

Hvor går norsk fag- og yrkesopplæring?

Om modernisering, organisering og styring av fag- og yrkesopplæringen i Norge

Trine Deichman-Sørensen

Høgskolen i Akershus
Januar 2009

Etter oppdrag av Utdanningsdirektoratet

Innhold

Forord	3
Sammendrag	4
Innledning. Fag- og yrkesopplæringen ved et veiskille	7
Fire moderniseringsfaser	11
Oppgradering eller nedbygging? Moderniseringens første fase	11
På arbeidslivets grunn. Moderniseringens andre fase	13
Samordning for økt opplæringseffektivitet. Moderniseringens tredje fase	15
Systematisering for økt fleksibilitet. Moderniseringens fjerde fase	19
Kontinuitet og brudd – fire modeller	21
”Informerte avgjørelser på alle nivå” – systemregulering mellom læring og kontroll	23
Fra målstyring til kvalitetsbyråkrati	24
System for sammenliknende kvalitetsvurderinger – nye verktøy og metoder	25
Nye kontrollformer – for læring	27
Et åpent, dynamisk rammeverk?	30
Fra faglig selvstyre til medvirkning og statlig tilsyn	31
Nye samarbeidsrelasjoner mellom skole og arbeidsliv	32
Underveisvurdering og livslang læring	34
Partenes utvidete rådgivningsmandat – og ansvar	35
EUs meta-rammeverk for samordning og harmonisering	36
Lisboa-målene for 2010	37
Nye rammeverk – Ny kompetanse	38
Meta-rammeverk og meta-regulering	43
Modernisering og demokrati – avsluttende kommentar	45
Referanser	49

Forord

Dette arbeidet skulle opprinnelig være en temaartikkel om fag- og yrkesopplæring i Utdanningsdirektoratets årlige publikasjon, *Utdanningsspeilet*. Artikkelen skulle gi et oversiktsbilde over yrkesopplæringens oppbygging og struktur, aktuelle utviklingstrekk knyttet til Kunnskapsløftet og det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet samt en vurdering av parallelle prosesser med etablering av nye rammeverk og dokumentasjonssystem innenfor EU og EØS. Artikkelen skulle vært publisert i *Utdanningsspeilet* 2007, juni 2008. På grunn av sykdom ble artikkelen ikke ferdigstilt og realisert.

Fag- og yrkesutdanning er et stort felt. Det er også et område som er relativt lite kjent. Dette ble gitt som begrunnelse for at Utdanningsdirektoratet ønsket en bredere presentasjon av fag- og yrkesopplæringens oppbygging, praksis og virke. Etter hvert som jeg arbeidet med oppgaven, ble det mer og mer tydelig for meg at den tematiske rammen som var satt for oppdraget var adekvat og nødvendig. Rammen var akkurat så vidtfavnende, som feltet i realiteten er. Norsk fag- og yrkesopplæring befinner seg i dag i et spenningsfelt mellom egne tradisjoner, hva vi kan kalle den norske modellen, og nye krav til internasjonalisering av opplæringsformer, strukturer og innhold. Innenfor dette har det i Norge gjennom de siste par tiår dessuten skjedd en sammenslåing av bokskolens og yrkesutdanningens ulike tradisjoner. Kunnskapsløftet representerer på denne måten en ny og viktig korsvei.

Med et så bredt tematisk felt er omfanget imidlertid blitt større enn en vanlig artikkel. Dette har vært nødvendig for å kunne beskrive både noen historiske særtrekk samt kjennetegn ved de utfordringer og systemforandringer vi står overfor i dag. En grunn til dette er at vi nettopp for en stor del mangler noen felles begreper eller felles forståelse av fag- og yrkesopplæringens egenart, historie og kultur. Jeg har likevel forsøkt å gjøre fremstillingen så enkel som mulig. Jeg håper at beskrivelsene kan være gjenkjennelige og begripelige, selv om trådene vil være mange. Fremstillingen er først og fremst forsøkt holdt beskrivende og konkret. Det er derfor ingen begrunnede teoretiske drøftinger i artikkelen av de perspektivene som er valgt. Noen vil kanskje se det som en mangel. Andre vil oppleve at det er blitt for detaljert. Jeg har valgt en form for middelvei. Jeg har innført noen begreper underveis – til dels ganske overflattisk og forbigående – men som forhåpentligvis kan fungere som en type retningsgivende metaforer eller ”knagger”, kanskje også for videre diskusjon.

Artikkelen er et forsøk på en systematisering av offentlige dokumenter samt egen og andres forskning. Enkelte fagfeller og venner har vurdert manuset underveis. Jeg vil takke Leif Chr. Lahn, Knut Kjeldstadli, Svein Michelsen og Ole Johnny Olsen for både nyttige og kloke kommentarer. Jeg vil også takke for innspill og inspirasjon fra arbeidskolleger ved Avdeling for yrkesfaglærerutdanning ved Høgskolen i Akershus.

Kjeller, 22. januar 2009

Trine Deichman-Sørensen

Høgskolen i Akershus

Sammendrag

Videregående opplæring er i dag et møtested mellom to kulturer: arbeidslivets krav og kultur på den ene siden og den akademiske bokskolens organisering og læremåter på den andre. Fra og med Reform 94 er yrkesopplæringen blitt mer akademisk og individrettet, mens studieforberedende opplæring gradvis omlegges i pakt med arbeidslivets arbeidsmåter og behov. Kunnskapsløftet opprettholder en slik tendens.

Sammenføyningen av bokskolens og arbeidslivets organiseringsmåter er ledd i en historisk moderniseringsprosess innenfor norsk utdanning. Modernisering innebærer i denne sammenheng to forhold: at opplæringsaktiviteter løsrives fra arbeidet for å selvstendigjøres i egne rom eller institusjoner, og at vi etter hvert får landsomfattende system basert på blant annet standardiserte pensum og formaliserte regler for opplæringstrinn, kunnskapsnivå, overganger og avslutning. Frem til Reform 94 forløp moderniseringen av allmennopplæring på den ene siden og moderniseringen av fag- og yrkesopplæringen på den andre i hovedsak som to atskilte prosesser. Reform 94 var en styrings- og strukturreform som omskapte videregående opplæring til ett system. Dagens reform, Kunnskapsløftet, går ytterligere et skritt. Kunnskapsløftet skiller seg fra foregående moderniseringsreformer ved at opplæringskravene frikoples fra pensumbestemmelser og krav til læringssammenhenger. Den er resultatbasert for lettere å kunne gjøre moderniseringen kontinuerlig og permanent. Allmenn fleksibel bruker- og omgivelsestilpasning er reformens bærende idé. Kunnskapsløftet har som første reform som sitt overordnede mål modernisering som prosess og prosjekt.

Hovedtema for denne artikkelen er at organiseringen av fag- og yrkesopplæringen i dag står foran et veiskille. Endringer i læreplaner og styringsstruktur kan føre til at opplæringen mister sitt særpreget og organisatoriske forankring i arbeidslivet. Kompetansebevisene og utdanningspoeng kan få forrang for selve læringen. Samtidig er Kunnskapsløftet basert på en organisasjon og et system av åpne rammer. Den forutsetter allmenn deltakelse. Hva slags fag- og yrkesopplæring vi vil få, er blant annet avhengig av hvordan brukere og arbeidslivets organisasjoner gjør bruk av de verktøy og rammer som opplæringssystemet er bygget opp av. Men det er også avhengig av det rom som til enhver tid er gitt for fornyelse og medvirkning nedenfra. En gjennomgående spenning i den nye reformen er en avbalansering mellom teknokratisk styring og dialogbasert læring.

Artikkelen er delt i tre hovedavsnitt. Første del av artikkelen har et historisk perspektiv og tar for seg utviklingen av norsk fag- og yrkesopplæring fra 1945 frem til i dag. Dette avsnittet gir en skisse over hvordan fag- og yrkesopplæringen har vært organisert, bygget opp og bygget ut som en selvstendig utdanningsvei. Dilemmaer knyttet til opplæringen som henholdsvis skolebasert læring og som lærefag i arbeidslivet blir her trukket frem. Andre del av artikkelen har fokus på Kunnskapsløftet og det nye nasjonale kvalitetsvurderingssystemet og drøfter hvordan dette representerer et nytt historisk avnitt og opplæringssystem. Fokus er lagt på i hvilken grad fag- og yrkesopplæringens underlegges et nytt kunnskaps- og kontrollregime og hvordan historiske og organisatoriske særtrekk kan føres videre. Tredje del av artikkelen gir en fremstilling av fremveksten av nye rammeverk for samordning og harmonisering av fag-

og yrkesopplæringssystemene innenfor rammen av EU og EØS. Opprettelsen av slike nye rammeverk har som mål å fremme mobiliteten på det europeiske markedet og etablere EU som en konkurransedyktig region, den fremste i verden. Liknende problemstillinger som i Norge knyttet til rammeverkets eventuelle forankring i lærende prosesser og arbeidslivets organisasjonsmåter på den ene siden og behov for sentral koordinering og standardisering for å skape gjenkjennelighet og sammenliknbare forhold på den annen står i denne sammenheng sentralt. Det veiskille norsk fag- og yrkesopplæring i dag står overfor, er å finne sin plass og retning i dette spennet mellom nasjonale historiske særtrekk og overnasjonale harmoniseringsbestrebelse.

Den historiske fremstillingen i første avsnitt trekker frem hvordan utviklingen innenfor norsk fag- og yrkesopplæring etter andre verdenskrig kan inndeles i fire moderniseringsfaser. Forsøk i mellomkrigstiden på å etablere et bransjeovergripende opplæringssystem innenfor arbeidslivet basert på lærlingordningen vant ikke frem. Innføring av en særskilt yrkesskolelov, som trådte i kraft i 1945, markerer på denne måten første trinn i moderniseringen. Denne første fasen fikk imidlertid raskt preg av å være et system av ”hurtigopplæring”, en opplæring til å bli spesialarbeidere snarere enn til fagarbeid. I andre moderniseringsfase skjer det derimot en konsolidering av fag- og yrkesopplæringen på arbeidslivets grunn. Verdien av læring gjennom arbeid står i fokus, og et landsomfattende styringssystem basert på et treparts-samarbeid mellom myndighetene og arbeidslivets partsorganisasjoner blir etablert. Lov om fagopplæring i arbeidslivet av 1980 markerer innledningen til denne fasen. Både første og andre fase er forankret i sosialdemokratiske verdier som ”enhetsskolen” og partssamarbeid. I den tredje fasen, som innledes med Reform 94, videreføres dette, men er samtidig forankret i nye økonomiske modeller for offentlig forvaltning. Med Reform 94 blir utdanningspolitikk i første rekke utdanningsøkonomi. Den er en styringsreform med fokus på økt utdannings-effektivitet. For fagopplæringen innebar dette blant annet en betydelig utvidelse, ikke minst innenfor nye fag i offentlig sektor. Kunnskapsløftet markerer til slutt overgang til en fjerde fase. Felles grunnopplæring er nå etablert, i dag imidlertid med individualisering snarere enn likhetstankegang som førende prinsipp. Styringseffektivitet er på sin side i noen grad tonet ned. Dette skal primært virkeliggjøres gjennom nye metoder for organisasjonslæring og økt systemfleksibilitet.

Artikkelens andre avsnitt går nærmere inn på hvilke organiserings- og styringsprinsipper som ligger til grunn for Kunnskapsløftet, inkludert det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. I beskrivelsen legges det vekt på at vi i dag står overfor en ny form for rammestyling med på den ene siden større grad av statlig styring og på den annen side stor vekt på selvorganisering og mobilisering nedenifra. Denne form for rammestyling er både løsere og tettere enn tidligere styringssystem også i den forstand at den rommer flere former for kontroll. Ved siden av marked, regelstyring, målstyring og nettverksaktiviteter er kvalitetsstyring blitt et viktig styringsprinsipp, kanskje det fremste. Nye verktøy og metoder for kvalitetsstyring muliggjør et samspill av – og spill mellom – ulike kontrollformer. Dette er også lærings-former, og består av alt fra nasjonale prøver, idébanker, læringsplattformer og brukerundersøkelser til statlig tilsynsordninger. Kontroll og læring løper sammen innenfor et nytt

refleksivt og lærende system. Kontinuerlig resultat- og systemforbedring er målet. Dette kalles i artikkelen fremveksten av et nytt kvalitetsbyråkrati, muliggjort i første rekke av ny informasjonsteknologi. I denne sammenheng drøftes blant annet hvordan kvalitetsvurderings-systemet kan gi partssamarbeidet et nytt strategisk verktøy. Rammestyring er på ett plan i seg selv en form for videreføring av den norske fagopplæringsmodellens fleksible og pluralistiske struktur. På den annen side blir det pekt på at det også vil kunne være en fare for at opplæringsystemet lukkes eller blir selvtilstrekkelig. Det kan da miste sin forankring og betydning innenfor produksjon og arbeidsliv. Aktørenes videre mobilisering vil slik bli avgjørende.

I artikkelens tredje del rettes fokus mot harmonisering av opplæringsystem på tvers av landegrenser, tilrettelagt for globale markeder. Av størst betydning er i denne sammenheng konstruksjon av nye rammeverk for kompetansebeskrivelser, poengberegninger og kvalitets-sikring innenfor EU og EØS. Avsnittet gir en kortfattet beskrivelse av hvilke prinsipper som ligger til grunn for de nye rammeverkene med særlig vekt på kvalifikasjonsrammeverket. Det blir pekt på hvordan også disse rammeverkene reiser dilemmaer knyttet til deltakelse og styring, markedsorientering og produksjonsforankring, helhetlig kompetanse og abstrakt, løsrevet kompetanse, med videre. Rammeverkene har status som meta-rammeverk. Det vil si, de forutsetter en form for nasjonal ”metodefrihet”. De forutsetter nasjonal tillemping og fortolkning. Det forutsetter derfor også valg av hva man vil vektlegge og prioritere – eksempelvis hvor mye eller hvor mange av rammeverkene som skal tas i bruk i Norge, om det skal opprettholdes et skille mellom grunnopplæring og livslang læring, hvilke indikatorer for hvilke strategiske mål som er av betydning, og om det skal være ett eller flere kvalifikasjonsrammeverk, forankret i sektorer eller på tvers av fagområder. Det forutsettes med andre ord en forankring og en mobilisering. Den norske debatten har på dette punkt ennå kommet relativt kort. Artikkelen gjengir enkelte synsmåter som til nå er fremført. Erfaringer fra andre land som allerede har innført eller er i ferd med å innføre nasjonale kompetanserammeverk blir i noen grad videre trukket inn.

Fag- og yrkesopplæringen står foran et veivalg. Avslutningsvis blir det pekt på hvordan dette dreier seg om ulike verdivalg, blant annet i forhold til organisering og styring, vår vektlegging av yrkeskompetanse, og den status vi vil gi praktisk kunnskap og praksislæring.

Innledning. Fag- og yrkesopplæringen ved et veiskille

Boklig skolelærdom på den ene siden og praktisk fagarbeid og yrkeskunnskap på den andre bygger på forskjellige læringstradisjoner. I de fleste industrialiserte land har dette også vært utformet som to skarpt atskilte utdanningsveier. Det gjelder for en stor del også i Norge. Fag- og yrkesopplæringen har vært tett knyttet til arbeidslivets regler, organisering og tradisjoner, mens skolefag og skolebasert allmennutdanning har hatt disiplinkunnskap utformet ved universitetene som sitt forbilde. Gjennom reformer som er blitt iverksatt innenfor norsk skole gjennom de siste tiår, er slike skiller imidlertid i ferd med å bli bygget ned. Fag- og yrkesopplæringen utgjør i dag et meget sentralt element innenfor norsk grunnopplæring. At halvparten av dagens elever ved overgang til videregående opplæring søker opptak ved yrkesfaglige program er ett uttrykk for dette. At slike program er strukturert som et normalforløp med to år i skole og to år i bedrift er et annet eksempel. Lærlingordningen basert på opplæring i bedrift er i dag et normalisert, integrert element innenfor videregående opplæring.

Innlemmingen av fag- og yrkesopplæringen innenfor det ordinære skoleverket er ledd i en gradvis opporganisering og modernisering av norsk fag- og yrkesopplæring som har pågått gjennom en rekke tiår. I Norge dreier det seg om en modernisering, som i hovedsak har funnet sted etter andre verdenskrig. Med 'modernisering' menes i denne sammenheng i første rekke utviklingen av et selvstendig skoleslag innenfor yrkesopplæring samt enhetlige nasjonale rammer for organisert opplæring i arbeidslivet. I tillegg til lovverk og etableringen av statlige institusjoner har arbeidslivets egne reguleringsbestemmelser gjennom tariffsystemet spilt en vesentlig rolle for utviklingen av norsk fag- og yrkesopplæringssystem. Et trepartssamarbeid mellom offentlige myndigheter og arbeidslivets organisasjoner har gjennom hele etterkrigstiden stått sentralt for koordineringen og oppbyggingen av et nasjonalt forankret opplæringssystem. Frem til Reform 94 var dette i realiteten to system, et med forankring i arbeidslivet og et knyttet til skoleverket. Gjennom Reform 94 og senere Kunnskapsløftet er moderniseringen ført videre gjennom større grad av enhetlig samordning. Med dette blir imidlertid skoleverkets organiseringsmåter mer dominerende. Lærlingordningen integreres i skoleverket for å løsrives fra produksjonen. Tidligere hadde opprettelsen av yrkesskolen i prinsippet vært det samme. Lærlingordningen skal ikke lenger være en rekrutteringskanal. Den er først og fremst en opplæringsform.

Institusjonalisering gjennom frikopling og enhetliggjøring er en side av moderniseringen. Dette er lange prosesser, først knyttet til organisering av opplæringsaktiviteter løsrevet fra produksjonen, senere til standardisering av kunnskap med krav til enhetliggjøring og systematisering av læreprosesser på tvers av læresteder og nivå. Dette er prosesser vi med et generelt begrep kaller moderne differensieringsprosesser. Skole, kirke, kunst, arbeid, rettsystem med videre har i det moderne samfunnet skilt lag. Hver enkelt av dem følger så i prinsippet egne regler, verdsett og normer. For fag- og yrkesopplæringen er dette både en yngre og en lengre prosess enn for allmennutdanningen. Den har et annet opphav.

En annen side ved denne utskillellesprosessen er modernisering som prosjekt. Med modernisering forstås i denne sammenheng oppbrudd fra tilstivnede samfunns- eller

organisierungsformer. Moderniseringsprosjektet – eller prosjektene – var fra første stund nært forbundet med en frigjøringsidé. Innenfor det moderne samfunn er dette imidlertid like mye blitt et krav om å følge den samfunnsmessige og teknologiske utvikling som ønske om samfunnsmessig konsolidering. Sammen med moderniseringen har med andre ord begrepet skiftet innhold. Moderniseringsbegrepet, slik vi bruker det i dag, går enda et skritt. Vi forbinder det kanskje først og fremst med 'omstillinger'. Det er blitt et allment abstrakt krav om tilpasning og endring. Den utvikling som har funnet sted, er at begrepet og fenomenet i dag i tillegg skal romme en fremtid – modernisering som kontinuerlig prosess.

Kunnskapsløftet er den første reformen som har satt som mål å bygge inn denne utfordringen gjennom åpne strukturer. Hensikten er å skape en fleksibel organisasjon. Dette innebærer også oppbrudd og endringer i forhold til tidligere rammer for modernisering av opplæringen. I forhold til fag- og yrkesopplæringen er det fem trekk som peker seg ut:

1. For det første er fag- og yrkesopplæringen blitt en *grunnopplæring*. Dette skal tjene flere formål. Opplæringen blir bredere for å gi et bredere fundament med bred inngang til arbeidslivet. I stedet for å gi spesialisert spisskompetanse skal den være en plattform for livslang læring. Som grunnopplæring er dette samtidig primært blitt en ungdomsutdanning. Alders- og erfaringssammensetningen innenfor grunnutdanningen blir mer ensartet.
2. For det andre har opplæringen fått et *mer omfattende allmennfaglig innhold*. Ferdigheter som å lese, skrive og regne samt å kunne beherske og bruke digitalt utstyr og programmer er blitt grunnleggende ferdigheter innenfor alle fag. Samtidig stilles det større krav til teoretisk kunnskap innenfor fellesfagene som engelsk, matematikk, naturfag, samfunnsfag, med videre. Også innholdet i yrkesfagene, nå kalt programfag, er blitt mer formalisert og allment. Breddekompetanse prioriteres. Dette er en følge av at programmene skal være en inngang til mange fag og sammenhenger i arbeidslivet og den enkeltes yrkesliv. Omvendt er læreplanene i hovedsak basert på kompetansemål – til forskjell fra kunnskapsmål – som på nye måter muliggjør en integrering av teoretisk og praktisk læring innenfor skoleverkstedene.
3. For det tredje er standarden for sertifisert yrkeskompetanse – målt ved fag- og svenneprøven eller praksisbrev for mindre omfattende kompetanse – for første gang i Norge først og fremst blitt en *utdanningsgrad*. Dette er med til å endre fag- og yrkesopplæringens forankring og siktemål. Fagopplæring i arbeidslivet kan miste sin organisatoriske arbeidslivsforankring. Den kan begrenses til å bli en skolebasert grunnopplæring for et utvidet og generelt arbeidsmarked. Helt fram til 1990 har fagarbeiderstatus i Norge innenfor mange fag først og fremst vært knyttet til erfaringskunnskap. Forskning har pekt på at fagarbeid i industrien vel så mye har hatt status som en tariffkategori. Ansiennitet har i visse sammenhenger gjort opp for et manglende fagbrev. Dette har vært viktig ved blant annet etableringen av nye fag (se Kjeldstadli 1989, Sakslind, Halvorsen & Korsnes, 1985, Michelsen 1995, Olsen & Seljestad 1999). Kunnskapsløftets krav til formaliserte rutiner for individuell tilrette-

legging av opplæring i bedrift er slik sett uttrykk for en sterkere vektlegging av en allmenn pedagogisering av opplæringen.

