. *Studies in Educational Evaluation*, vol 27, side 341-354
- Dekkers, H., R. J. Bosker og G. Driessen(2000) Complex inequalities of educational opportunities: a large-scale longitudinal study on the relation between gender, social class, ethnicity and school success, *Educational Research and Evaluation*, 6(1), 59–82.
- Dobson, S (2010). Nasjonale og internasjonale utfordringer innen elev- og lærlingvurdering. i S. Dobson & R. Engh (red). *Vurdering for læring i fag*. Kristiansand: Høyskoleforlaget, 24-35
- Doeringer, P.B. og M.J. Piore (1971), *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*. New York: Sharpe.

- Dæhlen, M. and Hagen, A. (2010). *Prosjekt til fordypning – mellom skole og arbeidsliv*. Delrapport 2. Fafo-notat 2010: 23.
- Dæhlen, M. og A. Hagen (2010), *Prosjekt til fordypning – mellom skole og arbeidsliv*. Delrapport 2. Fafo-notat 2010:23
- Dæhlen, M., A. Hagen og D. Hertzberg (2008), *Prosjekt til fordypning – mellom skole og arbeidsliv*. Delrapport 1 Evalueringen av Kunnskapsløftet. Fafo-notat 2008:27
- Dæhlen, M., Hagen, A. and Hertzberg, D. (2008). *Prosjekt til fordypning – mellom skole og arbeidsliv*. Delrapport 1. Fafo-notat 2008:27.
- Edvardsen, E. (1985) *Å føye sammen det atskilte*. Doktoravhandling, Universitetet i Tromsø.
- Entwistle, D, K. L. Alexander og L. S. Olson (2004) *Temporary as compared to permanent high school dropout*. *Social forces*, vol 82, nr 3 side 1181-1205
- Erikson, R. og J.O. Jonsson (1996) *Can education be equalized?: The Swedish Case in comparative perspective*. Westview Press, Oxford
- Evans, K. og B. Niemayer (eds.) (2004) *Reconnection. Countering Social Exclusion through Situated Learning*. Kluwer Academic Publishers
- Flaatten, Sandra Val (1999) *Bedriften som arena for læring, opplæring og sosialisering*. En sosiologisk undersøkelse av fagopplæring ved Hydro Porsgrunn Industripark, AHS Serie A 1–1999, Universitetet i Bergen.
- Foss Hansen, Hanne (2011) "NPM in Scandinavia". I Christensen og Lægred (red) *New Public Management*. Ashgate: Surrey
- Friche, N (2010). *Erhvervskolers evalueringspraksis*. PhD avhandling. Aalborg Universitet, Institut for Uddannelse, Læring og Filosofi
- Fuller, A. & L. Unwin (2003) *Learning as Apprentices in the Contemporary UK Workplace: creating and managing expansive and restrictive participation* *Journal of Education and Work*, 16, 4, 407-426.
- Gavota, M.C. m.fl. (2010) *Computer-supported peer commenting: a promise instructional method to promote skill development in vocational education*. *Journal of Vocational Education & Training*, 62, 4, 495-511.
- Gillis, S. & A. Bateman (1999). *Assessing in VET: Issues of reliability and validity. Review of research*. Adelaide: National Centre for vocational education and research.
- Gonon, P. (2008): *Participative Quality Assurance*. In Rauner, F. and R. Maclean (eds.): *Handbook of Technical and Vocational Education and training Research*. Bonn/Bremen. Springer.
- Gregory, R. (2011) "Normativity and NPM. A Need for some Theoretical Coherence." I Christensen og Lægred (red) *New Public Management*. Ashgate: Surrey
- Greve, C. og G. Hodge (2011) "A Transformative Perspective on Public-Private Partnerships." I Christensen og Lægred (red) *New Public Management*. Ashgate: Surrey
- Gornitzka, Å. (2010): "How strong is EU soft law? An organisational perspective on an unlikely case of the use of the open method of coordination in national policy making." Paper for ECPR 5th General Conference, Potsdam 10-12 September, 2009.

- Grytnes, R. (2011) Making the Right Choice! Inquiries into the Reasoning Behind Young People's Decisions about Education. *Young*, vol 19, nr 3, side 333–351
- Grøgaard, J. B., E .Markussen og N. Sandberg (2002), Seks år etter. Om kompetanseoppnåelse fra videregående opplæring og overgang til arbeid og høyere utdanning for det første Reform 94-kullet. NIFU-rapport nr. 3
- Guile, D. (2010) The learning challenge of the knowledge economy. London: Sense publishers.
- Gulikers, J. m.fl. (2008) Authenticity is in the eye of the beholder: student and teacher perceptions of assessment authenticity. *Journal of vocational education and training*, 60, 4, 401-412.
- Hackman, J. og Ruth Wageman (1995) "Total Quality Management. Empirical, practical and conceptual issues." *Administrative Science Quarterly* (vol. 40).
- Hagen, A. og S. Skule (2007) "Den norske modellen og utviklingen av kunnskapssamfunnet", i Dølvik m.fl. (red.) *Hamskifte. Den norske modellen i endring*, 145-168. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hagen, A. og S. Skule (2007) "Den norske modellen og utviklingen av kunnskapssamfunnet", i Dølvik m.fl. (red.) *Hamskifte. Den norske modellen i endring*, 145-168. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hagen, A., M. Nadim og T. Nyen (2010) Fagopplæring på nye felt. En kartlegging av virksomhetenes holdninger til nyere fag i tjenesteytende virksomhet. Fafo-rapport 2010:12.
- Hagen, A., M. Nadim og T. Nyen (2010), Fagopplæring på nye felt. En kartlegging av virksomhetenes holdninger til nyere fag i tjenesteytende virksomhet. Fafo-rapport 2010:12
- Hamre B.K. og R.C. Pianta (2005), Can instructional and emotional support in the first-grade classroom make a difference for children at risk of school failure? *Child development*, vol 76, nr 5, side 949-967
- Foss Hansen, Hanne (2011) "NPM in Scandinavia". I I Christensen og Lægreid (red) *New Public Management*. Ashgate: Surrey
- Hase, S. & H. Saenger (2004) When quality counts: Implementing competency assessment in the workplace. *International journal of training research*, 2,2, 75-88.
- Hatlevik, O.E. (2005) Læringsstrategier i arbeidslivet. En studie av strategibruk ved organisert, bedriftsintern opplæring PhD avhandling, UV/UiO.
- Hattie, J. & H. Timperley (2007) The power of feedback. *Review of educational research*, 77, 1, 81-112.
- Hattie, J. (2009), Visible learning. A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement. New York: Routledge
- Helgøy, I. & J. Aars (eds.) (2008) *Fjernråstyring og demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget
- Helgøy, I og A. Homme (2011) "Governing by Dialogue: redefining the central – local government relations? Paper til den nasjonale fagkonferansen i statsvitenskap, Universitetet i Bergen: Bergen 5. – 7. januar 2011.
- Helland, H. og L. A. Støren (2004), Videregående opplæring – progresjon, gjennomføring og tilgang til læreplaner. Forskjeller etter studieretning, fylke og kjønn og mellom elever med minoritets- og majoritetsbakgrunn. NIFU STEP Skriftserie 26/2004

- Helland, H. og L.A. Støren (2011) Sosial reproduksjon i yrkesfagene. Hvordan påvirker bakgrunnsfaktorer hvilken type kompetanse yrkesfagelever oppnår? I *Tidsskrift for samfunnsforskning*, nr 2.
- Hiim, H. (2012). Relevant, praksisbasert yrkesutdanning. I B Aamotsbakken (red): *Ledelse og profesjonsutøvelse i barnehage og skole*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hiim, H. og E. Hippe (2001). *Å utdanne profesjonelle yrkesutøvere*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Hodgson m fl (2010) Vurdering under Kunnskapsløftet. Læreres begrepsforståelse og deres rapporterte og faktiske vurderingspraksis. Bodø: Nordlandsforskning NF-rapport 17/2010.