4. For det fjerde endres opplæringens *kvalitetsstandarder* og systemorientering. Det er i ferd med å skje en målforskyvning fra den rang og betydning som tradisjonelt har vært tillagt fag- og svenneprøven – med fokus på den enkeltes oppgaveutførelse samt gjenstandens bruks- og bytteverdi – til at det etter hvert mer legges vekt på kandidatproduksjonen som sådan. Det siste måles ved flere faktorer. Her regnes størrelse på frafall og gjennomføring samt allmenn nivåfordeling når det gjelder læringsutbytte som langt viktigere. Eleven og lærlingen er opplæringssystemets primære objekt og formål, ikke produktkvaliteten eller den estetiske kvaliteten ved de enkelte gjenstander eller praksisformer som testes. Kvalitetsstandarden er primært organisatorisk og ikke produktrettet. Innføring av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for grunnopplæringen markerer en slik overgang (Deichman-Sørensen 2007).
5. For det femte innføres *nye kontroll- og styringsprinsipp*. Tariffpartenes ansvar for opplæringens kvalitet gjennom yrkesopplæringsnemndene, tidligere forankret i eget lovverk, overføres til nye rutiner og verktøy for systemregulering og kvalitetssikring. På den ene siden overtar fylkeskommunene yrkesopplæringsnemndenes kontrolloppgaver overfor lærebedriftene, og på den annen side innføres et nytt system for statlig tilsyn, hvor sistnevnte får status som overordnet kontrollinstans. Et mer enhetlig kontrollsystem skal erstatte den tidligere ansvarsdeling mellom arbeidslivets parter og skolemyndighetene. Samtidig har arbeidslivets parter fått en utvidet rådgiverfunksjon med rett til innsyn i alle saker som angår fag- og yrkesopplæringen. Gjennom nye verktøy og rutiner for regelmessig oppfølging, sammenlikning og vurdering skal dette skape en lærende organisasjon som er enhetlig og systematisk.

I norsk forskning av fag- og yrkesopplæring er organisatoriske og institusjonelle endringsprosesser studert innenfor en del arbeider over de siste par tiårene, blant annet under forskningsevalueringen av Reform 94 og i forbindelse med implementeringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (se for eksempel Blichfeldt, Deichman-Sørensen & Lauvdal 1998, Michelsen, Høst & Gitlesen 1998, Olsen, Arnesen, Seljestad & Skarpenes 1998, Deichman-Sørensen 2007). Forsknings- og kunnskapsbehovet er i dag stort for sammenfattende analyser av utviklingen innenfor norsk fag- og yrkesopplæring. Det er derfor gledelig at det i løpet av det siste året er kommet flere bidrag med samme ambisjon og innretning (se Olsen 2008, Høst red 2008) i tillegg til et generelt økt offentlig fokus (jf. NOU 2008:18 og OECDs rapport om Norge, Kuczera m fl 2008).

I denne artikkelen vil vi se nærmere på fremveksten av et omgivelsesorientert og fremtidsrettet opplæringssystem, slik Kunnskapsløftet i dag representerer. Dette er en utvikling, som for fag- og yrkesopplæringens del har gått gjennom flere faser bestemt av ulike organisatoriske kjennetegn og systempreg. Grovt sett kan det i denne moderniseringsprosess skilles mellom fire epoker. Vurdert ut fra dagens situasjon markerer innføringen av Reform 94 en viktig overgang. Denne reformen var den første som satte systemrasjonalitet som overordnet tema for organiseringen av videregående opplæring. Nye finansieringsordninger bidro blant

annet til dette. For fag- og yrkesopplæringens del innebar reformen samtidig en markant utvidelse av kapasiteten. På den annen side markerte reformen slutten på en epoke, der fagopplæring i arbeidslivet primært var arbeidslivets eget ansvar. I artikkelens første del skal vi løfte fram noen av de hovedkennetegn og utviklingstrekk som preger de forskjellige moderniseringsepoker fra 1945 frem til i dag.

I andre del av artikkelen skal vi gå nærmere inn på hvordan Kunnskapsløftet fornyer prinsippene om systemintegrasjon til et spørsmål om systemlæring. Innføring av nye verktøy og metoder for kvalitetsvurdering bidrar til dette. Det nye kvalitetsvurderingssystemet representerer et knippe av instrumenter som vil regulere systemet på nye måter. Gjennom bruk av varierte målingsteknikker og metoder kan blikket rettes mot betingelsene for effektivitet og måloppnåelse. Dette kan skape forbedrete resultat og økt systemeffektivitet som konsekvens. Et slikt system som er rettet mot systematisk læring er i prinsippet både mer avansert, mer økonomisk og mer virkningsfullt enn tidligere systemer for målstyring innen forvaltningen. Kunnskap om systemets virkemåte brukt på det selv er i ferd med å bli det nye, det mest foretrukne styringsinstrumentet. I vår gjennomgang vil vi drøfte hvordan det nye kvalitetsvurderingssystemet likevel kan skape nye problemer og feller. Vi vil se på hvordan systemet skaper nye dilemmaer og nye grenseoppganger mellom deltakelse og styring og mellom læring og kontroll.

I det tredje hovedavsnittet av artikkelen skal vi vise hvordan liknende moderniseringstiltak finner sted på et transnasjonalt nivå, især innenfor rammene av EU. På samme måte som innenfor Kunnskapsløftet har verktøy som kan fremme økt systemgjennomsiktighet her fått en fremtredende plass. Men i relasjon til EU dreier det seg også om oppbyggingen av et nytt system fra grunnen av. Dette skal danne en ny infrastruktur for økt mobilitet og vekst i Europa. Oppbyggingen av felles europeisk rammeverk på opplæringsområdet – i form av et felles dokumentasjonssystem basert på felles poengsystem, felles inndeling og nivådeling av kvalifikasjoner samt et felles sett referanser for kvalitetssikring – gjentar til en viss grad noe av de samme moderniseringsprosesser, som tidligere er gjennomløpt på nasjonalt nivå. Det har i Norge også visse likhetstrekk med senere års reformer rettet inn mot en harmonisering av tidligere selvstendige kunnskaps- og læringstradisjoner innenfor praktisk og teoretisk utdanning. Samordningen av utdanningspolitikken innenfor EU har et liknende prinsipielt mål om fortsatt skulle bevare det enkelte systems egenart. Harmoniseringsbestrebelsene innenfor EU utgjør en meget sentral påvirkningskraft i forhold til fremtidig organisering av norsk fag- og yrkesopplæring. Dette er i dag kanskje den fremste pådriveren i feltet. Fag- og yrkesopplæringspolitikk, som lenge har spilt en meget sentral rolle innenfor EU, har fått økt betydning gjennom de senere år. Norske myndigheter deltar aktivt i det restruktureringsarbeidet som for tiden pågår og har foreslått at etableringen av nye felleseuropeiske rammeverk skal inngå som del av EØS-avtalen.

Fire moderniseringsfaser

Nasjonal institusjonalisering og enhetliggjøring av norsk fag- og yrkesopplæring startet opp først i årene etter andre verdenskrig. En ny lov om yrkesskoler for håndverk og industri som ble vedtatt av Stortinget i 1940, trådte i kraft etter frigjøringen i 1945. Denne loven ble premissgivende for utviklingen innenfor fag- og yrkesopplæringen i tiårene som fulgte. Den var selv et resultat av Arbeiderpartiets politikk etter maktovertakelsen i 1935. Arbeiderpartiet ønsket en mer aktiv politikk med statlig styring på stadig flere områder, deriblant også fag- og yrkesopplæringen. Yrkesutdanningen skulle bidra til økt produktivitet og mer effektiv utnyttelse av arbeidskraften og inngikk som en del av det offentlige planarbeidet.

Forut for loven om yrkesskoler hadde fag- og yrkesutdanning i Norge i all hovedsak vært organisert innenfor arbeidslivets egne rammer. Praksisopplæring i bedrift organisert gjennom lærlingordningen var den dominerende opplæringsformen. Fra slutten av 1800-tallet ble denne mer formalisert, hvor det blant annet ble bygget ut noen tekniske aftenskoler for lærlinger under opplæring i bedrift. Etter hvert ble det også etablert et mindre antall kommunale forskoler som forberedelse for senere læretid i bedrift. Slike skoler fikk offentlige tilskudd, men dette forble tiltak av begrenset omfang og rekkevidde. Forsøk i mellomkrigstiden på å samordne og modernisere fag- og yrkesopplæringen nedenfra gjennom en allianse innenfor arbeidslivet mellom håndverk og industri slo tilsvarende feil, dels på grunn av ulike politiske interesser og dels grunnet i økonomiske nedgangstider (Halvorsen, Sakslind og Korsnes 1985, Michelsen 1992).

Oppgradering eller nedbygging? Moderniseringens første fase

Moderniseringen av fag- og yrkesopplæringsfeltet etter krigen gjennom yrkesskoleloven virket i praksis til en nedbygging av fagopplæringen innenfor arbeidslivet (Michelsen 1992, Olsen 1989). De nye verkstedsskolene, som erstattet de tidligere forskolene, gav en generell teoretisk og teknisk utdanning. Dette ble begrunnet ut fra endringer i arbeidets oppbygging, som var blitt tiltakende komplekst og kunnskapsbasert. Arbeidet var blitt vitenskapeliggjort og stadig mer mekanisert, noe som fordret større forståelse av tekniske sammenhenger, også på operatørnivå, ble det hevdet, ikke minst for å lette omstillinger. Dette er en argumentasjon vi i dag til dels kan kjenne igjen fra de senere tiårs reformer.

Etter hvert ble dominansforholdet mellom lærlingskolen (som gikk parallelt med opplæringen i bedrift) og verkstedsskolene mer og mer forrykket i lærlingskolens disfavør. I årene rett etter krigen hadde lærlingskolen fire ganger så mange elever som verkstedsskolene. På midten av 60-tallet var det derimot verkstedsskolene som hadde seks ganger så mange elever (Benum 1985). En annen sentral begrunnelse for utbygging av yrkesskolesystemet hadde vært å skape et sidestilt alternativ til ”bokskolen” (Mjelde 2002). En slik utjamning fant imidlertid ikke sted. Bare et sted mellom 20 – 30 % av dem som tok verkstedsskole gikk videre i lære med sikte på å ta et fagbrev. Den ble derfor ingen forskole for senere læretid i bedrift. En annen begrensning lå i selve skolestrukturen. Videregående kurs ble bare tilfeldig og i svært lite omfang bygget ut. Verkstedsskolen ble på denne bakgrunn ingen alternativ karrierevei, slik

den var tenkt å være. Organisert opplæring gjennom verkstedsskolene ble i stedet en forskole for utdanning av spesialarbeidere (Benum 1985).

Institusjonaliseringen fører generelt til et skarpere skille mellom skole og arbeidsliv. Fra 1950-årene av er det en generell tendens til at nærmest all opplæring holdes utenfor den løpende produksjon – som verkstedsskole, som kurs eller såkalt ”hurtigopplæring” og som atskilte arrangementer innenfor bedriften (Benum *ibid*). Et slikt skille gjentas også politisk-administrativt. I 1950 kom ny lærlinglov, parallelt til yrkesskoleloven, hvor lærlingloven skulle regulere opplæringen innenfor arbeidslivet. Yrkesopplæringsrådet som var opprettet på bakgrunn av yrkesskoleloven, ble likevel ikke den sentrale instans som skulle koordinere både opplæring i skolen og opplæring i bedrift. I stedet fikk vi to parallelle kontroll- og tilsynssystem, begge underlagt Kirke- og undervisningsdepartementet. Etter råd fra Industri-departementet etableres Lærlingrådet parallelt til Yrkesopplæringsrådet med egne underliggende riksyrrkesutvalg, som godkjente opplæringsplaner for bedrift. Også på regionalt og lokalt nivå får vi parallelle systemer for opplæring i skole og bedrift. På alle nivå var nemndene under Lærlingrådet partssammensatt. Ordningen muliggjorde at man kunne opprettholde en tett forbindelse mellom opplæringen i arbeidslivet og regulerende myndigheter (Jahnsen 1977, Olsen 1989). I pakt med at lærlingordningen bygges ned, svekkes imidlertid samtidig arbeidslivets innflytelse i forhold til yrkesopplæring i skole.

En ytterligere begrensning i forhold til å få etablert en nasjonal koordinering av feltet er at begge lovverk i denne fasen opprettholder et skille mellom by og land. Lærlingordningen hadde tidligere vært bestemt av Håndverksloven. På samme måte som denne gjaldt også den nye lærlingloven bare for bystrøk. Også yrkesskoleloven, som riktignok var landsomfattende, opererte med egne bestemmelser for henholdsvis by og land, i skarp kontrast til etablerte tradisjoner ellers innenfor utdanningslovgivningen (Halvorsen 1974, Michelsen 1992).

Moderniseringens første fase innebærer med dette en begynnende enhetliggjøring av statlig organisert oppbygging av et fag- og yrkesopplæringssystem. Det innføres bruk av normalplaner og sentralt produserte skolebøker. Et første grunnlag legges for en allmenn nasjonal kompetanseheving for industri og arbeidsliv. Men systemet som etableres, er samtidig oppdelt i et system for opplæring i skole og et system for opplæring i bedrift. Todelingen, skolens innretning samt en mangelfull utbygging av skoletilbud bidrar slik til å undergrave betingelsene for et vel integrert og godt fungerende opplæringssystem. Vi kan kalle det et desentrert system. Dette systemet forblir usammenhengende og lokalt forankret. Det er et system som i første rekke er organisert for lave omkostninger, på sitt beste tilrettelagt for kort-siktige økonomiske behov. Oppbyggingen utgjør hva vi også kan kalle et simpelt eller et enkelt system, utviklet etter prinsipper om enkle tilbakeføringsmekanismer.

Parallelt med dette opprettholdes imidlertid nedenfra et pluralistisk system for opplæring til fagarbeid basert på verdsetting av erfaringsbasert læring gjennom arbeid og bruk av arbeidslivets tariffbestemmelser (Michelsen 1992, Olsen 1989). Dette blir utgangspunktet for en revitalisering av lærlingordningen under moderniseringens andre fase.

På arbeidslivets grunn. Moderniseringens andre fase

Moderniseringens andre fase er preget av allmenn revitalisering, utvidelse og opprustning av praksisopplæring i bedrift. Dette vokser gradvis frem nedenfra og får sitt institusjonelle uttrykk med Lov om fagopplæring i arbeidslivet av 1980. Vi kan tidfeste denne epoken om lag fra midten av 1970-tallet frem til innføringen av Reform 94. Vitaliseringen av fagopplæringen i denne perioden skjer til dels med samme begrunnelse som reformer innenfor utdanningspolitikken for øvrig.

I 1974 innføres ny lov om videregående opplæring – i ettertid kalt Reform 74 (eks. Skarpenes 2007) – som formelt samordner yrkesskolen og det tidligere gymnasnet. Tidligere skillelinjer mellom praktisk og teoretisk utdanning skulle bygges ned ved hjelp av flere tiltak: oppretting og utbygging av kombinerte skoler, innføring av teori og allmennfag også innenfor de yrkesfaglige studieretningene, nye muligheter for omvalg samt foreta overgang mellom studieretninger i tillegg til oppretting av nye toårige kombinerte grunnkurs. Det siste var en ordning basert på at elevene skulle få undervisning i første års gymnaspensum ved siden av pensumet for grunnleggende verkstedsskole. Reformens idégrunnlag, slik det ble fremstilt og vektlagt av ”Skolekomiteen av 1965” (Steen-komiteen), var i første rekke prinsipper om å skape økt fleksibilitet og omstillingsevne i produksjonen og på arbeidsmarkedet. Delvis var den – igjen mindre vellykket – også begrunnet i et ønske om å skulle utvide norske enhetsskoletradisjoner med felles og lik undervisning for alle sosiale lag (Deichman-Sørensen & Lesjø 1976). Reformen berørte ellers i liten grad oppbygging og struktur ved fagopplæringen i arbeidslivet (Olsen 1989).

Parallelt med utbygging og vekst innenfor skolen – vel en fjerdedel av årskullene tar nå grunnleggende yrkesutdanning i skolen – skjer det imidlertid fra begynnelsen av 1970-tallet av også en bred politisk mobilisering for oppgradering av fagopplæring i arbeidslivet (Olsen ibid). Denne mobiliseringen bygger på samme måte som Steen-komiteens forslag på prinsipper om større fleksibilitet og økt omstillingsevne, men fokus er her lagt på yrkesfagenes egenverdi og betydningen av praksislæring i bedrift snarere enn på den tradisjonelle bokskolen og generell allmennutdanning.

En viktig milepæl for oppgradering av de praktiske yrkesfagene var forslag til omorganisering av yrkesskoleutdanningen utarbeidet av den såkalte Schönberg-komiteen (NOU 1976:31). Komiteens nøkkelforslag var å inndelegge yrkesfagene i ti bransjefamilier. En bransjeinndelt og samordnet opplæring skulle etter komiteens mening øke fleksibiliteten og omstillingsevnen, samtidig som det ville gi flere anledning til å få en fullverdig yrkesfaglig opplæring. Nye muligheter for overgang mellom fagområder i tillegg til en generell utbygging av flere videregående kurs skulle til sammen bidra til et forsterket faglig fokus. Særlig sterkt stod vektleggingen av faglig progresjon: at flere fikk delta i opplæringsforløp med fag- eller svennebrev som et realistisk mål. Å bygge ut den yrkesfaglige kompetansen på basis av fag- og svennebrev var et prioritert anliggende for komiteen i forhold til å skulle fremme allmenn produktionsutvikling i arbeidslivet. På dette grunnlag ble det også tatt til orde for å styrke det organisatoriske samarbeidet mellom skole og arbeidsliv. En av anbefalingene fra komiteen var at hvert av de nye bransjeområdene i skolen skulle ledes av et faglig bransjeutvalg, som på

sin side skulle inngå i et tett samarbeid med et tilsvarende riksyrrkesutvalg under lærlingloven (av 1950). Komiteen ønsket med dette å overkomme den delingen og splittelsen som fulgte i kjølvannet av lærlingloven. Komiteens forslag var generelt sett banebrytende. Forslaget om bransjerelatert opplæring fikk imidlertid først en forsinket gjennomslagskraft og betydning i forbindelse med omstruktureringene av opplæringssystemene i forbindelse med Reform 94.

Parallelt med Schönberg-komiteens arbeid utvikles det opp gjennom 1970-årene i sin tur også en økt interesse for og allmenn debatt omkring lærlingordningen og praksisbasert opplæring i bedrift. Et av forbildene for en styrket fagopplæring i arbeidslivet var oppbyggingen av såkalte duale opplæringssystemer innenfor avanserte industrinasjoner som Tyskland og Sveits. Dette er opplæringssystemer som bygger på en kombinasjon av opplæring i skole og opplæring i bedrift, for det meste som parallelle forløp. I årene forut for innføring av ny lov om fagopplæring i arbeidslivet i 1980 ble det arrangert flere studieturer fra Norge til land med duale systemer. Slike opplæringssystem ble ansett å ha fire vesentlige fortrinn¹: For det første var lærlingordningen gjennom dualopplæringen vel etablert og godt forankret innenfor landenes arbeidsliv. For det andre viste erfaringene at det var få eller lite ”overgangsproblemer” i forhold til arbeidsmarkedet. Et tredje fortrinn var at opplæringen fungerte som ledd i en karrierestige fra fagarbeider til ingeniør innenfor et arbeidssystem der fagarbeid utgjorde en viktig plattform. På den måten var fagopplæringen også en type allmenn-utdanning. Til slutt ble det ansett som et fortrinn at opplæringsformen i disse landene generelt hadde stor oppslutning og bred rekruttering blant ungdom.

Forskning har pekt på at det i denne perioden samtidig utvikles nye begreper og standarder for faglighet med basis i endringer i organisering av arbeidet. Særlig gjelder dette industrifagene. Gjennom omlegging til automatisert produksjon stilles det nye krav til allmenn praktisk problemløsningsevne og systemkunnskap (se for eksempel Lahn 1992, 1995). Meta-læring om komplekse prosessforbindelser og organisasjonsforhold løper sammen med tilegning av konkret materialkunnskap og verktøymestring. Industrifagene er kort sagt blitt allmenn-dannende (Olsen 1989, 2008). Ut fra en forståelse av allsidig læring innenfor komplekse produksjonssammenhenger får lærlingordningen på denne måten endret status og relevans i forhold til omstilling. Mens skolekunnskapen er generell, gir praksislæringen i bedrift ut fra denne forståelse på andre måter generaliserende ferdigheter og kunnskap. En positiv revurdering av praksislæringens særegne betydning og rolle understøttes etter hvert også av en allmenn vekst innenfor fagopplæringen. Nye lærefag kommer til, blant annet i petroleums-industrien, og flere lærekontrakter inngås, innenfor flere bransjer og fag. Mot midten av 1980-tallet, fem år etter innføringen av den nye loven, var antall inngåtte lærekontrakter og avlagte fag- og svenneprøver steget til det femdobbelte av hva det var på 1970-tallet (Olsen 1989).

Lov om fagopplæring i arbeidslivet av 1980 danner rammen om en styrket opplæring innen lærefag på arbeidslivets grunn. Loven gjør lærlingordningen landsomfattende og generell, ikke lenger for eksempel begrenset av å skulle gjelde for bystrøk. I tillegg var det et åpent system, som gav rom for flere utdanningsmåter og veier, foruten å være tilstrekkelig fleksibelt

¹ Informasjon i dette avsnitt er basert på samtaler med Margaret Kristoffersen, tidligere fagopplæringssjef i Oslo

og anvendelig når det gjaldt tilpasning til nye praksissammenhenger og yrker under utvikling. Også det partssammensatte styringsapparatet styrkes av loven. Sentralt opprettes Råd om fagopplæring i arbeidslivet (RFA) parallelt til Råd om videregående opplæring (RVO). Regionalt får de partssammensatte yrkesopplæringsnemndene ansvar for godkjenning og oppfølging av lærebedrifter i tillegg til blant annet oppnevning av prøvenemnder. Til sammen innebærer dette at loven av 1980 etablerer fagopplæring i arbeidslivet som en frittstående og selvstendig opplæringsform, forankret i partssamarbeidet, med egne prosedyrer og standarder. Vi kan kalle det et generalisert system av faglig autonomi. Loven bekrefter og befester fagopplæringens status som ”arbeidslivets egen opplæring” (Olsen 1998, 2008).