- Hodgson mfl (2010) På vei fra læreplan til klasserom. Om læreres fortolkning, planlegging og syn på LK06. Bodø: Nordlandsforskning. NF-rapport 3/2010.
- Honneth, A. (1992/2008): *Kampen om anerkjennelse*. Oslo: Pax
- Hood, C. (2004) *Controlling Modern Government: Variety, Commonality and Change*. Cheltenham: Edward Elgar
- Hudson, C. (2007) "Governing the Governance of Education: the state strikes back?" *European Educational Research Journal*, Vol 6 (3):266-282.
- Humlum, M. og T. Pilegaard Jensen (2010): *Frafald på de erhvervs-faglige uddannelser. Karakterisering af frafaldstruede unge. Anvendt KommunalForskning, Working paper*
- Høst, H mfl (2012) Gjennomgående dokumentasjon, eller opplæringsboka i ny form? Evaluering av forsøket med gjennomgående dokumentasjon i fag- og yrkesopplæringen. Oslo: NIFU (in print)
- Høst, H. (2001) Yrkesutdanningsprosess i krise? Rapport fra en studie av utdanningene til hjelpepleier og omsorgsarbeider etter Reform 94. AHS Serie B 2001–1. Universitetet i Bergen.
- Høst, H. (2004) Kontinuitet og endring i pleie- og omsorgsutdanningene. En studie av utviklingen innenfor utdanningene til hjelpepleier og omsorgsarbeider. Bergen: Rokkansenteret. Rapport 4 – 2004.
- Høst, H. (2012) Tradisjonelle utfordringer – fornyet interesse. Hvordan er de nordiske land i stand til å møte arbeidslivets behov? Tema Nord 2012: 503. København: Nordisk ministerråd
- Høst, H. (red.) (2008) *Fag- og yrkesopplæring i Norge – noen sentrale utviklingstrekk*. NIFU STEP (under publisering som rapport).
- Høst, H. og S. Michelsen (2010) "Ungdom, lærlingordning og overgang til arbeidsmarkedet – endringer fra 1994 til 2008", i *Søkelys på arbeidslivet*, nr 3, årgang 27, 175-190.
- Høst, H. og S. Michelsen (2010), *Ungdom, lærlingordning og overgang til arbeidsmarkedet – endringer fra 1994-2008*. Søkelys på arbeidslivet 3/2003.
- Johnson, M. (2008) Exploring assessor consistency in a Health and Social Care qualification using a sociocultural perspective. *Journal of vocational education and training*, 60, 2, 173-187.
- Jossberger, H. m.fl (2010) The challenge of self-directed and self-regulated learning in vocational education: a theoretical analysis and synthesis of requirements. *Journal of vocational education & training*, 62, 4, 415-440.
- Jørgensen, C. H. (red.) (2011) *Frafald I erhvervsuddannelserne*, Roskilde universitetsforlag

- Jørgensen, C.H. (2009) "Fra uddannelse til arbejde – ikke kun en overgang", i *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 11. årg. nr. 1, s. 67-86.
- Jørgensen, C.H. (2009). Fag mellom arbejde, organisation og uddannelse – har fagene fremtiden bag sig? I *Tidsskrift for arbejdsliv*, 11. årg. nr. 3, 13-31.
- Jørgensen, C.H. (2012) « De danske erhvervsuddannelser og arbejdsmarkedet», i Høst (2012), 71-82.
- Jørgensen, C.H. og M. Smistrup (2007) *Erhvervsfagenes rolle i overgangen fra uddannelse til arbejde*. Forskningsrapport. Roskilde Universitetscenter.
- Karlsson, A-M.(2006). En arbetsdag I skriftsamhället. Ett etnografisk perspektiv på skriftanvändning i vanliga yrken. Språkrådet och Norstedts Akademiske Förlag
- Karstensen m fl (2008). «Vis hva du kan». *Evaluering av tverrfaglig praktisk eksamen i Oslo*. Oslo/Kjeller: Høgskolen i Oslo, Høgskolen i Akershus
- Katznelson, N. (2004): *Udsatte unge, aktivering og uddannelse. Dømt til individualisering*. Ph.d.-afhandling. Roskilde Universitetscenter.