Det som har kjennetegnet det norske fagopplæringsystemet er først og fremst at det er pluralistisk, pragmatisk og åpent. ”Praksisveien” til fag- eller svennebrev har blant annet hatt stor betydning – at man kan dyktiggjøre seg på basis av arbeidserfaringer uten krav om formell skolegang eller teoriprøve. Slik loven har vært praktisert, har det dessuten for en stor del vært rom for lokale tilpasninger, også i forbindelse med avvikling av fagprøven (Michelsen 1995, Olsen 1998). I denne sammenheng er fagopplæringsystemet etter loven av 1980 likevel ikke lenger et oppsplittet og fragmentert system. Loven la derimot grunnlag for en desentralisert organisasjon til støtte for utviklingen av et lokalt og regionalt næringsliv. Kjernen i det norske fagopplæringsystemet har vært at oppgavene og arbeidsinnholdet kan variere, mens nivåstandarder holdes lik eller sammenliknbar.

Lov om fagopplæring i arbeidslivet av 1980 markerer både et topp- og et vendepunkt innenfor et løsere kople, pluralistisk og åpent pragmatisk system.

Samordning for økt opplæringseffektivitet. Moderniseringens tredje fase

Reform 94 representerer et tredje trinn i moderniseringen av fag- og yrkesopplæringen etter krigen. Moderniseringen i denne fasen er først og fremst preget av en samordning av tidligere autonome system. Fag- og yrkesopplæringen tilpasses og tilordnes skolesystemet, mens allmennutdanningen blir mindre disiplinorientert og akademisk. Modellen for endringene som finner sted innenfor fag- og yrkesopplæringen er en form for krysning av tidligere anbefalinger fra henholdsvis Steen-komiteen og Schönberg-komiteen. I tråd med Steen-komiteens forslag legger reformen avgjørende vekt på betydningen av allmennfag, hvor blant annet yrkesfagelever også må ha bestått eksamen i fag som norsk, matematikk og engelsk før fag- eller svenneprøve kan avlegges. Delvis i tråd med Schönberg-komiteens innstilling blir samtidig opplæringen i yrkesfag samlet innenfor et mindre antall studieretninger, ti studieretninger på grunnkursnivå, i hovedsak oppdelt ut fra et bransje-, sektor- eller næringsprinsipp. Det siste skal bidra til mer effektiv kanalisering av elever gjennom opplærings-systemet, samtidig som det også skal gi et bredere fundament for senere yrkespraksis og yrkesvalg. For elevene på de studieforberedende studieretningene innebærer reformen på sin side at innholdet i større grad arbeidsorienteres. Arbeidsformene som sådan får til en viss grad forrang, vektlagt i form av blant annet krav til prosjektarbeid, samarbeidsevne, metoder for prosjektgjennomføring og ansvar for egen læring (eks Skarpenes 2007). Innføring av nye

rutiner for løpende systematisk dokumentasjon av elevenes læring gjennom loggføring og bruk av opplæringsbok vant imidlertid ikke frem. Dette ble til sist forbeholdt bare de yrkesfaglige studieretningene (Deichman-Sørensen, Blichfeldt & Lauvdal 1997). Generelt er det likevel snakk om en form for gjensidig tilpasning: Bokskolen yrkesrettes, og verkstedsskolen akademiseres.

Sammenliknet med for eksempel Schönberg-komiteens bransjebaserte opplæringsmodell er strukturen innenfor Reform 94 langt mer standardisert. Der Schönberg-komiteen la en faglig argumentasjon og differensiering til grunn for samordning, er reformens formål å skape en ny organisasjon for mer effektiv politisk-administrativ styring. Det nye opplæringsystemet blir i seg selv en form for utvidet rekrutteringskanal til arbeidslivet. Tidligere var det lærlingordningen som hadde hatt denne funksjonen, ofte som innledningen til et livslangt arbeidsforhold innenfor samme bedrift.

Reform 94 representerer på flere nivå en allmenngjøring og standardisering av lærlingordningen. For det første er opplæringsystemet generelt med sin struktur, sitt innhold og form allment innrettet på arbeidslivet. For alle studieretninger er produksjon for mottaker – i siste instans arbeidsmarkedet – blitt det primære. Utdanningens egenverdi tones ned til fordel for allment nyttige arbeids- og jobbferdigheter. Det måles også på, i reformens språk, graden av ”elevgjennomstrømming”. Bruk av ”opplæring” som ny fellesbetegnelse er et tredje tegn på det samme. For det andre skjer det en standardisering av lærlingordningen ved at det innføres en såkalt to pluss to modell, der ordningen med to år i skole etterfulgt av to års læretid i bedrift i prinsippet gjelder alle lærefag. To pluss to modellen allmenngjøres og får status som ”normalmodell”. Dette er en standard som ut fra en teknisk og økonomisk målestokk samtidig sidestiller opplæringen innenfor yrkesfaglige studieretninger med de treårige opplæringsforløp innenfor de allmennfaglige studieretningene. Det ene av opplæringsårene i bedrift regnes her som ren opplæring, som bedriftene gis kompensasjon for i form av opplæringstilskudd, mens det andre regnes som ordinært arbeid, et verdiskapingsår. Malen for læretiden er slik sett at omfang på opplæringstiden skal være mest mulig ens for alle yrkes- og lærefag – som for alle elever i videregående opplæring. Normen er en tidsramme på tre år med mulighet for å beholde opplæringsretten innenfor en ramme av fem år. I motsetning til bokskolens tradisjoner, som denne normeringen følger, har lærefagene snarere hatt tradisjon for å kreve et minstemål av antall år med praktisk yrkeserfaring før prøve kan avlegges. En tredje måte som reformen bidrar til en standardisering er gjennom normering av innhold og struktur for læretiden i bedrift. Et viktig mål med reformen er å gjøre praksisopplæringen mer enhetlig mellom bedrifter og på tvers av fag. Det blir innført gjennomgående læreplaner for skole og bedrift, hvor læreplanene for alle fag følger samme lest med en inndeling i hovedmomenter og delmomenter. Det stilles også krav til at all opplæring skal ha en planleggingsdel, en gjennomføringsdel og en etterfølgende egenvurdering. Opplæring i bedrift får på denne måten en mer enhetlig avstøpning og et felles ”pensum”.

Alt i alt fører dette til en opporganisering av fag- og yrkesopplæringen som en utdanningsform. Lærekontrakt med bedrift løsrives fra bedriftenes rekrutteringsbehov for å ivareta mer allmenne opplæringsbehov i samfunnet. Tidligere ordninger med et halvt års prøvetid for

lærlingen opphører som følge av dette. Det skal i prinsippet også gjøre tilgang på opplæringsplasser i bedrift mindre konjunkturavhengig, blant annet ved hjelp av opplæringstilskuddet og at bedriften ikke er forpliktet til å ansette lærlingen etter avsluttet læretid. Samtidig som fag- og yrkesopplæringen styrkes som utdanningsvei, mister fagopplæringssystemet imidlertid noe av sin tidligere autonomi. Standardiseringen er selv et uttrykk for dette. Andre faktorer som spiller inn, er tapet av fagopplæringssjefer som selvstendige områdeansvarlige på fylkesnivå. Fag- og yrkesopplæringsfunksjonen underordnes fylkenes utdanningsdirektør, som er den administrativt ansvarlige i relasjon til fylkeskommunenes nye eier- og oppgaveansvar overfor all videregående opplæring. Yrkesopplæringsnemndene mister en del av sin tidligere makt og innflytelse som en del av samme omorganisering. På departementalt nivå nedlegges Rådet for videregående opplæring og de selvstendige rådsfunksjonene til RFA. Rådet for fagopplæring i arbeidslivet videreføres som et policyorgan med departementet som sekretariat (Iversen 1997). Moderniseringen av fag- og yrkesopplæringen får i denne fasen på denne måten en annen retning enn hva den tidligere hadde hatt. Strengt tatt er det skoleverket som moderniseres med Reform 94. Det er innenfor rammen av en overordnet og systematisk omlegging av hele vårt utdanningssystem at fag- og yrkesopplæringen endrer sin struktur, organisasjon og innhold.

Reform 94 var ikke en, men mange reformer. Den besto av et knippe reformer. Det var en rettighetsreform, som i første omgang gav all ungdom rett til videregående opplæring. Det var en innholdsreform knyttet til endringer i læreplanenes innhold, oppbygging og formål. Det var dessuten en strukturreform gjennom innføringen av bred grunnkursopplæring, som skulle forenkle utdanningsveiene for å forbedre systemets totale organisasjon og effektivitet. Mindre omtalt, men avgjørende er at omleggingen av videregående opplæring gjennom Reform 94 samtidig var en forvaltningspolitisk reform, nært knyttet til innføringen av et nytt inntektsystem for kommunene, der fylkeskommunen får et utvidet opplæringsansvar og blir ”skole-eier” for videregående opplæring (Michelsen, Høst & Gitlesen 1999). Til sist var Reform 94 også en modell- eller systemreform, som erstattet sektorstyring og institusjonelt selvstyre med målstyring innenfor en ny, overgripende systemrasjonalitet. Reform 94 var med andre ord ikke en reform for kombinerte skoler, slik for eksempel Reform 74 var det, men en reform for koordinert samordning og styring (Deichman-Sørensen 1999). På fylkesnivå stilte dette store krav til balansering av elevenes utdanningsønsker, dimensjonering av skoleklasser og allmenn effektivisering av skoleorganisasjonen med tilpasning til arbeidslivets aktuelle kompetansebehov. Reformens systemmodell var blitt et triangel av tre likeverdige styringsprinsipper: et likhetsprinsipp, et effektivitetshensyn og et krav til relevans (Deichman-Sørensen 1999, se også Blichfeldt m fl 1995, 1996, 1998 a, 1998 b).

Som system betraktet endret Reform 94 med dette utdanningsinstitusjonenes virke og fokus fra å være utdanningspolitisk begrunnet til å bli utdanningsøkonomisk fundert. Tydelig kommer dette til uttrykk som endringer i fylkenes handlingsfrihet. Før reformen hadde fylkene hatt en økonomisk buffer i tilførselen av statlige midler for oppretting av ekstraklasser som følge av ordningen med regjeringens ungdomsgaranti. Med reformens rettighetsforpliktelser forsvant dette. I stedet måtte økonomien balanseres i forhold til tre krav: elevenes

opptaksrettigheter når det gjaldt å få innfridd sine primære utdanningsønsker (regulert gjennom en inntaksforskrift), nye finansieringsbestemmelser knyttet til utregning av elevantall og klassestørrelse (regulert ved dimensjoneringsforskrift) samt krav om å ha en viss prosentandel med opplæringstilbud også for voksne elever uten rettigheter (regulert ved omfangsforskrift). De nye finansieringsbestemmelsene var vanskelig å iverksette konsekvent. Til sammen representerte de en meget stram økonomi, så vel organisatorisk som finansielt. Særlig omfangsforskriften var vanskelig å innfri. Voksne kom snart i bakgrunnen for såkalt rettighets elever.

Det viste seg tidlig at den nye opplæringsformen dessuten passet dårligere for elever på yrkesfaglige studieretninger. Særlig gjaldt dette yrkesfagelever som ikke fikk innfridd sitt førsteønske eller ikke fikk læreplass. Disse elevene hadde langt dårligere progresjon enn elever på allmennfag (Støren & Skjersli 1999). Senere undersøkelser har vist at bare en fjerdedel av elevene som begynner på yrkesfag har oppnådd yrkeskompetanse etter fem år, mens en annen fjerdedel ikke har bestått, og en tredje fjerdedel har sluttet. Innenfor enkelte fag slutter annenhver elev i løpet av opplæringstiden. En siste fjerdedel har derimot oppnådd studiekompetanse (Markussen, Frøseth, Lødding & Sandberg 2008). Reform 94 muliggjorde at også elever begynte å tenke utdanningsøkonomisk. Et nytt, tredje påbygningsår i allmennfag gav generell studiekompetanse til de fleste studier – et alternativ mange yrkesfagelever har valgt, på bekostning av fag- eller svennebrev.

Reform 94 fremtrer i dag som en overgangsreform. Den er den første reformen som er forankret i en overordnet systemrasjonalitet for generelt å forbedre elevenes progresjon og opplærings tilpasning til arbeidslivets krav. Sammenliknet med situasjonen forut for reformstart, med elevens ofte utsiktsløse vandring fra et grunnkurs til et annet, representerte den en betydelig, systematisk forbedring. Reformen medførte en fordobling av andel elever innenfor yrkesfag som fulgte normal progresjon, i alle fall de første årene (Støren & Skjersli, 1999). De strukturelle stengslene knyttet til opphopning av grunnkurs var ikke lenger til stede. Etter hvert er frafallet imidlertid blitt langt mer omfattende og synes å ha ”satt” seg. Det er i dag ansett som et grunnleggende strukturelt problem (jf. NOU 2008:18). Reform 94 medførte videre en tettere kopling av fylkenes dimensjonering av skoleklasser til arbeidslivets behov og tilgang på læreplasser. Samarbeidet mellom skoleverk og arbeidsliv var i seg selv økonomisk. Nyere forskning har på den annen side vist at tilgangen på nye lærekontrakter er minst like konjunkturavhengig i dag – med en økning i oppgangstider og et lavere antall ved arbeidsledighet – som det var forut for reformen, til tross for bedriftstilskudd og nye ansettelsesregler (Høst, Gitlesen & Michelsen 2008).

Reformens likevel kanskje største utfordring og problem var at systematiseringen forble regelstyrt, og at koordineringen ble overstyrt med ambisjoner. Reformen fikk til slutt et paradoksalt preg av å være overkoordinert. En konsekvens av dette var en gjengs oppfattelse å ha fått et langt smalere handlingsrom: blant skoleeiere, lærere, i bedrift så vel som yrkesopplæringsnemnder (Michelsen, Høst & Gitlesen 1999, Olsen & Seljestad 1999, Blichfeldt, Deichman-Sørensen & Lauvdal 1998, Deichman-Sørensen 2007).

I forhold til tidligere fasers gradvise oppbygging og enhetliggjøring av et nasjonalt fagopplæringsystem forankret i arbeidslivet representerer Reform 94 en systematisk innlemming av fagopplæringen gjennom en strukturell omlegging av utdanningssystemet som helhet. Reformen innebar et nytt komplekst system for samordning og styring. Opplæringsreformen var ambisiøs og overstyrende – med tilløp til å bli altfor ensrettende og komplisert.

Systematisering for økt fleksibilitet. Moderniseringens fjerde fase

Inneværende reform, Kunnskapsløftet, innleder en fjerde fase av moderniseringen av fag- og yrkesopplæringen. Sammenliknet med Reform 94, som i første rekke var en rettighetsreform og en strukturell reform, er Kunnskapsløftet først og fremst en innholdsreform og en kvalitetsreform. I likhet med Reform 94 representerer Kunnskapsløftet en systematisering av hele utdanningsfeltet, der effektiv koordinering og styring står sentralt. Reform 94 lyktes imidlertid bare delvis i dette. Den ble for stramt regulert, styrt etter prinsipper om enhetlig organisasjon og fordeling av knappe ressurser. Kunnskapsløftet er ikke på samme måte regelbasert. Dens styringsprinsipp er i stedet kontinuerlig systemvurdering, eller hva vi kan kalle reflekssiv systemkontroll. Det vil si, resultatvurdering er fra nå av langt viktigere enn kontroll og standardisering av innsatsfaktorer. Detaljerte bestemmelser i form av krav til ressursbruk eller innhold i læreplaner er blitt overflødig – sågar uhensiktsmessig. Reguleringen av systemet skal først og fremst foregå ved systematisk vurdering av systemets virkemåter, effekter og resultat – for eksempel som læringsutbytte i forhold til ressursgrunnlag – gjennom innføring av nye metoder, teknikker og arrangement for kvalitetsvurdering. Systemets evne til selvregulering og til å lære erstatter tidligere detaljregulering. Kontroll er blitt vurdering. Selvkontroll og selvregulering i ulike ledd er blitt motor og målestokk for forbedret effektivitet.

Kunnskapsløftet innfører to sentrale elementer, hvis formål er å skape mer fleksible og bærekraftige systemforutsetninger. Innføring av nye læreplaner basert på kompetansemål er en av disse forutsetningene. Innføring av nytt nasjonalt kvalitetsvurderingssystem er den andre. Læreplanene angir spesifikasjoner av de mål som opplæringen innenfor de ulike fag og fagkombinasjoner skal lede fram til. Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet angir måten for hvordan disse målene skal realiseres i generell målestokk, samt med hvilke midler de eventuelt skal fornyes. Både de nye læreplanene og det nye kvalitetsvurderingssystemet har status som rammebetingelser. Dette er det vesentlig nye med denne reformen. I begge tilfeller handler det da om at innholdet ikke er gitt. Det er noe som må utformes og vil bli utviklet gjennom praksis.

Når innholdet får status og karakter av rammebestemmelser skjer to ting. På den ene siden løsriver kompetansemålene fra kontekst. De selvstendigjøres fra bestemte arbeidssammenhenger og kan eventuelt testes og måles for seg. På den andre siden åpner deres utforming av samme grunn for tilpasning til ulike lærings- og arbeidssammenhenger. Kompetansemålene fristilles så å si for ulike formål og bruksmåter.

Innenfor Kunnskapsløftet er kompetanse på flere plan definert som rammekunnskap. For det første stiller reformen langt strengere krav til at alle elever skal tilegne seg og beherske

bokfagene eller allmennkunnskap. Dette har fått betegnelsen ”fellesfag” som danner et felles grunnlag og ramme for alle opplæringsprogram (tidligere studieretninger). For det andre innfører reformen krav om at all opplæring integrerer såkalte ”grunnleggende ferdigheter”. Alle skal kunne beherske å lese, skrive, uttrykke seg muntlig samt å regne i tillegg til å være fortrolig med bruk av pc. Dette skal ramme inn alle aktiviteter. For det tredje er programfagene blitt en ramme for opplæring i svært mange yrkesfag, innenfor enkelte av programmene for langt flere fag enn tilsvarende breddeopplæring under Reform 94. Et fjerde rammefag er ”prosjekt til fordypning”. Dette faget har flere sammenbindende funksjoner. Det skaper nye rammer for samarbeid mellom skole og lokalt arbeidsliv. Det gir rom og muligheter for den enkelte til å prøve ut ulike jobbsammenhenger eller interesser – inkludert oppfølging av fellesfag. Det gir til sist muligheter for praksiserfaring med fordypning innenfor et allerede valgt eller ønsket yrkesområde.

Nytt med Kunnskapsløftet er likevel først og fremst at opplæringskravene innenfor læreplanene er utformet og beskrevet som kompetansemål. Dette er rammebeskrivelser uten krav til bruk av bestemte verktøy eller materialer. De inkorporerer og går på tvers av de ulike lære- og yrkesfag som inngår i programmet. Dette åpner for en integrering av teoretisk og praktisk opplæring innenfor programområdet, på samme måte som det også skal integrere en opplæring i grunnleggende ferdigheter. Kompetansemålenes utforming kan videre være en plattform for individuelt tilrettelagt opplæring etter yrkesinteresse. Elevene tilegner seg samme mål med ulik innfallsvinkel, interesse og formål. Forskning som følger implementering av reformen vil kunne vise om de nye programfagene blir en ramme for systematisk opplæring i fleksibel, overgripende yrkeskompetanse, om det blir en ramme for generell jobborientering i forhold til forskjellige fag, inkludert allmenn arbeidslivsorientering og rådgivning, eller om det vil være en ramme for mer eller mindre løsrevet ferdighetstrening.

Reformen åpner slik for en kombinasjon av breddeforståelse med yrkesrettet opplæring – på systematisk eller tilfeldig vis. Alt avhenger av på den ene side hvilken tilrettelegging dette får på den enkelte skole og i den enkelte gruppe og på den annen side hvilken interesse og engasjement det lokale arbeidslivet viser når det gjelder rekruttering og oppfølging. For arbeidslivet vil det være viktig at opplæringsinnramming og innhold ikke blir altfor generell og abstrakt. Dagens krav til fleksibilitet på systemnivå vil kunne utfordre dette. Opplæringen kan få preg av generell grunnopplæring snarere enn yrkesutdanning. Den fleksibilitet som i dag blir bygget inn, vil på den annen side kunne trekke veksler på den pragmatisme som tidligere lå til grunn for organiseringen av fagopplæringen innenfor arbeidslivets rammer. Arbeidslivets oppfølging og engasjement vil bestemme om Kunnskapsløftet får en forankring i forhold til konkrete oppgaveprosesser og samarbeidsforhold i arbeidslivet – eller om den reduseres til å bli en utdanning for et åpent, generelt og abstrakt arbeidsmarked.

Tilsvarende fleksibilitet som er bygget inn i læreplanene ligger til grunn for det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. Kvalitetsvurderingssystemet består på den ene siden av generelle regler for systematisk oppfølging og vurdering av læreprosessenes organisering og resultat og på den andre siden av nye metoder, instrumenter og arenaer for iverksetting av en systematisk kvalitetsvurdering. Dette utgjør et nytt styringsverktøy som i Norge først ble kjent gjennom

innføring av nasjonale prøver og nettstedet Skoleporten i tillegg til Elev- og Lærlingundersøkelsene som senere er kommet til. Et annet vesentlig element er innføringen av et nytt statlig tilsynssystem. Det siste skal føre overoppsyn med blant annet om skoleeiere på kommune- og fylkeskommunalt nivå har gode og adekvate rutiner for vurdering og oppfølging av læringsresultat, rutiner og kvalitetsvurderinger innenfor skoler og lærebedrifter. Systemet er generelt myntet på forbedret kontroll og læring på alle nivå. Opplæringssystemets alle nivåer skal kontinuerlig og systematisk forbedres gjennom nye former for egenkontroll samt vurdering mot andre. Spenningen mellom kontroll og læring er systemets fundament. Som vi senere skal vise, dreier det seg om et sammensatt system som kan tjene ulike formål og interesser.

Det nye med Kunnskapsløftet er altså at nye rammefaktorer og systemelement skal skape mer effektivitet, mer produktivitet, mer fleksibilitet – og mer stabilitet. Sammenliknet med opplæringsstrukturen og styringsmodellen under Reform 94 innebærer Kunnskapsløftet både mer kompleksitet – det er totalt sett flere faktorer og relasjoner involvert – og det er på samme tid og av samme grunn mindre kompleks. Reformen er først og fremst mindre kompleks, da det ikke lenger vil være detaljstyrt eller et lukket og låst system. Variasjon skal være en del av systemet. Det skal også være åpent for omgivelsene. Et slikt system som er rettet mot gjentatt vurdering av vilkårene for forbedring, tilpasning og læring kan vi kalle et hyperkomplekst system (Qvortrup 1998, 2004). I stedet for å styres etter definerte mål, som enkeltvis og til sammen lett vil kunne komme i konflikt, rettes oppmerksomheten mot vurdering av vilkårene og forutsetningene for bedre måloppnåelse og resultat. Vi får en refleksiv organisasjon for systemlæring.