- King, Gary, Keohane, Robert O., Verba, Sidney, *Designing Social Inquiry – Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1994.
- Kirschner, P.A. mfl (2006) Why Minimal Guidance During Instruction Does Not Work: An Analysis of the Failure of Constructivist, Discovery, Problem-Based, Experiential, and Inquiry-Based Teaching. *Educational psychologist*, 41, 2, 75-86
- Kuczera, M., G. Brunello, S. Field and N. Hoffman (2008) Learning for Jobs. OECD Reviews of Vocational Education and Training: Norway. OECD.
- Kvale, S (2004). Praktikens evalueringsformer. I N. Warring, M. Smistrup & U. Eriksen (red). *Samfundsborger – Medarbejder*. (s. 251-264) Odense: Erhvervsskolenes Forlag
- Kvale, S. (2007). *Vurdering i skole – vurdering i bedrift*. Landskonferansen 2007.
- Langfeldt, L, L Harvey, J. Huisman, D Westerhejden and B. Stensaker (2008a) *Evaluation of NOKUT – The Norwegian Agency for Quality Assurance in Education*. Report 1 NOKUT and the European standards and guidelines for external quality assurance agencies. Norwegian Ministry for Education and Research. Oslo. Langfeldt, L, L Harvey, J. Huisman, D Westerhejden and B. Stensaker (2008b) *Evaluation of NOKUT – The Norwegian Agency for Quality Assurance in Education*. Report 2 NOKUTs national role. Norwegian Ministry for Education and Research. Oslo.
- Lave, J. og E. Wenger (1991), *Situated Learning*. Cambridge: Cambridge University Press
- Lensjø, A. M. (2011), En masteroppgave om hvordan struktur og styringsdokumenter Kunnskapsløftet påvirker gjennomføringen og innholdet i rørleggerutdanningen. HiA, Avdeling for yrkesfaglærerutdanning.
- Lindberg, V. (2007). Skriftspråklighet inom yrkesutbildning och arbetslv. En kunskapsöversikt. Stockholm: Skolverket
- Lødding, B. (2008), Sluttere, slitere og sertifiserte. Bortvalg, gjennomføring og kompetanseopptilnåelse blant minoritetsspråklige ungdommer i videregående opplæring NIFU STEP Rapport 13/2008

- Lødding, B. (2009), Årsaker til slutting - ungdommenes egne stemmer i Markussen, E. (red.), *Videregående opplæring for (nesten) alle*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag
- Lødding, B. og N. Vibe (2011), *Hvis noen fortellerom mobbing*. Oslo: NIFU
- Markussen, E. (2010) *Frafall i videregående opplæring i Norge: Forskning, omfang, hva kan gjøres og hva virker?* i Markussen, E. (red) *Frafall i utdanning for 16-20 åringer i Norden*. TemaNord 2010:517. København, Nordisk Ministerråd
- Markussen, E. (red.) (2010), *Frafall i utdanning for 16-20 åringer i Norden*. TemaNord 2010:517. København, Nordisk Ministerråd
- Markussen, E., B. Lødding, N. Sandberg, og N. Vibe (2006), *Forskjell på folk – hva gjør skolen? Valg, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring blant 9749 ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002. Hovedfunn, konklusjoner og implikasjoner tre og et halvt år etter*. NIFU STEP, Rapport, 3 2006
- Markussen, E., M. Frøseth, B. Lødding og N. Sandberg (2008a), *Bortvalg og kompetanse. Gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring blant 9749 ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002. Hovedfunn, konklusjoner og implikasjoner fem år etter*. NIFU STEP, Rapport 13/2008.
- Markussen, E., M. Frøseth, B. Lødding og N. Sandberg (2008b) *Gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse innenfor yrkesfaglig videregående opplæring i Norge*. Kapittel 3 i Høst, H (red.) *Fag- og yrkesopplæringen i Norge – noen sentrale utviklingstrekk*. NIFU STEP, Rapport 20/2008
- Marsden, D. (1986) *The End of Economic Man?* London: Wheatsheaf.
- Mayer, R.E. (2004) Should There Be a Three-Strikes Rule Against Pure Discovery Learning? The Case for Guided Methods of Instruction. *American psychologist*, 39, 1, 14-19.
- McMillan, J. H. (2007) *Formative assessment. Theory into practice*. NY: Teachers college.
- Meece, J., L., B. B. Glienke og S. Burg (2006) *Gender and motivation*. *Journal of School Psychology*, vol 44: 351–373
- Meyer, John and Brian Rowan (1977): "Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony". *American Journal of Sociology*, no. 83, pp. 340-363
- Mjelde, L. (2002). *Yrkenes pedagogikk: fra arbeid til læring - fra læring til arbeid*. Oslo: Yrkeslitteratur.
- Mjelde, Liv (1993) *Apprenticeship. From Practice to Theory and Back Again*. Dissertation. University of Joensuu Publications in social Sciences, No 19.
- Münch . R. (2009) *Globale Eliten, lokale Autoritäten Bildung und Wissenschaft unter dem Regime von PISA*, McKinsey & Co. Frankfurt a.M.: Suhrkamp
- Münch . R. (2008) *Die Konstruktion der europäischen Gesellschaft. Zur Dialektik von transnationaler Integration und nationaler Desintegration'*. Frankfurt a.M.: Campus
- Nespor, J. (2002). Networks and context of reform. *Journal of educational change*, 3, 3-4, 365-382
- Nielsen, K. og S. Kvale (1997): Current issues of apprenticeship, in: *Nordisk Pedagogik*, Vol. 17, Nr. 3, pp 130-139

- Nielsen, K. og S. Kvale red. (1999) *Mesterlære – læring som social praksis*. Kbh.: Hans Reitzels forlag
- Nordahl, T. (2010), *Eleven som aktør. Fokus på elevens læring og utvikling i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget
- Nyen, T., K. Reegård og A. H. Tønder (2011), *Har vi lærefag som er relevante for kommunesektoren? Fafo-rapport 2011:36*
- Nyen, T., T. Næss, A. Skålholt og A. H. Tønder (2011), *På veien til fagbrev. Analyser av Lærlingundersøkelsen. Fafo-rapport 2011:28*
- O'Connor (2006) Meeting the skills needs of a buoyant economy: Apprenticeship – the Irish experience. *Journal of vocational education and training*, 58, 1, 31-46.
- OECD (2011) *Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Norway 2011*
- Olberg, D. (1995) "Interne arbeidsmarkeder i servicesektoren – organisasjonsendring og opplæring i bank", i D. Olberg (red.) *Endringer i arbeidslivets organisering*. Fafo-rapport 183, 184-210.
- Olofsson (2010), *Krisen i skolan. Utbildning i politiken och i praktiken*. Umeå: Boréa Bokförlag.
- Olofsson, J. og A. Panican (2012) «Den svenska yrkesutbildningsmodellen», i *Høst (2012)*, 41-54.
- Olofsson, J. og A. Panican (red.) (2008) *Ungdomars väg från skola till arbetsliv. Nordiska erfarenheter*. Nordisk Ministerråd. Tema Nord 2008:584.
- Olsen, O. J. (1998) *Fagopplæring i bedrift: sentrale mål og lokal virkelighet. Evaluering av Reform 94, AHS Serie B, 1998–2, Universitetet i Bergen*.