Kontinuitet og brudd – fire modeller

Ovenstående skisse over utviklingen fra 1945 til i dag trekker frem at moderniseringen av fag- og yrkesopplæringen frem til Kunnskapsløftet har foregått trinnvis, knyttet til ulike organisatoriske løsninger og politiske forbilder. Hver fase eller epoke har på denne måten hatt hvert sitt særpreg og systemkjennetegn. Vi kan nå sammenfatte forskjellen mellom de fire moderniseringsfaser til følgende tabelloversikt:

Tabell 1 Norsk fag- og yrkesopplæring etter 1945. Fire moderniseringsfaser

Epoke	System-integrasjon	Reform-markør	System-mål	System-kjennetegn	Politisk system	Styringsmedier / Aktiviteter
1945–1980	Parallele opplærings-system	Lov om yrkesskoler av 1945	Lokal markedstil-pasning	Desentrert / splittet Enkle systemer	Planøkonomi	Normalplaner Allmennutdanning Hurtigopplæring
1980–1994 / 1998		Lov om fag-opplæring i arbeidslivet av 1980	Faglig autonomi	Desentralisert / løst koplet Generalisert system	Partssamarbeid	Nasjonale institu-sjoner og lovverk Tariffsystem Pragmatisme
1994 / 1998–2006	Koordinerte opplærings-system	Reform 94 & Opplærings-loven av 1998	System-effektivitet	Koordinert og desentralisert Komplekst system	”New Public Management”	Målstyring Finansiell styring Kjedete forvaltnings-regler Enhetliggjøring
2003 / 2006–		Kunnskaps-løftet & Nasjonalt kvalitets-vurderings-system	Systemlæring / refleksivitet	Koordinert, desentrert og fleksibelt Hyperkomplekst system	Selvregulering (“governance”)	Rammeregulering Kompetansemål Individualisering Omgivelsestilpasning Kvalitetsvurdering

En periodisering som dette gir kun et bilde. Det må understrekes at de ulike faser mer enn bare avløser hverandre. Slik det her er lagt fram, kan fag- og yrkesopplæringens organisering etter krigen forstås som inndelt i fire tidsavsnitt, markert av ulike lovbestemmelser eller reformer som trer i kraft. Egenskaper og mål knyttet til en epoke vil likevel samtidig ofte følge med over i den neste. Mer enn diskontinuitet og brudd vil det være snakk om at senere kjennetegn legger seg lagvis ”oppå” de foregående. Gjennom dette forandrer tidligere systemtrekk karakter, eller de kan føres videre over i en neste fase (Olsen, J.P. 1998).

Vi kan illustrere dette med noen eksempler: Fortsatt har vi nasjonale læreplaner, og fortsatt er allmennutdanning et sentralt og viktig element innenfor vår grunnopplæring. Dette går igjen i alle moderniseringsfaser. Fortsatt er også opplæringens kulturelle oppgave som utdanning til samfunnsbevissthet og samfunnsansvar av vital betydning. Ikke minst kommer dette i dag til uttrykk innenfor den generelle læreplanen. Fag- og yrkesopplæringen var fra første stund ment å ha en allmenndannende og siviliserende så vel som en teknisk og økonomisk funksjon. Dette har vært en sentral begrunnelse for etableringen av et nasjonalt fagopplærings- og yrkesskolesystem helt siden moderniseringens første fase, den gang med basis i plan-

økonomisk tenkning (se for eksempel Yrkesopplæringsrådet 1974). Innenfor yrkesopplæringens andre moderniseringsfase er det prinsippet om partssamarbeid, slik dette vokser fram etter krigen, som først og fremst regulerer organiseringen av opplæringen. Med en ny landsdekkende lov fikk arbeidslivet sin egen opplæring forankret i eget regelverk og egne institusjoner. Partssamarbeidet var senere en viktig premissleverandør for utformingen og igangsettingen av Reform 94. Det er fortsatt av stor betydning for organiseringen av videregående opplæring, både for å skape generell oppslutning om opplæringen og for å skaffe et tilstrekkelig antall læreplasser. I dag utgjør det et nødvendig og allment systemvilkår. Reform 94 på sin side viderefører innenfor den tredje fasen et ønske om samordning og likeverd mellom bokskolen og yrkesopplæringen, som det i Norge jevnlig har vært arbeidet for siden mellomkrigstiden. Det nye med Reform 94 er samtidig at opplæringssystemet organiseres ut fra noen nye økonomiske modeller som minner om bedriftsstyring eller om konsernledelse. Vi får målstyringsbyråkratiet, eller hva som ofte blir kalt styring etter ”New Public Management” prinsipper. Opplæringsystemet får en ny, sammenholdende karakter for å effektivisere ”leveransene” og ressursbruken. Det norske utdanningssystemet følger her en internasjonal trend, innenfor videregående opplæring litt i forkant av liknende reformer i sammenliknende land. Innenfor Kunnskapsløftet, til slutt, videreføres et statlig ønske om forbedret systemeffektivitet. Dette skjer imidlertid ved at enhetlig regelverk og detaljstyring nå blir erstattet med rammereguleringer. Innenfor samfunnsvitenskapene snakker man om fremveksten av nye ”governance”-former – forstått som styring gjennom dynamisk selvregulering. Mer fleksibilitet skal skape et rom for systemstabilitet, utvikling, utbredelse og læring. Med innføring av større fleksibilitet gjenoppstår på den annen side en ny utfordring. Flexibilitetens yttergrense er oppløsningen av et eget fagopplæringsystem. Om rammene alene selvstendigjøres, vil vi kunne få et system av ”hurtigopplæring” eller en opplæring for et mangfold av spesialarbeiderkompetanser – omtrent slik det var under moderniseringens første fase. Graden av oppkopling mot og forankring i organiserte læringsprosesser i arbeidslivet vil være med og bestemme dette.

Vi skal i neste avsnitt ta for oss hvordan nye rammer og metoder for selvregulering knyttet til Kunnskapsløftet er basert på en kombinasjon av forskjellige styringsteknikker, som igjen er forbundet med nye organiserte løsninger for integrerte kontroll- og læreprosesser. Styrkeforholdet mellom disse ulike teknikker vil bli avgjørende for den videre utformingen av fag- og yrkesopplæringsystemet – som for opplæringsystemet generelt – som et hierarkisk kontrollerende eller som et medvirkningsbasert og lærende system.

”Informerte avgjørelser på alle nivå” – systemregulering mellom læring og kontroll

Grunnlaget for etableringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, som startet opp i 2003, var Kvalitetsutvalgets arbeid (”Søgnen-utvalget”). Kvalitetsutvalgets innstillinger (NOU 2002: 10, NOU 2003:16) introduserte begreper og synsmåter som skulle bli viktige bærebjelker i den kommende reform, Kunnskapsløftet. På den ene side presenterte komiteen

elementer som ”læringsutbytte” og ”generelle ferdigheter”. Dette blir sentrale grunnsteiner innenfor den nye grunnopplæringen. Kompetansemålene i de nye læreplanene systematiseres og ordnes ut fra dette. På den annen side leverte den prinsipper og modeller for hvordan grunnopplæringen skulle administreres og bygges opp for å bli en lærende organisasjon. Innføring av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem inngikk som del av det. Til sammen dannet komiteens begreper og forslag et nytt grunnlag for organiseringen av et grunnopplæringssystem basert på rammereguleringer.

Fra målstyring til kvalitetsbyråkrati

Kvalitetsvurderingssystemet innebærer en ny måte å organisere og styre grunnopplæringen. Vi får en ny og mer sammensatt forvaltningsmodell. Mens Reform 94 bestod av mange reformer, er de nye rammene for Kunnskapsløftet en kombinasjon av mange styringsformer. På samme måte som fag- og yrkesopplæringssystemet består av flere lag av historiske kjennetegn og reformer, slik det er beskrevet ovenfor, er dagens forvaltningssystem sammensatt av flere lag når det gjelder bruk av ulike styringsverktøy og modeller. Kvalitetsvurderingens metoder og verktøy føyer seg til og omdanner tidligere dominerende modeller. Modeller som inngår i kvalitetsvurderingssystemet er som følger:

- **prosedyrebyråkrati** basert på lovverk, regler, likebehandling, konsistens og hierarkisk kontroll
- **markedsbyråkrati** basert på kostnadsorientering, kontraktsreguleringer, konkurranse og pris
- **målstyringsbyråkrati** basert på resultatstyring, strategisk planlegging, målgrupper og måltall
- **nettverksbyråkrati** basert på tillit, samarbeid, kommunikasjon, kunnskapsdeling, partnere og brukere

Som man ser er ingen av modellene rendyrkede former, men preget av å være ulike dimensjoner eller lag innenfor et nytt kompromiss av forvaltningsformer. Innføringen av kvalitetsvurderingssystemets metoder og verktøy utgjør altså et femte lag eller dimensjon. Med støtte i begreper fra annen forskning (Berg, Heen & Hovde 2002, Considine & Lewis 1999) har vi i en annen sammenheng beskrevet dette som en overgang fra et målstyringsbyråkrati til et kvalitetsbyråkrati (Deichman-Sørensen 2007). Endringer i forvaltningsmodell fra Reform 94 til Kunnskapsløftet beskriver denne overgangen. Kjennetegn på styringsmedier og systemmodeller som er karakteristiske for kvalitetsbyråkratiet blir ut fra dette:

- **kvalitetsbyråkrati** basert på rammereguleringer, systemlæring, selvregulering, sammenliknende vurderinger og informasjonsteknologi

Kvalitetsvurderingssystemet – sammen med læreplansreformen – forandrer både vektleggingen mellom og utformingen av de fire første dimensjonene. Eksempler på dette er formalt regelverk som suppleres med og delvis erstattes av rammebestemmelser samt resultatstyring og resultatkontroll som får nytt innhold som resultatvurdering. Det endrer også forholdet til arbeidslivets partsorganisasjoner. Trepertssamarbeidet innenfor fag- og yrkesopplæringen videreføres nå innenfor et utvidet nettverksbyråkrati. Partssamarbeidet er ikke lenger tuftet på faglig autonomi, men blir en del av nye systemer for brukermedvirkning. I tillegg til slike vektforskyvninger når det gjelder innhold og kontekst innføres samtidig nye byggesteiner og praksisformer. En forutsetning for opprettelsen av det nye kvalitetsvurderingssystemet er allmenn utbredelse og bruk av informasjonsteknologi. For kvalitetsvurderingssystemet har informasjonsteknologi liknende status som regler og lovverk innenfor prosedyrebyråkratiet, pris og konkurranse innenfor markedsbyråkrati, resultattall og statistikk innenfor målstyringsbyråkratiet og samarbeid, kommunikasjon og tillit innenfor nettverksbyråkratiet. Utbredelsen av informasjonsteknologi er avgjørende. Informasjonsteknologi er den infrastruktur som muliggjør fremveksten av kvalitetsbyråkrati basert på systemlæring.

System for sammenliknende kvalitetsvurderinger – nye verktøy og metoder

Kvalitetsvurderingssystemet er den innretning – eller infrastruktur – som skal regulere forholdene mellom nivåer, aktører og elementer innenfor opplæringssystemet. På en systematisk måte skal det binde sammen stat og skoleeier, system og bruker, opplæringssystem og lærested, skoleverk og arbeidsliv, innsatsfaktorer og resultat, opplæringstilbud og læringsutbytte, nasjonale prøver og internasjonale tester, underveisvurdering og sluttvurdering – for å nevne noe. Gjennom innføring av nye verktøy og metoder skal det skapes et system for organisatorisk læring gjennom hele opplæringssystemet på alle nivå. Departementets omtale og begrunnelse for opprettelsen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet var følgende:

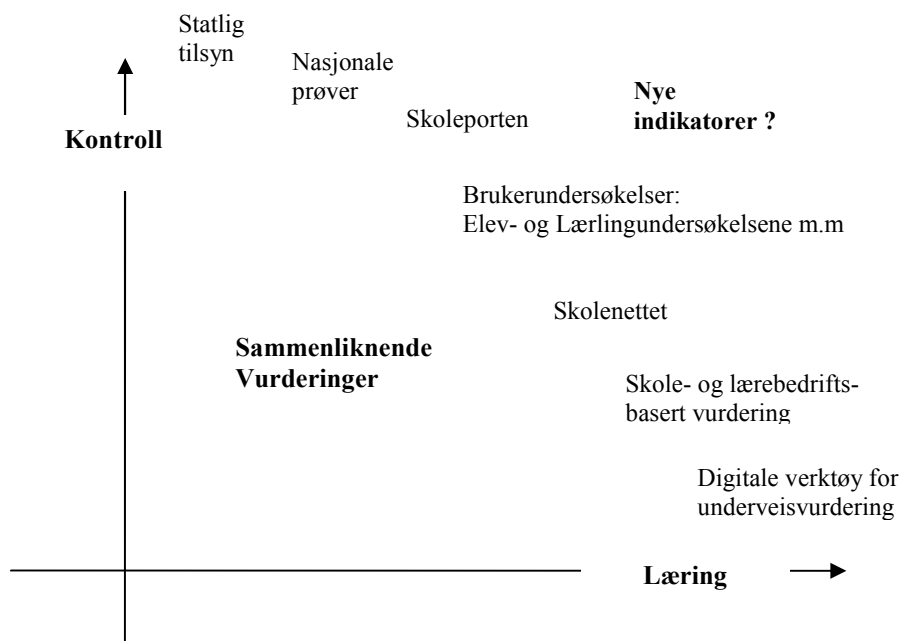
Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet skal medvirke til kvalitetsutvikling gjennom å legge til rette for informerte avgjørelser på alle nivå i skolesystemet

(Rundskriv F-13/04)

I uttrykket ”informerte avgjørelser” ligger nedfelt at kontroll og læring bindes sammen på nye måter. Kvalitetsvurderingssystemet er et nytt kunnskapsbasert reguleringssystem. Det er utspent mellom en kontroll- og en læringsdimensjon (se figur neste side), som gjentas på hvert nivå og gjelder for systemet som helhet. Systemet skal på denne måten på den ene siden bidra til forbedring, utvikling og læring. Det er hva vi kan kalle systemets horisontale akse. Gjennom de samme metoder og instrument skal alle opplæringsaktiviteter samtidig være underlagt jevnlig og systematisk kontroll. Dette utgjør hva vi kan kalle systemets vertikale akse. Alle verktøy og metoder i systemet – fra nasjonale prøver til rutiner for lærebedriftsbasert vurdering – vil med andre ord inneha noe av den samme dobbelthet. Til sammen utgjør

dette en utvidet ramme for systematisk, kunnskapsbasert vurdering og organisasjon – eller et system for organisert selvregulering. Forholdet mellom kvalitetsvurderingssystemets ulike elementer i relasjon til dets kontroll- og læringsdimensjoner er forenklet fremstilt i figur 1.

Figur 1: Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemets dimensjoner og komponenter



Det som er nytt med det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, er i første rekke to forhold: for det første at individvurdering erstattes med systemkontroll – der elev- og lærlingvurdering inngår som et av mange element – og for det andre at produkt- og resultatvurdering, som innenfor fag- og yrkesopplæring i hovedsak har vært knyttet til fag- og svenneprøven, utvides med og delvis underordnes prosesskontrollsystemer. Fokus på faglig nivå eller på produkt-egenskaper er med andre ord ikke lenger tilstrekkelig eller på samme måte relevant. Det er prinsipper om lærende prosesser som teller – på individnivå, på organisasjonsnivå og som system. På individnivå får vi en overgang til måling mot standarder av læringsutbytte. En prioritert oppgave i det videre arbeidet med kvalitetsvurderingssystemet er å utvikle nye indikatorer og standarder for læringsutbytte i fag- og yrkesopplæringen ved siden av blant annet indikatorer for gjennomføring som for arbeidslivsrelevans (jf. Utdanningsdirektoratet 2006a, 2006b, NOU 2008:18). Ramme og formål for slike indikatorer vil bli utslagsgivende for kvalitetsvurderingssystemets videre utforming og retning – som et teknokratisk kontrollsystem og / eller et medium for brukerstyrt organisasjonsutvikling og egenlæring. Kvalitetsvurderingssystemet innføres gradvis. På sikt vil det kunne binde sammen systemnivåer, oppgaver, deltakere og læresteder på en ny og mer gjennomgripende måte. Som vi

tidligere har vært inne på, representerer dette et nytt hyperkomplekst system, som over tid vil kunne omforme og restrukturere hele vårt opplæringsystem. Systemets kjerne er en modell for sammenliknende vurderinger, slik dette ble introdusert innenfor ”Søgnenuvalgets” to innstillinger (jf NOU 2002:10 og NOU 2003:16). Senere er samme modell videreført og konkretisert innenfor Utdanningsdirektoratets to dokumenter, høringsutkastet om *Strategi for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen* (Utdanningsdirektoratet 2006 a) samt *Nasjonale føringer for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen* (Utdanningsdirektoratet 2006 b). Innenfor sistnevnte er en modell for sammenliknende vurderinger beskrevet som et ”kvalitetshjul”. I begge tilfeller er det forutsatt at opplæringssystemet må omdannes til å bli en refleksiv organisasjon. Det skal være tuftet på en styringsmodell rettet inn mot kontinuerlig og systematisk forbedring og læring. Introduksjon av nye verktøy for vurdering av systemforutsetninger og læringsmuligheter blir i denne sammenheng avgjørende.

”Kvalitetshjulet” blir på denne måten også et ”kvalitetsnett”. Kvalitetsvurderingssystemet bygges opp og bygges ut gjennom et mangfold av verktøy og metoder. En annen side ved innføringen av nye verktøy og metoder er dermed at disse ikke lenger først og fremst skal måle eller fremme kvalitet på enkeltområder. Til sammen blir dette en ramme for allmenn styring og systemdeltakelse – og med det også en ramme for håndtering av ulike styringshensyn.

Nye kontrollformer – for læring

Kvalitetssystemet er en styrings- og organisasjonsform som inkluderer prinsipper både fra byråkrati, marked, målstyring og nettverk. Det utgjør etter hvert en form for organisatorisk krysning og kombinasjon av mange reguleringsformer. Som sådan både utfyller de og konkurrerer de med hverandre. Vi skal gi noen eksempler på hvordan.

For det første vil kvalitetsvurderingssystemet muliggjøre en systematisk likebehandling av private og offentlige tilbydere av opplæring. Gjennomføring av statlig tilsyn i 2007 hadde fokus på nettopp dette. Det ble foretatt en gjennomgang av om fylkeskommunene (skoleeier) i tråd med opplæringsloven hadde etablert et ”forsvarlig system” for å vurdere om krav i lover og forskrifter ble etterfulgt, inkludert parallelle bestemmelser innenfor privatskoleloven, samt om det var knyttet forsvarlige oppfølgingsrutiner til dette. Oppfølging av resultater fra nasjonale kvalitetsvurderinger var en del av samme undersøkelsesgrunnlag (Utdanningsdirektoratet og Kommunenes Sentralforbund 2007). Eksemplet viser en styrking av prosedyrebyråkratiske prinsipper som følge av reformen, en forsterkning som i dette tilfellet skal sikre likebehandling av privat og offentlig virksomhet så vel som stringente og systematiske kvalitetsrutiner. Styrking av slike prinsipper er et svært viktig og vesentlig trekk ved innføringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, især ivarettatt gjennom ny tilsynsordning. Grunnlaget og mal for ”sammenliknende vurderinger” er i denne sammenheng hierarkisk *systemovervåking* basert på utøvelse av *juridisk kontroll*.

For det andre vil kvalitetsvurderingssystemet i større grad åpne for markedsbyråkratiske prinsipper. Da systemet første gang ble innført i norsk skole gjennom igangsetting av de første

nasjonale prøvene, var det prinsipper relatert til markedsstyring som var mest toneangivende, både når det gjaldt begrunnelse og som kritikk. De første nasjonale prøvene ble kritisert for å være dårlige læringsinstrument – som grunnlag for sammenliknende vurderinger av resultater over tid. Deres andre funksjon, som verktøy for sammenlikning av resultat mellom skoler, kommuner og fylker, kom i stedet i fokus. Argumentet fra departementets side var at konkurranse mellom skolene ville gi forbedrete resultat. Motstandere hevdet at denne type konkurranse, gitt vilkårene, både var misvisende og generelt usunn. Mye av stridens kjerne var knyttet til prinsippet om fritt skolevalg. Måling av læringsutbytte for offentliggjøring av resultat er allment sett et vesentlig trekk ved det nye kvalitetsvurderingssystemet. Nettstedet ”Skoleporten” er det viktigste instrumentet og arenaen for slik offentliggjøring. Målestokken for ”sammenliknende vurderinger” er langs denne dimensjon et overordnet prinsipp om kvalitetsfastsetting gjennom *konkurranse*. Motivet kan også være ønske om større grad av *markedsdrift*.

For det tredje vil kvalitetsvurderingssystemet videreføre og forsterke et målstyringsbyråkrati. Det vil si, målstyringsbyråkratiet skal innenfor nye rammer utvides og gjøres mer systematisk. Dette skal gjøres ved at det utarbeides nye og flere indikatorer på områder som anses å være av strategisk betydning. En viktig del av det nye kvalitetsvurderingssystemet er å utvikle nye måltall og større statistisk materiale som grunnlag for metodisk oppfølging og vurderinger på ulike ansvarsnivå, fra skole til departement. I tillegg skal det bidra med allmenn informasjon til offentligheten (via ”Skoleporten”). Denne siden ved kvalitetsvurderingssystemet er ennå i liten grad utbygget, spesielt innen fag- og yrkesopplæring, men forventes å ha prioritet innenfor de kommende år (jf Utdanningsdirektoratet 2006b, NOU 2008:18). Som styringsform vil det også kunne koble seg til andre aspekter ved kvalitetsvurderingssystemet. I ”Karlsen-utvalget” sin innstilling er det blant annet foreslått at det settes i gang forsøk med bruk av økonomiske incitament som kan fremme større grad av gjennomføring blant lærlinger og elever (ibid). Et annet eksempel er internasjonal påvirkning. Norge deltar for tiden i et europeisk samarbeid (utenfor formelle EU- og OECD-sammenhenger) om utprøving av transnasjonale og tverrfaglige storskalaundersøkelser innenfor fag- og yrkesopplæringen – en slags ”Yrkes-PISA”. Arbeid med utvikling av generelle standarder og indikatorer for læringsutbytte samt oppbygging av en felles nasjonal referanse når det gjelder vurderingskjennetegn kan i slike sammenhenger være en forutsetning. (Vi skal si mer om internasjonalisering nedenfor). Den generelle målestokk for ”sammenliknende vurderinger” innenfor denne horisont er *metodisk kontroll* med sikte på *systematisk resultatstyring*.