- Olsen, O. J. (2004) The firm as a place of learning in vocational education. Results from studies of Norwegian VET, i Rudolf Husemann/Anja Heikinen (Eds.): *Governance and Marketisation in Vocational and Continuing Education*, Peter Lang Verlag, (s. 177-189)
- Olsen, O. J. (2008) *Institusjonelle endringsprosesser i norsk fag- og yrkesopplæring. Fornyelse eller gradvis omdannelse? Notat 5-2008, Røkkansenteret, Universitetet i Bergen*
- Olsen, O. J. (2010), *Kvalifisering til fag og yrker. Et historisk-sosiologisk og komparativt perspektiv. Søkelys på arbeidslivet 3/2010, s. 244-251*
- Olsen, O. J. (2011), *Yrkesutdanning i det moderne. Noen begreper til fortolkning av endringsprosesser av norsk fag- og yrkesopplæring. Sosiologisk tidsskrift. 19 (1) 29-47. 2011.*
- Olsen, O. J. (red.) (1996) *Yrkesutdanning og fagopplæring under en moderniseringsoffensiv. Opplegg for evaluering av Reform 94. AHS Serie B 1996–1, Universitetet i Bergen*.
- Olsen, O. J. og L. O. Seljestad (1996) «Utdanning som utvikling – ambisjoner og erfaringer i yrkesfaglig opplæring», in Blichfeldt J.F. et al.: *Utdanning for alle?* Oslo: Tano-Aschehoug.
- Olsen, O. J. og L. O. Seljestad (1997) «Læreplaner og framtidsplaner». *Evaluering av Reform94. AHS Serie B 1997–2, Universitetet i Bergen*.
- Olsen, O. J. og L. O. Seljestad (1999) «Opplæring i bedrift etter Reform 94 – nye krav og utfordringer for fagopplæringen», i Rune Kvalsund et al. (eds): *Videregående opplæring – ved en skillevei?* Oslo: Tano Aschehoug.
- Olsen, O. J., E. C. Arnesen, L. O. Seljestad, O. Skarpenes (1998) «Fagopplæring i omforming». *Evaluering av Reform 94. Sluttrapport, AHS Serie B 1998–4, Universitetet i Bergen*.

- Olsen, O. J., H. Høst og S. Michelsen (2008) ,”Veier fra yrkesopplæring til arbeidsliv” i Olofsson, J. og Panican, A. (red.), *Ungdomars väg från skola till arbetsliv : nordiska erfarenheter*. TemaNord, 2008:584 . København: Nordisk Ministerråd
- Olsen, O.J. (2010) ”Tradisjon og fornyelse i norsk fag- og yrkesopplæring. Til spørsmålet om et nytt helhetlig kvalitetsvurderingssystem”, i *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*, 6, Årgang 94, 451-461.
- Olsen, O.J. (2011) ”Yrkesutdanning i det moderne. Noen begreper til fortolkning av endringsprosesser i norsk fag- og yrkesopplæring.” I *Sosiologisk tidsskrift*, Årgang 19, 29-47.
- Opheim, V. (2009), «Kostnader ved frafall: Hva betyr frafall i videregående opplæring for inntekt blant ulike grupper yrkesaktiv ungdom.» *Søkelys på arbeidslivet*, Nr 3 (26) pp. 325–340
- Page , E.C. (1991). *Localism and centralism in Europe : the political and legal bases of local self-government* . Oxford: Oxford University Press
- Paradeise, Catherine, Ivar Bleiklie, Jürgen Enders, Gaële Goastellec, Svein Michelsen, Emanuela Reale & Don Westerheijden (2009) ”Reform policies and change processes in Europe.” In Jeroen Huisman (ed.) *International Perspectives on the Governance of Higher Education. Alternative Frameworks for Coordination*. International Studies in Higher Education: Routledge.
- Pierre, Jon og Bo Rothstein (2011) “ Reinventing Weber. The role of Institutions in Creating Trust.” I Christensen og Læg Reid (red) *New Public Management*. Ashgate: Surrey
- Poikela, E. (2004) Developing criteria for knowing and learning at work: towards context-based assessment. *The journal of workplace learning*, 16, 5, 267-274.
- Power, M. (1997): *The Audit Society Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Put, V. og G. Bouchaert (2011) “Managing Performance and Audit Performance”. I Christensen og Læg Reid (red) *New Public Management*. Ashgate: Surrey
- Rambøll (2005) The use of ICT for learning and teaching in initial vocational education and training. EU Commission, DG Education and Culture
- Rambøll (2008): Kartlegging av vurderingsopplegg hos norske skoleeiere. Oslo: Rambøll.