For det fjerde innfører kvalitetsvurderingssystemet nye metoder og verktøy for horisontal kommunikasjon mellom ulike nivåer, organisasjonssammenhenger og aktivitetsfelt. Vi kan gi det samlebetegnelsen nettverksbyråkrati. Det er flere eksempler på dette innenfor kvalitetsvurderingssystemet. Et viktig element er opprettelsen av nye former for brukerundersøkelser: Elevundersøkelsen, Lærerundersøkelsen, Foreldreundersøkelsen, Lærlingundersøkelsen samt Instruktørundersøkelsen. Disse er gradvis utviklet til å bli ensartede nasjonale instrument. Resultatene publiseres gjennom ”Skoleporten” på linje med blant annet resultater fra nasjonale prøver. I dag er informasjon knyttet til enkeltskoler ikke lenger tilgjengelig for

allmennheten. Det skilles mellom ”åpen” og ”pålogget” del, hvor skoler og skoleeiere gis tilgang gjennom passord til data fra egen skole eller skoler og lærebedrifter som man har opplæringsansvar for. Resultatene skal på denne måten i første rekke vurderes og bearbeides på det nivå som har ansvaret for opplæringen. Denne siden ved nettverksbyråkratiet ligger slik sett tett opp til metodisk vurdering og resultatstyring knyttet til målstyringsbyråkrati. Fokus i brukerundersøkelsene har vært spørsmål knyttet til trivsel, motivasjon, arbeidsmiljø, samarbeidsformer, bruk av læremidler, oppfølging av læreplan, med videre. I de siste undersøkelsene fra 2007 ble i tillegg spørsmål knyttet til vurdering og karriereplanlegging vektlagt. Mønsteret for denne formen for kvalitetsvurdering er iverksettelse av regelmessig og systematisk *brukermedvirkning*, her med sikte på *metodisk tilbakemelding* til skole og skoleeier.

Andre typer av nettverksbyråkrati innenfor det nye kvalitetsvurderingssystemet har en åpnere form. Det dreier seg om arenaer for lokal og generell metodeutvikling. Innenfor Kunnskapsløftet er et stort ansvar lagt på det enkelte lærested i forhold til fortolkning og oppfølging av læreplanens krav. Læreplanene er ikke et pensum. De er heller ikke utstyrt med et stort antall hovedmål og delmål, slik de var under Reform 94. Langt mindre finnes det i dag fyldige og detaljerte metodeveiledere. Skolemyndighetene har lagt til rette for lokal metodeutvikling gjennom blant annet en omfattende kompetanseutviklingsreform. I tillegg blir det etablert nye møteplasser for erfaringsutveksling. Disse kan være både lokale og nasjonale. Den største av disse møteplassene er nettportalen ”Skolenettet”. I likhet med ”Skoleporten” administreres denne av Utdanningsdirektoratet.

”Skolenettet” utgjør et svært omfattende nettområde. Mens ”Skoleporten” presenterer såkalte nøkkeltall, finner vi på ”Skolenettet” mer beskrivende oppslag knyttet til ulike temaområder. Mange programområder og kvalitetsutviklingsprosjekter har i tillegg linker til egne underområder. Informasjonen på disse nettstedene blir for det meste gitt på tre nivå: 1) som generell presentasjon av prosjekter med hensyn til formål, profil, deltakere m.v. 2) som oppsummerende rapporter og evalueringer og 3) som eksempelstudier og allmenn erfaringsutveksling. Slik nettstedene er organisert, blir dette også en møteplass mellom praksisfelt og forskning. Av nyere former for presentasjon og omtale er artikkelstafetter av særlig interesse. Dette består av egenpresentasjoner og erfaringer knyttet til løpende kvalitets- og skoleutviklingsprosjekt. Innenfor kunnskapsbasen, ”Praktisk skoleutvikling”, legges det opp til en artikkelstafett med i alt 100 bidrag. Det er flere slike store kunnskapsbaser. Prosjektet ”Bedre vurderingspraksis” med fokus blant annet på utforming av nye vurderingskjennetegn er et annet nettområde under utvikling. For fagopplæringen i arbeidslivet finnes i tillegg en egen hjemmeside knyttet til Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (under Utdanningsdirektoratet), etterfølgeren til Rådet for fagopplæring i arbeidslivet. På dette nettstedet finner vi informasjon om tilbudsstrukturen og organisatoriske forhold knyttet til fag- og yrkesopplæring i tillegg til oppslag om aktuelle utredninger, konferanser, møter og vurderinger, blant annet omtale av nye lærefag under planlegging, presentasjon av nye demonstrasjonsbedrifter eller resultater fra ”Yrkes-NM” og ”World Skills”. Portalen ”Skolenettet” er slik blitt en viktig infrastruktur og koordineringsinstans til støtte for at ”informerte avgjørelser” skal finne sted på det enkelte

lærested, i skole eller bedrift – riktignok fremdeles mest med henblikk på skolebaserte aktiviteter. Kunnskapsdeling gjennom ”Skolenettet” ivaretar sentrale funksjoner i relasjon til kvalitetsvurderingssystemet, i først rekke som ramme for *organisert metodeutvikling*, understøttet av programområder og pilotprosjekt tilrettelagt av direktoratet, dernest gjennom *allmenn informasjonsformidling* og til sist gjennom synliggjøring og eksemplifisering av særskilt *god praksis*.

Et åpent, dynamisk rammeverk?

De ulike elementer på ulike nivå innenfor kvalitetsvurderingssystemet vil ut fra denne forståelse med andre ord tjene ulike formål og funksjoner. Det vil derfor også kunne skje visse forskyvninger over tid når det gjelder vektlegging av bestemte faktorer og målestokker, avhengig blant annet av endringer i politisk klima eller skifte av administrative begrunnelser og prioriteringer. Begrensninger som i dag er lagt på tilgang til informasjon gjennom ”Skoleporten” er et eksempel på dette. Videre er enkelte målelementer knyttet til sammenliknende vurderinger av skolerresultat etter hvert tatt ut (eksempelvis den såkalte ”skolebidragsindikatoren” som skulle måle forholdet mellom skolerresultat og elevenes sosiale bakgrunn). Samlet sett utgjør kvalitetsvurderingssystemet innenfor et slikt perspektiv en type maktarena eller et slags kraftfelt.

Ut fra måten systemet er konstruert, er det påvirkelig for ytre hendelser og press. Det vil imidlertid samtidig ha som forutsetning en form for internt balanserings- eller metningspunkt. Systemet vil for eksempel raskt kunne bli overbelastet eller stivne, om det med tiden vil bli utviklet og skal håndheves for mange indikatorer. Da kan systemet bli rigid i stedet for fremtidsrettet og dynamisk. Dynamikken i systemet er avhengig av samspill og variasjon på flere plan – inkludert en form for intern ”moderasjon” og balanse. Et system med ambisjon om fullstendig kontroll vil kollapse. Prinsippet om allmenn lokal ”metodefrihet” er essensielt. Dette er en forutsetning for at systemet kan være tilstrekkelig dynamisk og robust. Et rammeverk er ikke et regelverk, men basert på et system for nettopp ”sammenliknende vurderinger”. Som rammeverk må det forbli både fleksibelt og åpent for å kunne være tilstrekkelig solid, hva enkelte forskere har kalt en annerledes stabiliserende ”grenseinfrastruktur” (Bowker & Stars 1999). Kontinuerlig forankringsarbeid lokalt samt tilførsel av stadig nye elementer – utenfra og nedenifra – er slik vesentlige grunnsteiner i det videre arbeidet.

For fagopplæringssystemet er denne type åpenhet av avgjørende betydning. Åpenheten er dets eksistensgrunnlag. Åpenheten er kritisk for om fag- og yrkesopplæringssystemet fortsatt skal være et selv bærende system og en reell dialogpartner. I det følgende skal vi kort skissere noen hovedtrekk for hvordan kvalitetsvurderingssystemet bidrar til å endre fagopplæringens status og rolle innenfor grunnopplæringen.

Fra faglig selvstyre til medvirkning og statlig tilsyn

Fra og med Reform 94 er fagopplæringen blitt en integrert del av utdanningssystemet. Lærlingordningen blir utvidet og får status som normalmodell med to år i skole og to år i bedrift. Kunnskapsløftet viderefører denne integrasjonsprosessen ved at fagopplæringens styrende organer på regionalt nivå, yrkesopplæringsnemndene, mister sin tidligere uavhengighet og innlemmes i et helhetlig styringssystem under statlig ledelse. Ansvarsområder som tidligere var lagt til yrkesopplæringsnemndene, som godkjenning av lærebedrifter, oppfølging av opplæringens kvalitet underveis samt utnevning av medlemmer i prøvenemnder overtas fullt og helt av skoleeier. Dette skjer formelt gjennom endringer i opplæringslovens bestemmelser i 2007. Fylkeskommunenes praksis var allerede endret i samme retning på et tidligere tidspunkt (Kunnskapsdepartementet 2006). Samtidig som yrkesopplæringsnemndene mister sin tidligere sertifiseringsmyndighet blir de gitt et utvidet mandat som rådgivende instans overfor fylkeskommunen. Særlig gjelder dette fylkeskommunens arbeid med og rutiner for kvalitetsutvikling og kvalitetssikring av fag- og yrkesopplæringen i skole og bedrift samt skoleeiers dimensjonering av skoletilbud i relasjon til regionens arbeidsliv og næringsutvikling. Loven stadfester også at skoleeier har plikt til å legge frem saker av relevans for fag- og yrkesopplæringen til vurdering i yrkesopplæringsnemndene.

Lovendringene av 2007 markerer formelt et regimeskifte, som ble innledet med Reform 94 og innføring av ny felles opplæringslov for grunnopplæringen i 1998. Styringen av fag- og yrkesopplæringen er i dag blitt et skoledomene. Med Kunnskapsløftet innføres nye former for statlig tilsyn, som erstatter fagopplæringens tidligere status som ”arbeidslivets egen opplæring” (jf. beskrivelse av moderniseringsfase 2 ovenfor). De partssammensatte nemnder og råd har mistet sine ansvars- og kontrollfunksjoner og mister med dette sitt tidligere eierskap i forhold til opplæringen. Vi får nye former for partssamarbeid og ”integret deltakelse”, som ikke lenger er basert på prinsipper om ”regulert selvregulering” (Streeck & Schmitter 1985, Michelsen m fl 1998), men på avhengighetsrelasjoner. Arbeidslivets parter er blitt interessenter – som representanter for viktige brukerinteresser – og er gitt mandat til å øve påtrykk, men innehar ikke lenger de samme myndighetsfunksjoner.

Fagopplæringens tidligere faglige selvstyre erstattes slik på den ene siden av nye former for prosedyrebyråkrati, representert ved blant annet av større grad av juridisk kontroll gjennom nye tilsynsordninger, og på den annen side gjennom nye former for interesseregulering knyttet til et nettverksbyråkrati. Innføring av nye brukerundersøkelser som Lærlingundersøkelsen og Instruktørundersøkelsen er eksempler på det siste, i tillegg til håndhevelse av samarbeidsorganenes nye rådgivende og politikkutformende rolle. Vi vet ennå ikke hvordan det nye kvalitetsvurderingssystemet vil fungere. Et av problemene som vil kunne oppstå, er at systemkontrollen mister forankring i arbeidslivet for i stedet å bli abstrakt og byråkratisk.

Undersøkelser foretatt i forkant av kvalitetssystemets implementering viser blant annet at det på landsplan i stor grad mangler kompetanse innen fag- og yrkesopplæringssspørsmål ved fylkesmannens kontor, som er den instans som forestår de nye tilsynsfunksjonene (Deichman-Sørensen 2007). OECD's seneste gjennomgang av norsk fag- og yrkesopplæring trekker

derimot frem som et vesentlig fortrinn ved norsk fag- og yrkesopplæring at opplæringen her til forskjell fra i mange andre land er fundert i et sterkt trepartssamarbeid (Kuczera, Brunello, Field & Hoffman 2008). I Karlsensutvalgets innstilling blir det på liknende vis lagt vekt på at den videre utforming av kvalitetsvurderingssystemets rutiner og bestemmelser må skje i nært samarbeid med arbeidslivets parter (NOU 2008:18). Slike påtrykk kan bidra til å opprettholde arbeidslivets videre engasjement og innflytelse i forhold til fag- og yrkesopplæringen – som på sin side er viktig for at opplæringen ikke skal miste den relevans og betydning den er tiltenkt å ha innenfor norsk grunnopplæring. Den videre forvaltning og organisering av samarbeidet mellom partene kan synes å bli avgjørende.

Vi forstår dette slik at det innenfor en balansegang mellom nettverksbyråkratiske prinsipper på den ene siden og prosedyrebyråkratiske prinsipper på den andre vil det være viktig at parts-samarbeidet – eller avhengigheten – forblir systemets kjerne. Nye prosedyrer vil eventuelt også kunne befeste og sikre dette. Det må sikres at medvirkningen forblir reell – og ønsket. Omvendt vil en kjerne av allmenne prosedyrebyråkratiske regler snarere kunne bidra til at systemalliansen og partssamarbeidet etter hvert forvitrer.

Nye samarbeidsrelasjoner mellom skole og arbeidsliv

Kunnskapsløftets nye læreplaner på den ene siden og kvalitetsvurderingssystemets nye rutiner og bestemmelser på den andre vil til sammen skape tettere og mer regulerte relasjoner mellom skole og arbeidsliv. Dette skjer på flere plan. Et vesentlig trekk ved den nye reformen er en sterkere innlemming av opplæringen i bedrift i et samlet og enhetlig opplæringsforløp. Et av elementene i dette er innføringen av ”prosjekt til fordypning”. Dette er et nytt sammenbindende fag som skaper en bredere og tykkere kontaktflate mellom skole og arbeidsliv. For bedriftene vil det blant annet kunne gi et bedre vurderingsgrunnlag for rekruttering av lærlinger. For elevene vil det kunne gi et bedre vurderingsgrunnlag for valg av fagområde og forståelse av arbeidssammenhenger. Organisatorisk vil vi kunne betegne det som et nettverksbyråkratisk virkemiddel. Som sådan er dette en samarbeidsform som er mer omfattende og mer systematisk enn tidligere praksis i skolen, som ofte var knyttet til individuelle avtaler mellom enkeltklasser og en bedrift, for eksempel i forbindelse med utføring av mindre oppdrag. Det har gjerne også vært begrenset til et færre antall fagområder – kanskje først og fremst innenfor byggfag. Det har ikke vært samme grunnlag for denne type oppdrag og praksisformer innenfor de nye fagområdene, som for eksempel helsefagene.

Minst like viktig som en organisatorisk utvidelse av kontaktflaten er innføring av nye virkemidler for mer enhetlig strukturert opplæring i bedrift. En strammere regulering av lærekontrakten vis-à-vis lærlingens arbeidskontrakt skal bidra til dette (Kunnskapsdepartementet 2006). En sannsynlig oppfølging fremover er strengere krav til rapportering og nye krav til oppfølging og formalisering av individuelle opplæringsplaner i bedrift. Utformingen av et nytt kontraktsansvar inngår som en viktig del av den videre utvikling av kvalitetsvurderingssystemet i relasjon til fag- og yrkesopplæringen. Generelt ser vi ut til å stå overfor en overgang fra et tillitsbasert system til et system basert på henholdsvis markedsbyråkratiske

prinsipper, på prosedyrebyråkratiske prinsipper og på målstyringsprinsipper, som til sammen skal bidra til forbedret metodisk og organisatorisk kontroll. Opplæringstilskuddet til bedrift vil i større grad være heftet med forpliktelser.

Et tredje aspekt ved en tettere kopling mellom opplæring i skole og opplæring i bedrift er spørsmål om innføring av nye og eventuelt strengere krav til instruktørrollen. Dette blir blant annet fremhevet innenfor OECDs seneste anbefalinger til forbedring av norsk fagopplæring. Her oppfordres det til å gjøre opplæring av instruktører obligatorisk (Kuczera m fl 2007). En slik anbefaling er i tråd med EUs politikk for en oppgradering av instruktørrollen, blant annet som ledd i en omlegging av fag- og yrkesopplæringssystemene mot livslang læring (mer om EUs fagopplæringspolitikk innenfor "København-prosessen" nedenfor). Det reiser imidlertid samtidig en mer prinsipiell diskusjon om formål og særtrekk ved opplæring i bedrift: I hvilken grad og på hvilken måte vil det være hensiktsmessig å profesjonalisere eller spesialisere instruktørrollen? Hva kan vi vinne, og hva kan vi tape om det settes et skarpere skille mellom instruktørens rolle og oppgaver som henholdsvis praktiker og pedagog, som fagmann og veileder? Hvor går forskjellen mellom et skoleverksted og et praksisfelleskap? (jf. Olsen 1992, Haga & Michelsen 1993).

Undersøkelser foretatt de senere år kan tyde på at overgang til en mer rendyrket veileder- og pedagogrolle ennå har lite feste. Bare en tredjedel av bedriftene som deltok i Arbeidsforskningsinstituttets undersøkelse i 2006 var helt enig at det var behov for en mer systematisk instruktøropplæring (Deichman-Sørensen 2007). En undersøkelse foretatt av FAFO i 2004 viste tilsvarende at instruktørene anså vedlikehold av fagkompetansen som det viktigste når det gjaldt kompetansehevingstiltak i forhold til instruktørrollen (Hagen, Nyen & Folkenborg 2004). Som en oppfølging av OECD-evalueringen i høst er det satt av 70 millioner kroner på statsbudsjettet for 2009 til etterutdanning av instruktører. Utdanningsdirektoratets anbefaling er imidlertid at dette skal skje i form av frivillige tilbud – ikke obligatoriske kurs (Nettby Sør AS, www.nettby.net). Myndighetene har i denne sammenheng altså valgt å bruke et nettverksbyråkratiske snarere enn prosedyrebyråkratiske virkemiddel.

En viktig side ved kvalitetsvurderingssystemet er å legge til rette for mobilisering nedenfra i kvalitetsarbeidet. Dette kan skje gjennom sterke eller svake virkemidler. Arbeidsforskningsinstituttets undersøkelse av kvalitetsarbeidet innenfor fag- og yrkesopplæringssystemet viste at det også på regionalt nivå fantes en viss spenning mellom prosedyrebyråkratiske og nettverksbyråkratiske virkemidler. To modeller for organisering pekte seg ut. Den ene var tuftet på prinsipper om enhetlig organisering. Her ble det lagt vekt på prinsipper som bedriftenes kontraktsansvar samt oppfølging og veiledning av den enkelte bedrift. Den andre modellen var omvendt forankret i prinsipper om helhetlig organisering. Her var tett samarbeid med opplæringskontorene både nødvendig og sentralt. Kvalitetsarbeidets omfang og virkemidler var også bredere enn for den første gruppen. Undersøkelsen peker på at det kan synes å være en tettere kopling mellom bruk av nettverksbyråkratiske og målstyringsbyråkratiske virkemidler på den ene siden og organisering etter prosedyrebyråkratiske og markedsbyråkratiske prinsipper på den andre. Bare den første hadde kjennetegn som en refleksiv kvalitetsvurderingsorganisasjon (Deichman-Sørensen 2007).

Undervisvurdering og livslang læring

Faglig sett ligger den største endringen i innføringen av nye læreplaner basert på kompetansemål. Formålet med innføringen av de nye kompetansemålene er blant annet å gjøre kravene mer gjenkjennelige og tydelige for alle brukere, at kompetansen lettere kan overføres og inngå i ulike bruks- eller læringssammenhenger, og at det legger til rette for akkumulering og endring av kompetanse over tid gjennom et livslangt læringsforløp. Ved å erstatte pensumlæring med kompetansebaserte læreplaner har man på den ene siden omskapt læreplanen til et mulig styringsverktøy. På den andre side er det skapt rammer for innholds- og metodeutvikling nedenfra gjennom bruk av blant annet nye dokumentasjonsordninger.

Nytt med Kunnskapsløftet er at kompetansemålene og læringsutbyttet skal frikoples fra de læringssammenhenger som leder frem til resultatet – om dette skjer på individuell basis eller gjennom organisert opplæring, ved opplæring i skole eller opplæring i bedrift, gjennom formell eller uformell læring. Dette skal skape større fleksibilitet i forhold til den enkeltes behov og interesser samt hvilke forutsetninger som finnes ved det enkelte lærested. På den annen side fremtvinger dette – eller legitimerer – større grad av resultatkontroll. Forutsetninger om kontekstløshet bidrar med andre ord til større muligheter for metodisk kontroll i forhold til utdanningsplanlegging generelt eller i forhold til å gjennomføre for eksempel sammenliknende vurderinger av læringsresultat, nasjonalt og / eller internasjonalt. Undervisvurdering er i dag i ferd med å bli forskriftsfestet som en del av all grunnopplæring, også innenfor fag- og yrkesopplæringen. Det planlegges på denne bakgrunn nye former for nasjonale prøver i yrkesfag i tillegg til eventuell norsk deltakelse i utformingen og gjennomføringen av en transnasjonal ”Yrkes-PISA”, Large Scale Assessment in Vocational Education and Training (NOU 2008: 18, Michelsen & Olsen 2007). Et annet virkemiddel som er relativt nytt, er innføring av dokumentasjons- og godkjenningsordninger for realkompetanse. Dette er ordninger som gjør det mulig for voksne å få verdsatt og vurdert sin kompetanse i forhold til nasjonale standarder uavhengig av tidligere læringsforløp. Ordningen som ble innført som del av den såkalte Kompetansereformen på slutten av 1990-tallet, har ennå begrenset omfang og utbredelse, særlig er den i liten grad benyttet til vurdering av kompetanse tett opp til fag- eller svennebrevsnivå (Høst 2008). Et tredje virkemiddel av nyere dato er innføring av praksisbrev. Dette er en forsøksordning for en mer praksisbasert opplæring, særlig rettet inn mot ungdom som kan tenkes ikke kommer til å fullføre et fireårig (eller femårig) normalforløp. Den ligger tettere opptil ”normalmodellen” enn realkompetansevurdering. Praksisbrevet dokumenterer kompetanse tilsvarende et toårig forløp, inkludert ordinær prøve i fellesfagene norsk, matematikk og samfunnsfag. Den praktiske prøven er utformet etter modell av fagprøven. Ordningen gjør det mulig å bygge videre på praksisbrevet til full kompetanse, i prinsippet innenfor ordinær tidsramme (NOU 2008:18).