- Rauner, F. & MacLean, R. (2008) Handbook of technical and vocational education and training research. Springer Media
- Rauner, F. og W. Wittig (2010) ”Differences in the Organisation of Apprenticeship in Europe: findings of a comparative evaluation study”, i *Research in Comparative and International Education*, Volume 5, Number 3, 237-250.
- Ridgeway, C. L. og S. J. Correll (2004) Unpacking the Gender System: A Theoretical Perspective on Gender Beliefs and Social Relations. *Gender Society* Vol 18, nr 4: 510-531
- Rogalski, J. (2004). La didactique professionnelle : une alternative aux approches de cognition située et cognitiviste en psychologie des acquisitions. *@ctivités*, 1(2), 103-120, <http://www.activites.org/v1n2/rogalski.pdf>.
- Rowan, B. m.fl. (2004) Benefiting from Comprehensive School Reform: A Review of Research on CSR Implementation. Cross, C. (ed.) *Putting the pieces together. Lessons from comprehensive school reform research*. Washington DC: NCCSR..

- Rumberger, R. W. (2011) *Dropping Out. Why students drop out of high school and what can be done about it.* Harvard University Press
- Rydland, M (2001) "Symbolisme og effektivitetskrav : Totalkvalitet i Aker. Hovedoppgave Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap". Universitetet i Bergen
- Scharpf, F. W (1988): "The Joint-Decision Trap. Lessons From German Federalism and European Integration" *Public Administration*, Vol. 66, No. 2. pp. 239–78.
- Schwarz, B. m.fl. (2009) *Transformation of knowledge through classroom interaction.* London: Routledge.
- Scribner, S. (1984). Studying working intelligence. In B. Rogoff & J. Lave (Eds.), *Everyday cognition: Its development in social context* (pp. 9-40). Cambridge, MA: Harvard University Press
- Simpson, D. og M. Cieslik (2007) *Basic skills and transitions to adulthood.* Young, vol 15(4): 395–412
- Skaalvik, E. M. og S. Skaalvik (2005), *Skolen som læring: selvoppfatning, motivasjon og læring.* Oslo: Universitetsforlaget
- Skaalvik, E.M. og S. Skaalvik. (1998). *Selvoppfatning, motivasjon og læringsmiljø.* Otta: Tano.
- Skilbrei, M.-L. (2010) *Den som står med begge bena planta til jorda står stille: Om kjønn og klassereiser.* I K. Dahlgren og J. Lundgren (red.) *Klassebilder. Ulikhet og sosial mobilitet i Norge*, side 43-57. Oslo: Universitetsforlaget
- Stevens, P. A. J. , N. Clycq, C. Timmerman og M. Van Houtte (2011): *Researching race/ethnicity and educational inequality in the Netherlands: a critical review of the research literature between 1980 and 2008*, *British Educational Research Journal*, 37:1, 5-43
- Støren, L. A., H. Helland og J. B. Grøgaard (2007), *Og hvem stod igjen.? Sluttrapport frå prosjektet Gjennomstrømning i videregående opplæring blant elever som startet i videregående opplæring i årene 1999–2001.* NIFU STEP rapport nr. 14/2007
- Sundin S, A. Broberg og M. Nyman (2008) *Studieresultat i gymnasieskolan – en statistisk beskrivelse av ofull-ständiga gymnasiestudier, Skolverkets aktuella analyser 2008.*
- Svensson, A. (2008), *Genomströmningen i gymnasieskolan – En studie av elever som antogs till gymnasieskolan hösten 2003, IPD-rapport 2008:02.*
- Søreide, Tond (1999) *Vurdering og posisjon.* Rapport nr 68. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Tanggaard, L (2004) *Evaluering som regulering af læring.* I *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 6 nr 4, s 57-75
- Tarrou, A. L & Skonhoff Johannesen, H (2010). *Perspektiver på kunnskapssyn ved læring i yrkesfagopplæringen.* I B. Aamotsbakken (red) *Læring og medvirkning.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Taylor, A. (2008): 'You have to have that in your nature': understanding the trajectories of youth apprentices, *Journal of Youth Studies*, 11:4, 393-411
- Thrana, H. M., C. H. Anvik, T. Bliksvær og T. L. Handegård (2009), *Hverdagsliv og drømmer for unge som står utenfor arbeid og skole.* NF-rapport nr. 6/2009. Nordlandsforskning

- Thronsen, I. og A. Turmo (2010), «Læringsmiljøet i skolen» i Kjærnsli, M. og A. Roe (red.), På rett spor. Norske elevers kompetanse i lesing, matematikk og naturfag i PISA 2009. Oslo: Universitetsforlaget
- Tillema, H.H. m.fl. (2000) Competencies as building blocks for integrating assessment with instruction in vocational education. A case from the Netherlands. *Assessment & evaluation in higher education*, 25, 3, 265-278.
- Timma, H (2005) Assessor judgements and everyday worker performance. *Australian journal of adult learning*, 45, 2, 155-171.
- Topland, B. og E.M. Skaalvik (2010), Meninger fra klasserommet: analyse av Elevundersøkelsen 2010. Kristiansand: Oxford Research
- Tranvik, T. & Fimreite, A. L. (2006). Reform failure: The processes of devolution and centralization in Norway, *Local Government Studies*, Vol. 32, No.1, pp. 89–107
- Unwin, L. og J. Wellington (2001), Young people's perspectives on education, trianing and employment: realizing their potential. London: Kogan Page
- Utdanningsdirektoratet (2009): Veiledning i lokalt arbeid med læreplaner
- Utdanningsdirektoratet (2010). Læreplanen i bruk. Fra nasjonal læreplan til lokalt arbeid med interne og individuelle planer. Temahefte 2 i Etterutdanningsmaterieell for aktørene i fag- og yrkesopplæringen
- Utdanningsdirektoratet (2010b) Prosjekt til fordypning. En veileder for dere som skal legge forholdene til rette for elevene i PTF.
- Van Buer, J and E. A. Samier (2008): Evaluation, Quality development and assurance – Introduction. In Rauner, F. and R. Maclean (eds.): *Handbook of Technical and Vocational Education and training Research*. Bonn/Bremen. Springer.
- Van de Walle, Steven (2011) "NPM: Restoring the Public Trust though Creating Distrust?" ". I Christensen og Lægred (red) *New Public Management*. Ashgate: Surrey
- Vaughan, K. & M. Cameron (2009) Assessment of learning in the workplace: A background paper. Auckland, NZ: ITF.
- Verhoest, K, Roness, P.G, Verschure, B., Rubecksen K., and NacCarhaigh, M. (2009), *Autonomy and Control in State Agencies*. Palgrave MacMillan: Basingstoke
- Vincent, C., Delozanne, E., Grugeon, B., Artigue, M., Gélis, J.-M., Rogalski, J. & Coulange, L. (2005). Pepistério. *EIAH2005*. Montpellier, mai 2005.
- Wendelborg, C, M. Røe og E. Skaalvik (2011), *Elevundersøkelsen 2011. Analyse av Elevundersøkelsen 2011*. Rapport 2011. Trondheim: NTNU
- Weber, M. (1971) *Makt og Byråkrati*. Gyldendal: Oslo
- William, D (2007). Keeping learning on track: Classroom assessment and the regulation of learning. In.....
- William, D (2011). What is assessment for learning? *Studies in Educational Evaluation* 37, pp 3-14. Elsevier Ltd.

Wiliam, D. (2010). An integrative summary of the research literature and implications for a new theory of formative assessment. In H.L. Andrade & G.J. Cizek (eds), *Handbook of formative assessment* (pp 18-40). New York, NY: Taylor & Francis.

Woodman, D. (2011), Young People and the Future: Multiple Temporal Orientations Shaped in Interaction with Significant Others. *Young*. 19(2), 111-128

Nordisk institutt for studier av
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic Institute for Studies in
Innovation, Research and Education

www.nifu.no