Kunnskapsløftet og innføring av nye vurderingsformer som her er nevnt, bidrar til å omdefinere yrkesutdanning til en utdanningskategori, mer eller mindre løsrevet fra arbeidslivets organisering og praksisformer. Dette vil skape nye utfordringer og spenninger innenfor fag- og yrkesopplæringen. Det vil for eksempel være en spenning mellom henholdsvis vektlegging og verdsetting av erfaringskunnskap, slik dette først og fremst gjøres innenfor

praksiskandidatordningen, og nye ordninger for ”her-og-nå-dokumentasjon” knyttet til realkompetansevurdering og på den tredje side mer sammensatte krav til både teoretisk og praktisk kunnskap innenfor ordinære opplæringsforløp. Det vil videre være en spenning mellom utvikling av nye indikatorer og standarder for ensartet metodisk vurdering på tvers av fag og læresteder – som er et vilkår for blant annet nasjonale prøver og for internasjonale tester – og på den annen side yrkesfagenes prinsipielle praksisforankring, kulturelle egenart, tradisjoner og yrkeskrav, slik dette vurderes og måles ved fagprøven. Til sist vil det kunne oppstå en spenning mellom krav til oppgaveforankring og arbeidslivsrelevans, inkludert behov for fag- eller yrkesidentitet, og en sterkere vektlegging av et utdanningspolitisk rammeverk og virkemidler. I siste instans vil et utdanningspolitisk rammeverk, som kan fungere godt som et planleggings- og styringsverktøy, samtidig kunne skape nye og muligens større ”overgangsproblemer”.

Innføring av nye vurderingsformer stiller krav til en balansering av kontroll- og styringspolitiske mål for kvalitetsvurderingssystemet på den ene side og mobiliserings- og læringsdrivende virkemidler og mål på den andre. For å ivareta det siste må i en viss forstand implementeringsfasen gjøres permanent. Arbeid med å skape nye digitale plattformer som ramme for dokumentasjon og vurdering av læringsforløp, inkludert sammenlikning av modeller, objekter og læringsresultat, er eksempler på dette (eks. www.fiff.no). Slike plattformer har bidratt til å skape nye kollektive læringsarenaer på tvers av læresteder, til dels til fornyelse av fagenes metoder og innhold. Arbeid med utvikling og utprøving av vurderingskjennetegn innenfor rammen av prosjektet ”Bedre vurderingspraksis” er et annet aktuelt eksempel på mobilisering – delvis både nedenfra og ovenfra – til fornyelse av kvalitetsarbeidet (jf www.skolenettet.no). Det må kort sagt opprettholdes en spenning mellom vurderingsverktøyene som politiske og pedagogiske virkemidler. Som pedagogisk virkemiddel kan vurderingsarbeidet gi nytt innhold til og oppslutning om kvalitetsvurderingssystemet. Som politisk virkemiddel vil det bli satt noen rammer som er av betydning for kvalitetsarbeidets utbredelse, samfunnsmessige forankring, status og relevans.

Partenes utvidete rådgivningsmandat – og ansvar

Yrkesopplæringsnemndenes mandat og oppgaveorientering har endret seg over tid. Særlig har det skjedd en endring i kjølvannet av Reform 94. En viktig endring er at opplæringskontorene har overtatt mye av det praktiske og faglig-tekniske arbeidet (Michelsen & Høst 2004), mens kvalitetsarbeid knyttet til kontrolloppgaver etter hvert er overtatt av skoleeier (Deichman-Sørensen 2007). Ved inngangen til Kunnskapsløftet var nemndenes kvalitetsarbeid i første rekke rettet inn mot formidlingsarbeid i bred forstand, som dimensjonering av skoleplasser og overgang mellom skole og bedrift (ibid.). De seneste endringer i opplæringsloven opprettholder, som tidligere nevnt, en slik innskrenkning av y-nemndenes oppgave- og myndighetsområde.

Kvalitetsvurderingssystemet som en del av Kunnskapsløftet vil likevel kunne bli et viktig tilskudd til partssamarbeidet. Arbeidsdelingen på regionalt nivå mellom skoleeier, opp-

læringskontor og yrkesopplæringsnemnd kan ses på bakgrunn av det helhetsansvar for å etablere sammenheng i opplæringsløpet som ble lagt på y-nemndene gjennom innføringen av Reform 94. Arbeidsdelingen bidro med dette til at y-nemndene – sammen med blant annet Samarbeidsrådet for yrkesopplæring – samtidig fikk til oppgave å ivareta et overoppsyn med samt foreta vurderinger av de prinsipielle rammene rundt opplæringen, især knyttet til opplærings arbeidslivsrelevans. De nye bestemmelsene i loven bekrefter dette. I den grad kvalitetsvurderingssystemet etableres som en praksis for kontinuerlig vurdering – og ikke bare som et teknisk system av standarder for kontinuerlig kontroll – vil det kunne levere et nytt og utvidet materiale om opplærings drift, kvalitet og retning som kan remobilisere og utvide partssamarbeidet. En nylig levert presentasjon av det nye Samarbeidsrådets oppgaver, sammensetning og mandat (som arvtaker til Rådet for fagopplæring i arbeidslivet) trekker frem at SRY-ledelsen er av den oppfatning at endringen har fungert som en revitalisering av partssamarbeidet, og at det allerede har bidratt til en mer helhetlig orientering i kvalitetsarbeidet (Hagen & Skule 2007, Høst red 2008).

Prosesser knyttet til kvalitetssystemets utforming og bruk vil altså kunne bidra til at partene gjenerobrer et eierskap – om enn indirekte – til fag- og yrkesopplæringen. Arbeidslivets parter har i denne sammenheng et særlig ansvar for at kvalitetsvurderingssystemet kan bli til noe mer enn et knippe instrument for måling av organisatorisk effektivitet, på institusjons- eller systemnivå. Det må bli noe mer enn et utdanningspolitisk eller et utdanningsadministrativt verktøy. Bare partene kan bidra til at vurderingssystemet har relevans og forankring i forhold til arbeidslivets organisasjonsformer og praksis. Det må slik sett også bli noe mer enn et ordinært kvalitetskontrollsystem kjent fra arbeidslivet. Arbeidslivets parter kan bringe inn vurderinger som gjør kvalitetsvurderingssystemet til et strategisk verktøy. Utviklingsprosjekt innenfor arbeidslivet basert på partssamarbeid (eks. programmet ”Virkemidler for regional FOU og innovasjon, VRI”, i regi av Forskningsrådet) kan være en naturlig alliert for denne type arbeid. Kompetansereformen, som hadde liknende formål, manglet ennå både adekvate rammer og verktøy for dette. Det bør også være et faglig-organisatorisk verktøy. Et forhold av stor viktighet fremover er vurdering og plassering av nye godkjenningsordninger og standarder for kompetanse i forhold til tariffsystemet. Fagopplæringen i Norge har vært preget av å være et pluralistisk system, støttet opp av partssamarbeidet og tariffsystemet. Om slike erfaringer føres videre, kan Kunnskapsløftet bli noe mer enn en utdanningsreform. Den kan også bli mer enn en reform for arbeidsmarkedet. Partene har et ansvar for at fagopplærings forankring fortsatt er i arbeidslivet – for arbeidslivet, som et ledd i produktiv virksomhet.

EUs meta-rammeverk for samordning og harmonisering

Globalisering av økonomien er et viktig bakteppe for de seneste års reformer i norsk grunnopplæring. Nye former for økonomisk avhengighet på tvers av land, drevet frem av blant annet fremveksten av ny teknologi, krever sammenliknbare systemer når det gjelder organisasjonsstrukturer og mål på kompetanse. Den tid da utdanningsinstitusjonene utdannet for et lokalt, regionalt eller et nasjonalt arbeidsmarked er avgjort et tilbakelagt stadium. Dette

gjelder like mye fagopplæring som høyere utdanning. For fag- og yrkesopplæringen er internasjonalisering av opplæringsformene likevel ikke noe nytt. Forut for nasjonalstatenes fremvekst var svennenes vandring mellom laug og byer et vesentlig element i mester-utdanningen. I dag er internasjonale normer og standarder delvis på samme måte et sentralt element innenfor mange av lærefagene i industrien. Fag- og yrkesopplæringen er også internasjonal i den forstand at det jevnlig avholdes internasjonale konkurranser og mesterskap (eks. World Skills). Det som er nytt med dagens internasjonalisering på utdanningsområdet er imidlertid at den går på tvers av fag. Opplæringssystemene skal moderniseres – i betydningen enhetliggjøres – for å bli internasjonal gjennom å frisettes i første rekke fra sine faglige og kulturelle forutsetninger. Hensikten er å fremme et internasjonalt marked for utdanning og arbeid. Trykket mot internasjonalisering kommer i dag ovenfra, fra organisasjoner som OECD og EU, etter hvert også GATS. Også Kunnskapsløftet og innføringen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem må ses i dette bildet. I det følgende skal vi trekke frem enkelte aspekter fra prosessene omkring en harmonisering av fag- og yrkesopplæringssystemene innenfor rammen av EU, som berører norsk fagopplæring og generelle prinsipper og metoder knyttet til Kunnskapsløftet. Dette er prosesser som i EU-sammenhenger blir betegnet som ”EØS-relevant”, og hvor norske myndigheter har tatt aktiv del i utformingen av flere sentrale verktøy.

Lisboa-målene for 2010

EU's mål for en samordnet og mer effektiv utdanningspolitikk ble satt på dagsorden gjennom Europaparlamentets Lisboa-deklarasjon fra 2000. Her ble det stadfestet at Europa innen år 2010 skulle utvikle seg til å bli et dynamisk, kunnskapsbasert marked – den mest konkurransedyktige økonomiske region i verden. Etableringen av et felles europeisk ”utdanningsrom” (”space of education”) skulle samtidig bidra til større grad av sosial integrering innenfor og mellom landene. Dette er senere blitt delt inn i to prosesser, en for høyere utdanning, kalt ”Bologna-prosessen”, og en for fag- og yrkesopplæring, kalt ”København-prosessen”. Både innenfor høyere utdanning og innenfor fagopplæring dreier det seg om overgang til et modulbasert opplæringssystem og innføring av blant annet et nytt felles poengsystem – det siste på tvers av land og utdanningsnivå. I Norge er ”Bologna-prosessen” mest kjent fra Kvalitetsreformen, som for noen år tilbake innførte nye bachelor- og mastergrader ved våre universiteter og høyskoler, mange på tvers av etablerte fagdisipliner, samt kurs av generelt kortere omfang og strammere strukturert enn tidligere gradssystem, i tillegg til innføringen av et nytt karakter- eller poengsystem etter internasjonalt mønster og normer. Kvalitetsreformen er for høyere utdanning en type parallell til omlegging av læreplanene og innføring av nye vurderingsformer med Kunnskapsløftet.

Lisboa-deklarasjonen la opp til en rask, men gradvis samordning. Dette skulle skje på tre måter. Det ble for det første satt noen konkrete mål for utdanningspolitikken frem mot 2010, uttrykt i målbare indikatorer, som landenes resultat og virksomhet jevnlig skulle måles opp mot. Dette er måltall knyttet til forhold som investering i opplæring, størrelse på frafall, andel

av befolkningen som har fullført videregående opplæring, fordeling av basisferdigheter samt rekruttering til høyere utdanning innenfor matematikk og tekniske fag. For det andre skulle det gradvis innføres og tas i bruk noen felles rammeverk. Sistnevnte skal etter intensjonen bidra til sammenliknbar strukturering av opplæringssystem samt metoder for måling av kompetanse på tvers av land og utdanningssteder. Det dreier seg her om tre rammeverk: et felles poengsystem, et felles referanserammeverk for kvalitetssikring og et felles europeisk kvalifikasjonsrammeverk (Europakommisjonen 2008 a, 2008 b, Europa-parlamentet / rådet 2008).

For det tredje skulle utformingen av rammeverkene og utviklingen av felles standarder og referanser skje gjennom nye ”åpne koordineringsmetoder” (se Europakommisjonen 2001). Dette innebærer at utformingen blir foretatt av arbeidsgrupper med deltakelse fra ulike lands myndigheter i tillegg til representanter for landenes arbeidslivsorganisasjoner. En form for nettverksorganisering skal bidra til en mobilisering ”nedenfra”, der teknokratisk kommando tidligere hadde måttet gi tapt, for en harmonisering av opplæringssystemene, nå på basis blant annet av erfaringsutvekslinger og gjensidige vurderinger (se for eksempel Barry 2001). Arbeidsmetoden blir også benyttet i forhold til mindre politikkområder, hvor som regel i tillegg praktikere er involvert. Hensikten med den åpne koordineringsmetoden er å utvikle formale system og verktøy som er tilstrekkelig åpne til at de kan romme variasjon og tilstrekkelig lukkede til at de tåler sammenlikning av resultat og modeller ut fra samme mal. Forskning er ennå i relativt begrenset omfang trukket inn i denne type koordinerings- og utviklingsarbeid. I 1980-årene ble det gjort forsøk på å lage en felles europeisk mal for fag- og yrkesopplæring i Europa – med røtter tilbake til Romatraktaten av 1957 – med utgangspunkt i et jobbklassifiseringssystem. Dette ble oppgitt både av tekniske og politiske grunner – det ble ganske enkelt for komplisert (Rauner 2008). En teknisk fusjon av de nasjonale opplærings-systemene er i dag ikke lenger ønsket. Systemene skal være sammenliknbare – homologe – men ikke lenger ”homogene” i betydningen av å skulle ha en helt lik oppbygging og utforming. Det skal på bakgrunn av EUs bestemmelser om et ”nærhetsprinsipp” tas hensyn til at landene har ulike politiske kulturer og tradisjoner og at arbeidslivet er ulikt organisert og bygget opp.

Nye rammeverk – Ny kompetanse

De nye rammeverkene, det europeiske kvalifikasjonsrammeverket, et europeisk referanserammeverk for kvalitetssikring i yrkesopplæring og et europeisk poengsystem for fag- og yrkesopplæring er alle knyttet sammen. Ved hjelp av ulike virkemidler skal de fremme de mål som er satt for en harmonisering av yrkesopplæringssystemene innenfor Lisboa-traktaten og Københavnprosessen. Arbeidsgruppen som har arbeidet fram poengsystemet i fag- og yrkesopplæring (European Credit Transfer System for Vocational Education and Training, ECVET) – som bygger videre på poengsystemet innenfor høyere utdanning – har gitt det følgende målsettinger: Systemet skal virke til

- større muligheter for oppsamling og overføring av læringsresultat mellom de nasjonale utdannings- og opplæringsystemene
- større muligheter for oppsamling og overføring av læringskompetanse på tvers av utdanningsretninger og utdanningsinstitusjoner innenfor de nasjonale systemene (både horisontalt og vertikalt), spesielt i forhold til oppsamling og overføring fra fag- og yrkesopplæringen til universitets- og høyskoleutdanning
- større muligheter for oppsamling og overføring av læringsresultat fra uformell læring til formell kompetanse (jf. realkompetansevurdering)

Den minste enheten av læringsresultat er kalt en ”enhet”. Dette er en enhet av trebestanddeler eller dimensjoner: kunnskap (teori, faktainformasjon og realkunnskap), ferdigheter (kognitive og praktiske ferdigheter) samt kompetanse (selvstendighet og ansvar i oppgaveutførelsen). Hver enkelt enhet skal etter intensjonen på denne måten dekke kunnskap, kompetanse og ferdigheter i forhold til et sammensatt kvalifikasjonsmål.² Dette er enhetens innholdsmessige side eller kvalitative dimensjon. Samtidig vil hver enkelt enhet være knyttet til et visst antall poeng eller vekttall. Dette er poengsystemets kvantitative dimensjon. Vektingen vil her være bestemt av det enkelte lands kriterier og bestemmelser for oppnåelse av ”fullverdig kompetanse” – i forhold til et bestemt utdanningsområde og / eller utdanningstrinn. Hvordan enhetene kombineres – innenfor moduler, kurs og program, et cetera – skal være regulert på nasjonalt nivå.

Denne samme struktur finner vi igjen innenfor det europeiske kvalifikasjonsrammeverket (EQF). På tilsvarende vis er også dette en struktur for sammenlikning av læringsresultat på tvers av landegrenser, bransjer og kulturer. Det er inndelt i forhold til åtte nivåer – fra basis-kunnskap til doktorgrad – hvor kravene til hvert nivå er beskrevet med utgangspunkt i de samme tre dimensjonene som innenfor poengsystemet. Rammeverket blir ofte omtalt som et ”meta-rammeverk”. Det er et ønske at hver nasjon utvikler et eget nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk etter de samme prinsipper. Det er i denne sammenheng imidlertid ikke noe krav om at det skal være opplæring eller kvalifikasjoner på alle nivå i alle land, eller at innhold, utforming og vektlegging i forhold til kvalifikasjonsnivåene skal være identiske på tvers av opplæringsystemene. Intensjonen med rammeverket er å levere klare definisjoner og tydelige nivåbeskrivelser, som på den ene siden kan fremme sammenlikning av kvalifikasjoner og læringsresultat på tvers av fagområder og landegrenser og på den annen side gjøre det mulig å beholde en struktur, der oppbygging, organisering og vektlegging av komponenter fortsatt kan variere landene imellom.

Poengsystemet og kvalifikasjonsrammeverket er i første rekke rammeverk til fremme av økt mobilitet på arbeidsmarkedet og under opplæring. I følge de mål som er satt for København-prosessen skal nye strukturer og rammeverk bidra til tre ting: for det første til en bedre og

² Skillet mellom kunnskap, ferdigheter og kompetanse er fremmed i en norsk sammenheng. En kvalifikasjonsenhet er noe annet enn kompetansemål, slik dette er beskrevet i Kunnskapsløftets læreplaner. Våre læreplaner og kompetansemål er mer sammensatte og holistiske. Mer om norske vurderinger av dette nedenfor.

bredere tilgang til opplæring og kompetanse, for det andre til at det kan bli et bedre samsvar mellom opplæringstilbud og arbeidslivets etterspørsel, og for det tredje til at kvalifikasjoner blir gjenkjennelige og sammenliknbare. Til sammen skal dette bidra til å forbedre den enkeltes "ansettbarhet".

Det er reist flere innvendinger – på ulike plan – mot en generell omlegging fra et opplærings-system til et dokumentasjonssystem, slik dette innebærer, eller et markedsrelatert snarere enn et produksjonsbasert system. En innvending som er blitt reist, er at innføringen av nye rammeverk skjer i et altfor raskt tempo. Referansesystemene forblir en type skrivebords-konstruksjon, blir det hevdet, uten forankring i et utviklingsarbeid eller artikulerte behov. Det er i for liten grad tatt hensyn til forhold som kulturelle, nasjonale eller arbeidsorganisatoriske særpreget og forskjeller (se for eksempel Achtenhagen & Baethge 2005, Grollmann 2005, Grollmann 2008, Grollmann, Kruse & Rauner 2005, Grollmann, Spöttl & Rauner 2005, 2008, Rauner 2008). En annen type innvending retter seg mot individualiseringen av kompetanse. Oppsamling av personbaserte poeng og fokus på 'ansettbarhet' vil hver for seg kunne føre til tap av yrkesidentitet, sosial selvforståelse og kulturell tilhørighet, blir det hevdet, som i sin tur vil kunne undergrave selve forutsetningene for praksisbasert læring (Guile 2003, Kraus 2005). En tredje type innvending retter seg mot rammeverket og dokumentasjonssystemet som politisk konstruksjon. Her er det pekt på at Københavnprosessens målsetting om å skulle øke tilgangen til kompetanse representerer et skjult, men betydelig ideologisk skifte. Et likhets-ideal er byttet ut med et effektivitetsprinsipp, hvor allmenn rett til utdanning snart vil kunne forvandles til allmenn plikt (Young 2005). En fjerde innvending er rettet mot rammeverkens struktur som et byggekloss-system. Kritikken retter seg mot at rammeverket som et formalt, administrativt system av enheter for læringsutbytte kan undergrave egne politiske prinsipper og intensjoner. Fokus på løse standarder og læringsresultat underminerer prinsipper om profesjons- og yrkesstandarder, som i sin tur er en forutsetning for profesjonalisering, standardforbedring, allmenn kvalitetsheving og livslang læring, blir det sagt. Slikt forutsetter i stedet en praksisnær kvalitetsdebatt (Lucas & Nasta 2007, Brockmann, Clarke & Winch 2008). Til slutt har enkelte innvendt at nye rammer kan føre til økt byråkratisering. Et dokumentasjonssystem kan bli mer kostnadskrevenne enn et tradisjonelt opplæringsystem, blir det hevdet. Et dokumentasjonssystem har ingen stordriftsfordeler. Her øker tvert om de marginale kostnadene med hver enhet og med hvert individ (Werquin 2007). I Norge er EUs rammeverk for utdanning og kompetanse ennå relativt lite diskutert. Likevel har flere innvendinger av liknende karakter også vært fremme i norsk debatt, noe vi snart skal komme tilbake til.

Et tysk forslag til modernisering av lærlingordningen (som i Tyskland er basert på en relativt rigid og spesialisert fagstruktur) kan være av særlig interesse i norsk sammenheng. Forslaget er forankret i et utviklingsarbeid mellom industrien og universitetet i Bremen og baserer seg på en modell om "kjerneyrker" som et mulig alternativ til kvalifikasjonsrammeverkets oppdelinger og matrise. Forslaget om "kjerneyrker" tar utgangspunkt i følgende tre forutsetninger:

- 1) Kompetanse er ikke kontekstløs kunnskap, men innholds- og handlingsbasert. I tråd med nyere profesjonsforskning skal fenomen som profesjonalitet og ekspertise først og fremst knyttes til håndtering av arbeidsoppgaver – eksempelvis situasjonelle utfordringer – og ikke til forhold som organisatorisk eller institusjonell makt.
- 2) Kompetanse utvikles og utdypes gjennom arbeid og refleksjon over arbeidets organisering og utførelse. Kompetanse lar seg derfor vanskelig overføre fra et område til et annet. Den er områdespesifikk. Innenfor et fagområde vil det likevel finnes typiske arbeidsoppgaver. Disse danner grunnlag for utvikling av ”kjerneyrker”.
- 3) Innenfor alle yrker, fag- og profesjonsområder kan det utvikles ekspertise. Dette er både personavhengig og oppgavebestemt. Profesjonalitet og ekspertise utvikles gjennom praksis – jevnfør allmenn spredning av trainee-ordninger – og kan ikke oppnås alene på basis av teoretisk skoleing. Både sykepleiere og leger kan være eksperter innenfor sine respektive felt.

Forslaget er utarbeidet som et konkurrerende alternativ til et bransje- og sektoruavhengig, transnasjonalt kvalifikasjonsrammeverk og poengsystem. Det er gitt status som en type ”motprogram”, men med forslag til oppbyggingen av et liknende modulbasert opplæringsforløp, inkludert et skille mellom kjernemoduler og fordypningsmoduler, med tilhørende kompetansemål og poengberegninger. Strukturen i forslaget er med andre ord på mange måter homolog.

Det foreslås at rammen for en alternativ organisering må være bransje- og sektorbaserte yrkesprofiler. Argumenter som legges til grunn, er at sektorene er relativt likt organisert og bygget opp på tvers av landegrensene, at de juridiske rammene innenfor hver sektor og bransje for en stor del vil være de samme, at det vil gjøre det lettere å fange opp endringer som finner sted i arbeidslivet for å justere opplæringen i relasjon til dette, og at det til sist vil sikre deltakelse og involvering fra arbeidslivets parter. Deres hovedargument er at en slik ramme både vil sikre en nødvendig praksisforankring og samtidig skape mer oversikt og sammenheng i opplæringssystemet i forhold til arbeidslivet (Tysklands opplæringsystem er i dag oppsplittet og uoversiktlig, blant annet ulikt organisert fra delstat til delstat). Et annet hovedargument er at man må se på praksiserfaringen og yrkesidentiteten – nå i bred forstand – som en ”kvalifikasjonsstige”. Det argumenteres i denne sammenheng for at det europeiske kvalifikasjonsrammeverkets åtte nivåer i stedet må forenkles og erstattes med tre nivåer for kompetanse: 1) faglært, 2) profesjonell, 3) ekspert (kalt ’strategisk profesjonell’). En forutsetning i dette er at ingen kompetanseplassering eller nivåer (med tilhørende poeng) skal kunne oppnås uten praksiserfaring. En bachelor-utdannet kvalifiserer som ’profesjonell’ først etter et fastlagt tidsrom med arbeidserfaring. En yrkesutdannet med fag- eller svennebrev vil på samme måte først etter en tid med praksiserfaring samt etterfølgende opplæring ved en fagskole være kvalifisert på samme trinn. Begge kan videre kvalifisere seg til ekspert / strategisk profesjonell – i likhet med mastergradsstudenter – gjennom etterfølgende organisert opplæring og / eller praksis. Forslaget ønsker på denne måten å kombinere mer tradisjonelle tidsbestemmelser med nyere poengberegninger for å bevare et helhetlig kompetansebegrep på alle nivå (Blings & Spöttl 2008, ITB Working Group 2008, Spöttl 2007).

Forslaget vil kunne ha relevans i forhold til norsk yrkesopplæring og fagstruktur, dels fordi vi har en programbasert grunnopplæring, og dels fordi det knytter an til norske tradisjoner med brede fagkategorier. ”Kjerneyrker” vil i norsk sammenheng være noe av det samme som det vi legger i fagområder, eksempelvis ”elektrofag”. Innholdsmessig griper det delvis tilbake til Schönberg-komiteens anbefalinger og argumentasjon fra 1970-tallet.

Liknende synspunkter i forhold til det europeiske kvalifikasjonsrammeverket er i dag i norsk sammenheng levert innenfor rammen av et pilotprosjekt, utført på oppdrag for Kunnskapsdepartementet av en partssammensatt arbeidsgruppe (Utdanningsdirektoratet 2007). Prosjektrapporten, som gir en vurdering av et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk innenfor fag- og yrkesopplæringen i forhold til ”merverdi og muligheter for bransjer, næringer, sektorer og det norske utdanningssystemet”, fremhever at bransjenes vurdering av det europeiske kvalifikasjonsrammeverket er at det er lite egnet i forhold til norske bestemmelser og krav. Rapporten bygger på innspill fra frisørbransjen, helse- og sosialsektoren og byggenæringen. Bransjerepresentantenes synspunkt er at kravene som blir stilt ved den norske fag- og svenneprøven vanskelig lar seg plassere i forhold til de ulike nivåene i dette rammeverket (eksempelvis nivå 3, 4 eller 5). Det fremheves at beskrivelsene i det europeiske rammeverket forblir for generelle til å kunne fange opp særtrekk ved lære- og yrkesfagene, blant annet vil det variere fra fag til fag når det gjelder hva slags nivå som kreves av henholdsvis ’kunnskap’, ’ferdigheter’ og ’kompetanse’ – hvordan man vektlegger og vurderer hver av dem. Det blir videre reist som innvending at rammeverket i for liten grad vektlegger betydningen av en kompetanseutvikling i bredden. Det er for stort fokus på ’progresjon’. Det reises også tvil om rammeverket er egnet til å fange opp fremtidig utvikling og endring. Rapporten konkluderer på denne bakgrunn med at det kan være viktig å ivareta og bygge ut eksisterende ordninger, som blant annet ”yrkesprøving”. Det argumenteres ellers for at et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk må ha en forankring nedenfra. Dette forutsetter en bred inkludering av både bransjer, næringer, sektorer og alle viktige aktører i feltet. Det oppfordres til at en eventuell utvikling og utforming av et rammeverk starter opp som bransje- og sektorbaserte prosjekt. Det er størst tillit til sektorrammeverk – også her. Dette kan imidlertid danne grunnlag for en systematisering og organisering av kompetansebehov, som kan være nyttig, blir det hevdet. I tillegg ønsker arbeidsgruppen oppstart av nordiske prosjekt til støtte for en helhetlig utdanning og opplæring.

Synspunktene og konklusjonene i rapporten fra pilotprosjektet underbygger på denne måten norske myndigheters holdninger overfor utformingen av et europeisk poengsystem for yrkesopplæringen, slik dette går fram av Kunnskapsdepartementets høringsuttalelse fra 2007 (Kunnskapsdepartementet 30.03.2007). I uttalelsen heter det blant annet at formalkompetanse er blitt tillagt for stor vekt, at vurderings- og sammenlikningsgrunnlaget er for vagt definert, at systemet i for stor grad formaliserer og splitter opp kompetansemål, og at det er en fare for at systemet vil føre til økt byråkratisering. Liknende synsmåter ble fremmet av Utdanningsforbundet. I Utdanningsforbundets høringsuttalelse til samme sak uttrykkes skepsis i forhold til systemets oppbygging med hensyn til fare for generell oppsplitting og standardisering i tillegg til mulige bi-effekter som økte administrasjonsutgifter (Utdanningsforbundet 2008).

Innenfor ”Karlsensutvalgets” innstilling, *Fagopplæring for framtida*, er derimot ingen av disse synsmåtene fulgt opp eller kommentert. Her sies det: ”det er foreløpig ikke tatt stilling til om Norge skal utvikle nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring i tilknytning til EQF. Departementet har imidlertid gitt Utdanningsdirektoratet i oppdrag å utarbeide *forslag* til deskriptorer for et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for fag- og yrkesopplæringen hjemlet i opplæringsloven” (NOU 2008:18: 47). I denne situasjon er det påfallende og underlig at denne type problemstillinger og debatt ikke er ført videre innenfor utvalgets arbeid. Det er påfallende at argumenter fra blant annet rapporten om ”Kvalifikasjonsrammeverk i fag- og yrkesopplæringen” (Utdanningsdirektoratet 2007), utarbeidet for departementet, ikke finnes referert i innstillingen, og etter hva det kan fremgå av referanse-listen, heller ikke har vært en del av komiteens debattgrunnlag.

Meta-rammeverk og meta-regulering

Innføring av nye reguleringsformer innenfor fag- og yrkesopplæring skjer med ulik tyngde, ulikt tempo og etter ulike prinsipper i ulike land. Det er likevel et fellestrekk at flere land innfører modulbaserte og mer markedstilpassete opplæringssystem, hvor ulike former for kompetansevurdering av læringsresultat stadig mer erstatter eller supplerer pensums- og tidsregulerte opplæringsforløp. Dette avspeiler også tendenser til oppløsning av tidligere beskyttede arbeidsmarkeder (Grollmann & Ruth 2006).

Studier over utviklingen i fag- og yrkesopplæringssystemene i land som har innført nasjonale kvalifikasjonsrammeverk viser betydelige forskjeller med hensyn til hvordan dette er blitt organisert (Young 2007, 2008). Dette har først og fremst skjedd innenfor engelsktalende land, som England og Wales, Skottland, Irland, New Zealand og Sør-Afrika, men også i tidligere østeuropeiske land som Slovenia. Andre land, som blant annet Frankrike, har utviklet et institusjonelt rammeverk som på flere måter ligger tett opp til Lisboa-avtalens og København-prosessens intensjoner og prinsipper i form av nytt lovverk, nye poengsystem, med videre (Bouder & Kirsch 2007). Vi vil her til dels også kunne regne Norge som del av sistnevnte gruppe.

Det er at naturlig nasjonale kvalifikasjonsrammeverk først er blitt utviklet innenfor engelsktalende land, da det var i England og Skottland man først utviklet et modulorganisert, resultatbasert kvalifikasjonssystem. Til forskjell fra ambisjonene med det europeiske kvalifikasjonsrammeverket var disse kvalifikasjonssystemene imidlertid først og fremst utformet for å fange opp, videreutvikle og dokumentere kompetanse blant ufaglærte (Raggatt & Williams 1999). De politiske og organisatoriske forskjellene mellom land med nye rammeverk er likevel større. Innføringen av et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk i henholdsvis England og Skottland viser blant annet avgjørende forskjeller både når det gjelder formål, hvem som er trukket inn i arbeidet, tempoplan og utforming (Young *ibid*, Raffe 2007). Ved sammenlikning av erfaringer fremgår det at det har store konsekvenser om kvalifikasjonsrammeverket er et produkt av en masterplan eller om det har status som prosjekt for gradvis utvikling, om rammeverket har som forutsetning en stram eller løs organisering, om det er myntet på styring

og kontroll eller koordinering og læring, og om det involverer få eller mange deltakere. Det som har kjennetegnet gode implementeringsforsøk med gode organisasjonsmønstre, er i følge Young (ibid.), rammeverk som har hatt bred forankring blant aktørene i feltet, steder hvor verktøy og rammeverk er blitt utviklet over tid, og hvor man har bygget inn og bygget videre på tidligere ordninger og erfaringer. Irland og Skottland trekkes frem som eksempler på gode prosesser, hvor rammeverket har hatt bred forankring og er blitt arbeidet frem over tid, mens England og Sør-Afrika er eksempler på det motsatte i kraft av å være politisk styrte, stramt organisert og løst funderte rammeverk. Konsekvensene av manglende forankring har her gitt utslag i både politiske, administrative og pedagogiske problemer.

Innenfor statsvitenskapelig forskning er denne type brede prosesser også blitt omtalt som ”meta-regulering” (Jessop 2002, 2003). Begrepet viser til hvordan politikkenes oppgaver i dag primært dreier seg om regulering av risiko – til forskjell fra tidligere epokers fokus på henholdsvis proteksjonisme, planøkonomi og velferdsstatsoppbygging. Med åpne grenser og større økonomisk avhengighet er politikken blitt mer kompleks, og i en viss forstand mer ”uregjerlig”. Dette har gitt en paradoksal situasjon, der politikken og økonomien ikke kan overstyres, men samtidig behøver koordinert regulering. Meta-regulering er et svar på dette, som navn på en politikk som er seg bevisst at politikk alene ikke strekker til, og at alle modeller – også meta-regulering – i prinsippet kommer til kort. Myndighetenes oppgaver er i dette bildet å regulere reguleringen, det vil si at det legges til rette for et koordinerende mangfold. Det må gis avkall på enkle, enhetlige modeller til fordel for å arbeide frem kontinuerlige forbedringer, inkludert eventuelt nye konkurrerende standarder og mønstre. Slik kan politikken bli robust. Politikken skal mobilisere, ikke ensrette.

Forholdet mellom styring og meta-regulering er enkelt sagt forholdet mellom kontroll og læring. Vi kan også oversette det til et skille mellom prosedyreregulert byråkrati og nettverksbasert regulering. Dette har relevans på flere plan i forhold til innføringen av de europeiske meta-rammeverkene og hvilken status de skal ha. Til nå har EUs politikk på området på mange måter vært ambivalent og til dels uklar. Det samme gjelder til dels norske forhold. Det er i den senere tid kommet frem at forståelse av rammeverk og styringsverktøy knyttet til Kunnskapsløftet ennå har svak forankring hos statlige myndigheter som overgang til noe annet enn hierarkiske reguleringsformer. Oppfatning av rolle- og ansvarsfordeling innenfor et system av selvorganisering og selvregulering er uklar (Sandberg & Aasen 2008). I følge erfaringer fra land med nye kvalifikasjonsrammeverk og i følge tenkningen rundt prinsipper om ”meta-regulering” må læringsaspektet være det som har forrang. Rammeverket må først være kommunisert – i første rekke vurdert – gjennom en *ramme for kommunikasjon* for derigjennom å fungere som politisk koordinerende og regulerende. Dette er synspunkter som også er trukket frem av det ovenfor nevnte pilotprosjektet, som har vurdert innføringen av et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk i fag- og yrkesopplæringen:

Dersom det skal utvikles et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk som omfatter yrkesrettet utdanning og opplæring i Norge, vil det være viktig at det er en bred konsensus om hvorvidt det skal etableres gjennom lov og offentlig regulering, eller om det skal være et løst sett av prinsipper og retningslinjer for å forenkle og samordne eksisterende

systemer og ordninger i ett nasjonalt kvalifikasjonssystem for livslang læring. (...) Dette spørsmålet, om regulering eller retningslinjer, bør sees i sammenheng med norske desentraliseringspolitikken, der ansvaret for grunnopplæring er delegert til kommuner og fylkeskommuner. (Utdanningsdirektoratet 2007b: 18)

Det heter videre:

Dersom et EQF, eller et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk, skal ha en merverdi for aktørene i norsk fag- og yrkesopplæring, må dette utvikles i nært samarbeid med brukerne av et eventuelt rammeverk. Det forutsetter en videre dialog om eventuell merverdi, formål og innhold i et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. Et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk vil kunne ha en merverdi dersom prosessen med å utvikle selve rammeverket bidrar til økt dialog mellom ulike organisasjoner, ulike bransjer, næringer og sektorer om hva de ser av utfordringer og muligheter knyttet til mobilitet i og mellom land, og i forhold til livslang læring (ibid.: 83).

Pilotprosjektet fremhever med dette ikke bare betydningen av å ha en ”nedenfra-og-opp” strategi, men at rammeverket først og fremst må ha status som et dialogbasert politisk virkemiddel. EU-rammeverkenes ambivalente status er at det ofte kan bli uklare overganger mellom verktøyenes politiske intensjoner – som virkemiddel for forbedret planlegging, styring og læring – og deres administrative bruk (Lauterbach 2008). Indikatorer blir selvrefererende, hvor data fra utvendige sammenlikninger tas som bevis i stedet for som et læringsgrunnlag. Man utpeker ”vinnere” i stedet for å vurdere vurderingsgrunnlag og formål. Indikatorer vil aldri si noe mer enn den kontekst – politiske eller tematiske sammenheng – vi velger å skrive dem inn i.

Utfordringene fremover i forhold til kvalifikasjonsrammeverket – som for EUs referanserammeverk for kvalitetssikring – blir å skape et politisk klima for *valg* av indikatorer. Først da kan de bli nyttige.

Modernisering og demokrati – avsluttende kommentar

Fag- og yrkesopplæringen har tre ben: arbeidslivet, skoleverket og politisk kultur. I Norge har den politiske kultur spilt en mer selvstendig rolle for utformingen av fag- og yrkesopplæringen enn i mange andre land. Moderniseringen av fag- og yrkesopplæringen har hos oss i stor grad vært legitimert og drevet frem gjennom politiske idealer om likhet og demokrati. Et ønske om å skape likeverd mellom bokskolen og praktiske yrker var tidlig en viktig motivasjon i arbeidet for å innføre en nasjonal yrkesskolelov. Dette skulle også være en viktig byggestein for utvikling av demokrati og oppbygging av landet etter annen verdenskrig. Å skape likeverdig lønnsforhold og status for likeverdig arbeid har vært en annen drivkraft for å fremme fag- og yrkesopplæring i arbeidslivet, spesielt innenfor industrien. Offensiv – moderne og nyskapende – bruk av tariffsystemet har bidratt til dette. I Norge har tariffsystem og partssamarbeidet spilt en viktig rolle for organiseringen av arbeidet både på det praktiske og politiske plan. Indirekte har dette på den annen side også bidratt til at det ennå er store

lønnsforskjeller mellom manns- og kvinneyrker. For det tredje er moderniseringen av fag- og yrkesopplæringen nært forbundet med utviklingen av norsk enhetsskole. Samordning av all videregående opplæring innenfor ett system og senere en felles lov gjennom Reform 94 må ses i dette bildet. Dette var en styringsreform for modernisering av forvaltningen, men det var også en reform som var begrunnet i at den skulle fungere kulturelt samlende og demokratiserende. Avgjørende for at reformen kunne bli en realitet, var imidlertid i første rekke trepartssamarbeidet. Reformen representerte en type skolepolitisk tilsvar til samordnede oppgjør og ”solidaritetsalternativet”. Demokratiske verdier og demokratisk praksis har på denne måten bidratt til å bygge opp et samordnet, strukturert og moderne opplæringssystem.

Demokratiske verdier har imidlertid samtidig gått ”motstrøms”. Typisk for norsk fag- og yrkesopplæringspolitikk er at den alltid har bestått av flere systemer og opplæringsformer. Det har alltid vært understrømmer med mottiltak mot for mye av ensrettende modernisering. Opprettholdelsen av praksiskandidatordningen og etableringen av lærekandidatordninger er eksempler på dette. Pluralistisk, ikke-byråkratisk samordning har slik snarere vært en form for gjennomgangstema. Systemet er etter hvert blitt enhetlig, men ikke systemisk lukket. Det er pluralistisk, men ennå ikke fragmentarisk. Dette er dets fremste kvalitet. Demokratiske impulser og verdier har skapt et fag- og yrkesopplæringssystem i Norge som for en stor del er fleksibelt, ”jordnært” og pragmatisk – som er moderne, fordi det er mer enn moderne.

Kunnskapsløftets virkemidler og mål for muligens å skape et mer strømlinjeformet, fleksibelt og omgivelsestilpasset opplæringssystem kan endre dette. Tre sentrale utfordringer peker seg ut og kan summeres opp:

1) Partssamarbeidet som systemforvaltning. Innføring av nytt tilsynssystem og endringer av yrkesopplæringsnemndenes oppgaver og myndighet vil kunne forandre trepartssamarbeidet. Arbeidslivets parter er i dag blitt ”integreerte deltakere” uten samme eierskap og kontroll med opplæringens organisering og innhold. Forhåpentligvis vil kvalitetsvurderingssystemets verktøy og rammer på enkelte plan kunne fungere som en tilstrekkelig god erstatning. På den annen side vil formalisert institusjonell integrering også kunne føre til at det oppstår passiv systemtillit, til en underminering av partssamarbeidet. Det er i dag behov for både mer debatt og mer forskning når det gjelder partssamarbeidet som systemforvaltning. Har utvidet systemansvar gått på bekostning av politikktutforming? I hvilke sammenhenger og hvilke fora holdes debatten om fag- og yrkesopplæring levende? Hvor forankres den? Hvor går grensene mellom faglige spørsmål, styringsbehov og strategisk vilje? Hva artikuleres når? Hvordan er bransjenes engasjement? Forbundenenes engasjement? Finnes nye former for organiserende nettverk på regionalt nivå? Hvilken rolle og betydning har informasjonsteknologi som nytt organiserende element?

2) Yrkesopplæring og fleksibel kompetanse. Fag- og yrkesopplæringen er i dag blitt en integrert del av grunnopplæringen. Dette har forandret opplæringens organisatoriske rammer så vel som innhold og orientering. Et ledd i dette er at fag- og yrkesopplæringspolitikk først og fremst er blitt utdanningspolitikk. Det er behov for å rette mer oppmerksomhet mot dette, både innenfor forskning og i den allmenne debatt.

I hvilken grad vil vi få nye flytende overganger mellom grunnopplæringen og videre- og etterutdanning? Vil skillet etter hvert forsvinne innenfor rammen av livslang læring? Vil praksisbrevordningen, om den generaliseres, kunne bidra til dette? Vil kvalifikasjonsrammeverket kunne gjøre det? Er følgene vi står overfor, en allmenn individualisering, en oppløsning av fag- og yrkesidentiteter? Selve yrkesbegrepet står her sentralt: Hva vet vi i dag om betydningen av yrkesidentitet for tilpasning til eller overgang til arbeidslivet? Hvilken økonomisk betydning har identifikasjon med faget / fagarbeidet: for individet, for samfunnet, for virksomhetene? Hva betyr det for selvbildet? Hvilken betydning har det videre at det i Norge gjennomgående i liten grad har vært proteksjonistiske faggrupper? Hvilken rolle spiller ulike nærings- eller faginteresser i forhold til dette i dag? Hva gjør partsorganisasjonene?

3) Praksislæring og praktisk kunnskap. Kunnskapsløftet stiller større krav til mestring av teoretisk kunnskap og ferdigheter enn tidligere reformer. Dette gjelder først og fremst innenfor fellesfagene, men også gjennom vektlegging av nye grunnleggende ferdigheter. Også grunnleggende ferdigheter dreier seg i første rekke om mestring og bruk av abstrakte symboler. Reformen vil slik kunne forstås som uttrykk for en tradisjon, der det er større tillit til nytteverdien ved generell kunnskap og til symbolmestring enn til hva praktiske kunnskaper gir av sammensatt, overførbar og generaliserbar forståelse og ferdigheter. Praktisk kunnskap er i norsk skole mer og mer marginalisert, delvis omdefinert til sosialpolitikk. Den er blitt en restkategori med lav status og liten egenverdi. Det er flere grunner til å undersøke og reise debatt omkring fortrenningen av praktisk kunnskap innenfor utdanningspolitikken. I hvilken grad har samordningsinteresser og styringsvilje kommet i stedet og på bekostning av fag- og kunnskapsorientering? Hva slags kunnskapsinteresser har vært drivkrefter og ført fram i modelleringen av programområder eller etableringen av fag? På hvilken måte og hvilket grunnlag har eventuelle uenigheter kommet til uttrykk eller blitt omforent? Et annet relatert spørsmål er konstruksjon av nye fagområder, eksempelvis gjenvinningsfaget eller CNC-maskineringsfaget. Kan praksis knyttet til denne type arbeid overføres til arbeid med utviklingen av nye indikatorer eller deskriptorer i forbindelse med hel eller delvis innføring av nye rammeverk? Hvordan utvikle indikatorer som er holdbare, sammenliknbare og relevante i forhold til praksisfeltets dynamikk? Er kompetansekartleggingsverktøy et hjelpemiddel eller en hindring? Hvor mye kan formaliseres? Hvor mye kan standardiseres? Et tredje spørsmål er forholdet mellom praktisk og teoretisk opplæring gjennom hele grunnopplæringen. Hva er styrkeforholdet mellom dem, og hvor går eventuelt påvirkningslinjene? Er trening blitt et privilegium innenfor studieforberevende fag? Hva kan skolen abonnere på av hverdagskompetanse utenfor skolen? Er allmenn fordeling av praktisk kyndighet og viten blitt kunnskapsformer vi tar for gitt? Hva kan praktisk kunnskap *tilføre* samfunnet og opplæringssystemet av kompetanse og verdier?

Hvordan dagens institusjonelle endringer vil virke inn, står fortsatt åpent. Vi kan muligens stå overfor en radikal forvandling av fag- og yrkes opplærings tradisjonelle utforming og grunnlag. Men det er også rom for, slik vi har forsøkt å vise, både en videreføring og videreutvikling av den norske opplæringsmodellen. Mye avhenger av hvordan feltets aktører bruker og former de nye verktøyene og rammene og de organisatoriske sammenhenger de inngår i (se også Olsen 2008, Høst red 2008).

Kunnskapsløftet markerer med dette et viktig tidsskille og skillevei i forhold til organiseringen av norsk fag- og yrkesopplæring. Omleggingene som i dag finner sted, angår ikke bare grunnstammen i norsk arbeidsliv, det går også til kjernen av hva slags samfunn vi ønsker å bygge opp. Derfor fortjener det både vår aktsomhet og vår interesse.

Referanser

- Achtenhagen, Frank & Martin Baethge (2005): "Kompetenzentwicklung unter einer internationalen Perspektive – macro- und mikrostrukturelle Aspekte" i Gonon, Philip, Fritz Klauser, Reinhold Nickolaus & Richard Huisinga (Hrsg): *Kompetenz, Kognition und neue Konzepte der beruflichen Bildung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften
- Barry, Andrew (2001): *Political Machines. Governing a Technological Society*. London & New York: Athlone
- Benum, Edgeir (1985): "Teknologi, arbeid, utdanning. Utviklingstendenser i opplæring til industrielt arbeid ca 1910 – ca 1965" i *Tidsskrift for arbeiderbevegelsens historie*, nr. 1 1985, Oslo: Pax: 13 – 47
- Berg, Anne Marie, Hanne Heen & Svein Hovde (2002): *Kvalitetsbyråkratiet – mellom autonomi og kontroll*. Arbeidsforskningsinstituttets skriftserie nr 11, Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Blichfeldt, Jon Frode, Trine Deichman-Sørensen & Torunn Lauvdal (1995): *Evaluering av Reform 94. Organisering og samarbeid, Underveisrapport III – høsten 1995*, AFI-Notat 13/1995, Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Blichfeldt, Jon Frode, Trine Deichman-Sørensen, Torunn Lauvdal, Ingebjørg Skarpaas & Marianne Østby (1996): *Evaluering av Reform 94. Organisering og samarbeid, Underveisrapport IV – høsten 1996*, AFI-Notat 9/1996, Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Blichfeldt, Jon Frode, Trine Deichman-Sørensen, Torunn Lauvdal & John Petter Fagerhaug (1998): *Evaluering av Reform 94. Organisering og samarbeid, Underveisrapport V – høsten 1997*, AFI-Notat 1/1998, Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Blichfeldt, Jon Frode; Trine Deichman-Sørensen; Torunn Lauvdal (1998): *Mot et nytt kunnskapsregime? Evaluering av Reform 94. Organisering og samarbeid*. Sluttrapport. AFIs rapportserie nr 7/98. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Blings, Jessica & Georg Spöttl (2008): Ways toward a European vocational and training space: a 'bottom-up' approach" i *Journal of European Industrial Training* Vol 32 No 2/3: 157 – 170
- Bouder, Annie & Jean-Louis Kirsch (2007): "The French Vocational and Training System: like an unrecognised prototype?" in *European Journal of Education* Vol 42. No. 4: 503 – 521
- Bowker, Geoffrey C & Susan Leigh Star (1999): *Sorting Things Out. Classifications and its Consequences*. Cambridge, Ma – London: The MIT Press
- Brockmann, Michaela, Linda Clarke & Christopher Winch (2008): "Can performance-related learning outcomes have standards" in *Journal of European Industrial Training* Vol. 32 No 2/3: 99 – 113
- Considine, M. & Lewis, J (1999): Governance at Ground Level: The Frontline Bureaucrat in the Age of Markets and Networks. In *Public Administration Review*, Vol 59 No 6: 467 – 478
- Deichman-Sørensen, Trine (2007): *Mot en ny infrastruktur for læring og kontroll. Kvalitetsvurdering i fag- og yrkesopplæringen*. Rapport fra evalueringen av Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem i grunnopplæringen. AFI-rapport 3/07. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Deichman-Sørensen (1999): "Reform 94 – fra implementering til reform?" i Kvalsund, Rune, Trine Deichman-Sørensen & Per Olaf Aamodt (red): *Videregående opplæring – ved en skilleveg? Forskning fra den nasjonale evalueringen av Reform 94*. Oslo: Tano Aschehoug
- Deichman-Sørensen, Trine, Jon Frode Blichfeldt & Torunn Lauvdal (1997): "Kunnskap, kvalitet og kontroll: Kampen om opplæringsboka" i Lødding, Berit og Kristin Tornes (red): *Idealer og paradokser. Aspekter ved gjennomføringen av Reform 94*, Oslo: Tano Aschehoug
- Deichman-Sørensen, Trine & Jon Helge Lesjø (1976): "Opplæring til proletar" i *Praxis* 24, Oslo: Pax forlag

- Europakommisjonen (2008 a): Forslag til Europa-parlamentets og rådets henstilling om fastleggelse af en europæisk referenceramme for kvalitetssikring af erhvervsuddannelse. Brussel 09.04.2008. KOM(2008) 179 endelig
- Europakommisjonen (2008 b): Forslag til Europa-parlamentets og rådets henstilling om etablering af det europæiske meritoverførselssystem for erhvervsuddannelse (ECVET). Brussel 09.04.2008. KOM(2008) 180 endelig
- Europa-parlamentet og Europa-rådet (2008): Om etablering af den europæiske referenceramme for kvalifikationer for livslang læring. Europa-parlamentets og rådets henstilling av 23.april 2008. *Den Europæiske Unions Tidende C 111*, 06.05.2008
- Europakommisjonen (2001): *Nye styreformer i EU. En hvitbok*. Brussel 25.07.2001. KOM(2001) 428 endelig
- Grollmann, Philipp (2008): „Professional competence as a benchmark for a European space of vocational education and training“ in *Journal of European Industrial Training* Vol 32 No 2/3: 138 – 156
- Grollmann, Phillip (2005): „Europäisierung der Beruflichen Bildung mit System aber ohne Leitbild“ i Grollmann, Philipp, Georg Spöttl & Felix Rauner (Hrsg): *Europäisierung Beruflicher Bildung*. Münster: Lit Verlag
- Grollmann, Philipp & Klaus Roth (2006): “The ‘Europeanisation’ of Vocational Education between Formal Policies and Deliberative Communication” in *Research in Comparative and International Education* Vol 1 No 4: 366 – 380
- Grollmann, Philipp, Georg Spöttl & Felix Rauner (Hrsg.) (2005): *Europäisierung Beruflicher Bildung – eine Gestaltungsaufgabe*. Münster: Lit Verlag
- Grollmann, Philipp, Wilfried Kruse & Felix Rauner (Hrsg) (2005): *Europäisierung Beruflicher Bildung*. Münster: Lit Verlag
- Guile, David (2003): “From ‘Credentialism’ to the ‘Practice of Learning’: reconceptualising learning for the knowledge economy” in *Policy Futures in Education*, Vol 1, No 1: 83 – 105
- Haga, Trond & Svein Michelsen (1993): *Fra fagmann til yrkespedagog? Om yrkesskolens undervisningsformer og lærernes yrkesbevissthet*. AHS Serie B 1993 -2
- Hagen, Anna & Sveinung Skule (2007): ”Den norske modellen og utviklingen av kunnskaps-samfunnet” i Dølvik, Jon Erik m fl (red.): *Hamskifte – den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal akademisk
- Hagen, Anne & Torgeir Nyen & Kari Folkenborg (2004): *Etter- og videreutdanning i grunnopplæringen*. FAFO-Notat 3 / 2004 Oslo: FAFO
- Høst, Håkon (2008): ”Inkludering av voksne i VET” i Høst, Håkon (red): *Fag- og yrkesopplæring i Norge – noen sentrale utviklingstrekk*, Rapport 20 / 2008, Oslo: NIFU STEP
- Høst, Håkon (red.) (2008): *Fag- og yrkesopplæringen i Norge – noen sentrale utviklingstrekk*. Rapport 20/2008, Oslo: NIFU STEP
- Høst, Håkon (2004): *Kontinuitet og endring i pleie- og omsorgsutdanningene*. Rokkansenteret Rapport 4 / 2004, Universitetet i Bergen
- Høst, Håkon, Jens Petter Gitlesen & Svein Michelsen (2008): ”Læreplasser mellom politikk og konjunkturer” i Høst, Håkon (red): *Fag- og yrkesopplæring i Norge – noen sentrale utviklingstrekk*, Rapport 20 / 2008, Oslo: NIFU STEP
- ITB Working Group (Institut der Technologie und Bildung, University of Bremen) (2008): “Vocational education and training in Europe. An alternative to the European qualifications framework?” i *Journal of European Industrial Training* Vol. 32 No 2/3: 221 – 233

- Iversen, Sissel (1997): *Forholdet mellom RFA og KUF. En evaluering av forholdet mellom Rådet for fagopplæring i arbeidslivet og Kirke, undervisnings- og forskningsdepartementet*. AFI-Notat 4/1997, Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Jahnsen, Bjørn Ragnar (1977): *Fra faglig tilsyn til statlig kontroll. Lærlinglovens organer 1950 – 1976*. Hovedoppgave i offentlig administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen
- Jessop, Bob (2005): "The European Union and Recent Transformations in Statehood" in Sonja Puntcher Riekmann (ed.): *Transformations of Statehood from a European Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press
- Jessop, Bob (2003): "Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony". <http://comp.lancs.ac.uk/sociology/soc108rj.htm>
- Jessop, Bob (2002): "The Governance of Complexity and the Complexity of Governance: Preliminary Remarks on some Problems and Limits of Economic Guidance" <http://comp.lancs.ac.uk/sociology/soc024rj.htm>
- Kjeldstadli, Knut (1989): *Jerntid. Fabrikksystem og arbeidere ved Christiania Spigerverk og Kværner Brug fra om lag 1890 til 1940*, Oslo: Pax
- Kraus, Katrin: "Employability, Wettbewerbsfähigkeit und Individualisierung. Zur gesellschaftlichen Verortung eines aktuellen Anspruchs an die Berufsbildung" i Gonon, Philip, Fritz Klauser, Reinhold Nickolaus & Richard Huisinga (Hrsg): *Kompetenz, Kognition und neue Konzepte der beruflichen Bildung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften
- Kuczera, Malgorzata, Giorgio Brunello, Simon Field & Nancy Hoffman: *Learning for Jobs. OECDs Reviews of Vocational Education and Training – Norway*, OECD October 2008
- Kunnskapsdepartementet (2007): Kunnskapsdepartementets høringsuttalelse til Europakommisjonens forslag til utvikling og implementering av European Credit transfer system for Vocational Education and Training (ECVET), publisert 30.03.2007
- Kunnskapsdepartementet (2006): *Rapport. Forslag til endringer i opplæringslovens bestemmelser om fag- og yrkesopplæringen*, Lovarbeidsgruppen, Kunnskapsdepartementet 15.05.2006
- Lahn, Leif Chr. (1995): *Yrkeskompetanse i støpeskjeen. En eksplorerende studie av handlingsregulering og ny teknologi i ingeniørmiljøer*. Avhandling for graden dr. polit. Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo / Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Lahn, Leif Chr (1992): "Høyt teknologi og lav yrkeskompetanse. Om erfaringens betydning i et moderne arbeidsliv" i Mjelde, Liv & Anne Lise Høstmark Tarrou (red): *Arbeidsdeling i en brytningstid. Yrkespedagogiske utfordringer i skole og arbeidsliv*. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Lauterbach, Uwe (2008): Evaluating progress of European vocational education and training systems: indicators in education. *Journal of European Industrial Training* Vol 32 No 2/3: 201 – 220
- Lucas, Norman & Tony Nasta (2007): "Lost in Translations. National standards and the regulations of professional practice in the UK". Konferanseinnlegg, upublisert. *5th International Conference Researching Work and Learning*, Cape Town December 2nd – 6th 2007
- Markussen, Eifrid, Marit Wigum Frøseth, Berit Lødding & Nina Sandberg (2008 a): *Bortvalg og kompetanse. Gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring blant 9749 ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002. Hovedfunn, konklusjoner og implikasjoner fem år etter*. Rapport 13/2008. Oslo: NIFU STEP
- Markussen, Eifrid, Marit Wigum Frøseth, Berit Lødding & Nina Sandberg (2008 b): "Gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse innenfor yrkesfaglig videregående opplæring i Norge" i Høst, Håkon (red): *Fag- og yrkesopplæring i Norge – noen sentrale utviklingstrekk*, Rapport 20 / 2008, Oslo: NIFU STEP

- Michelsen, Svein (1995): *Yrkessosialisering, biografi og organisasjon*. Rapport nr. 38. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen
- Michelsen, Svein (1992): "Den sosiale konstruksjon av fagarbeideren i norsk industri – en kritisk betingelse for fagopplæringen?" i Mjelde, Liv & Anne Lise Høstmark Tarrou (red.): *Arbeidsdeling i en brytningstid. Yrkespedagogiske utfordringer i skole og arbeidsliv*. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Michelsen, Svein & Ole Johnny Olsen (2007): *VET – LSA (International Comparative Large Scale Assessment in Vocational Education and Training). En forstudie*. Universitetet i Bergen (tilgjengelig på www.udir.no)
- Michelsen, Svein & Håkon Høst (2004): "Building the new governance in Norwegian apprenticeship organisation. In Rudolph Husemann & Anja Heikinnen (eds.): *Governance and Marketisation in Vocational and Continuing Education*. Frankfurt am Main: Peter Lang
- Michelsen, Svein, Håkon Høst & Jens Petter Gitlesen (1999): "Mot en ny fagopplæringsordning?" i Kvalsund, Rune, Trine Deichman-Sørensen & Per Olaf Aamodt (red): *Videregående opplæring – ved en skilleveg? Forskning fra den nasjonale evalueringa av Reform 94*. Oslo: Tano Aschehoug
- Michelsen, Svein, Håkon Høst & Jens Petter Gitlesen (1998): *Fagopplæring og organisasjon mellom reform og tradisjon. Evaluering av Reform 94*. Sluttrapport. AHS Serie B 1998-3. Universitetet i Bergen
- Mjelde, Liv (2002): *Yrkenes pedagogikk. Fra arbeid til læring – fra læring til arbeid*. Oslo: Yrkeslitteratur
- NOU 2008:18 *Fagopplæring for framtida*, Norges offentlige utredninger
- NOU 2003: 16: *I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*, Norges offentlige utredninger
- NOU 2002: 10: *Førsteklasses fra første klasse. Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingsystem*, Norges offentlige utredninger
- NOU 1976:31 *Yrkesutdanning i skole og arbeidsliv*, Norges offentlige utredninger
- Olsen, Johan P (1998): "Offentlig styring i en institusjonsforvirret tid" i *Nytt Norsk Tidsskrift* 15 (1): 7 – 20
- Olsen, Ole Johnny (2008): *Institusjonelle endringsprosesser i norsk fag- og yrkesutdanning. Fornyelse eller gradvis omdannelse?* Notat 5 – 2008, Røkkansenteret, Universitetet i Bergen
- Olsen, Ole Johnny (1998): *Fagopplæring i bedrift. Sentrale mål og lokal virkelighet. Evaluering av Reform 94*, AHS Serie B 1998-2, Universitetet i Bergen
- Olsen, Ole Johnny (1992): "Fagopplæringen og nye kvalifikasjonsbehov. Utdanningspolitiske og yrkespedagogiske utfordringer i lys av endringer i det tyske utdanningssystemet" i Mjelde, Liv & Anne Lise Høstmark Tarrou (red): *Arbeidsdeling i en brytningstid. Yrkespedagogiske utfordringer i skole og arbeidsliv*. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Olsen, Ole Johnny (1989): *Utviklingstrekk ved norsk yrkesutdanning og fagopplæring*. AHS Serie B 1989-3, Universitetet i Bergen
- Olsen, Ole Johnny, Ellen Cathrine Arnesen, Lars Ove Seljestad & Ove Skarpenes (1998): *Fagopplæring i omforming. Evaluering av Reform 94*. Sluttrapport. AHS Serie B 1998-4, Universitetet i Bergen
- Olsen, Ole Johnny & Lars Ove Seljestad (1999): "Opplæring i bedrift etter Reform 94 – nye krav og utfordringer for fagopplæringen" i Kvalsund, Rune, Trine Deichman-Sørensen & Per Olaf Aamodt (red): *Videregående opplæring – ved en skilleveg? Forskning fra den nasjonale evalueringa av Reform 94*. Oslo: Tano Aschehoug

- Qvortrup, Lars (2004): *Det vidende samfund. Mysteriet om viden, læring og dannelse*, København: Unge Pædagoer
- Qvortrup, Lars (1998): *Det hyperkomplekse samfund, 14 fortællinger om informationssamfundet*, København: Gyldendal
- Raffe, David (2007): "Making Haste Slowly: the evolution of a unified qualifications framework in Scotland" in *European Journal of Education* Vol 42. No. 4: 485 – 502
- Raggatt, Peter & Steve Williams (1999): *Governments, Markets and Vocational Qualifications. An Anatomy of Policy*. London & New York: Falmer Press
- Rauner, Felix (2008): "European vocational education and training: a prerequisite for mobility?" in *Journal of European Industrial Training*, Vol 32. No 2/3: 85 – 98
- Sakslind, Rune; Tor Halvorsen & Olav Korsnes (1985): "Arbeidslivsforskning og de særegne industrielle relasjoner i Norge" i Bleiklie et.al (red): *Politikkens forvaltning. Festskrift til Knut Dahl Jacobsen på 60-års dagen*. Oslo: Universitetsforlaget
- Sandberg, Nina & Petter Aasen (2008): *Det nasjonale styringsnivået. Intensjoner, forventninger og vurderinger. Delrapport I. Evaluering av Kunnskapsløftet*. Rapport 42 / 2008. Oslo: NIFU STEP
- Skarpenes, Ove (2007): *Kunnskapens legitimering. Fag og læreplaner i videregående skole*, Oslo: abstrakt forlag
- Spöttl, Georg (2007): *Work-Process-Analysis in VET-Research*, ITB-Forschungsberichte 22/2007, Universität Bremen
- Streeck, Wolfgang & Schmitter (1985): "Community, market, state – and associations? The prospective contribution of interest governance to social order" I Streeck, W & P.C Schmitter (eds): *Private Interest Government. Beyond Market and State*. London: Sage
- Støren, Liv Anne & Synnøve Skjersli (1999): "Gjennomføring av videregående opplæring – sett i lys av retten til opplæring" i Kvalsund, Rune, Trine Deichman-Sørensen & Per Olaf Aamodt (red): *Videregående opplæring – ved en skilleveg? Forskning fra den nasjonale evalueringa av Reform 94*. Oslo: Tano Aschehoug
- Utdanningsdirektoratet (2007): *Kvalifikasjonsrammeverk i fag- og yrkesopplæringen. En vurdering av merverdi og muligheter for bransjer, næringer, sektorer og det norske utdanningssystemet. Pilotprosjekt*. Rapport fra arbeidsgruppen. Desember 2007
- Utdanningsdirektoratet og Kommunenes Sentralforbund (2007): *Veileder om kravet til skoleeiers "forsvarlige system" i henhold til opplæringslovens § 13-10*
- Utdanningsdirektoratet (2006 a): *Kompetanse 2010. Strategi for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen*, Høringsutkast 2006
- Utdanningsdirektoratet (2006 b): *Nasjonale føringer for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. Utdanningsdirektoratets forslag*, september 2006
- Utdanningsforbundet (2008): *Fra København til Bordeaux. Om samarbeid innen fag- og yrkesopplæring i Europa*. Temanotat 2 / 2008
- Werquin, Patrick (2007): "Moving Mountains: will qualifications systems promote lifelong learning?" in *European Journal of Education*, Vol 42, No. 4: 459 – 484
- Young, Michael (2005): „Government intervention and the problem of knowledge in education policy“, Institute of Education of London, Oslo: Høgskolen i Oslo Arbeidsnotat 1/2005
- Young, Michael (2007): "Qualifications Frameworks: some conceptual issues" in *European Journal of Education* Vol 42. No. 4: 445 – 457
- Young, Michael (2008): "Towards a European qualification framework: some cautionary observations" in *Journal of European Industrial Training* Vol 32 No 2/3: 127 – 137

Yrkesopplæringsrådet (1974): *Langtidsplanlegging av yrkesutdanning*, Yrkesopplæringsrådet for håndverk og industri, mars 1974