

Mot en ny infrastruktur for læring og kontroll

Kvalitetsvurdering i
fag- og yrkesopplæringen

Rapport fra evaluering av
Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem i grunnopplæringen

av

Trine Deichman-Sørensen

AFI-rapport 3/2007

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

© Arbeidsforskningsinstituttet AS, 2007
© The Work Research Institute
© Forfattere/Authors

Det må ikke kopieres fra denne publikasjonen ut over det som er tillatt etter bestemmelsene i «Lov om opphavsrett til åndsverk», «Lov om rett til fotografi» og «Avtale mellom staten og rettighetshavernes organisasjoner om kopiering av opphavsrettslig beskyttet verk i undervisningsvirksomhet».

All rights reserved. This publication, or part thereof, may not be reproduced in any form without written permission from the publisher.

ISBN: 978-82-7609-208-0
ISSN: 0807-0865

Rapporten kan bestilles fra:
Arbeidsforskningsinstituttet AS
Pb. 6954 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Distribution by:
Work Research Institute
P.O.Box 6954 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00
Telefax: +47 22 56 89 18
E-post: afi@afi-wri.no
Webadresse: www.afi.no

Publikasjonen kan også lastes ned fra www.afi.no

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

Temaområde:

Politikk, organisasjon og læring

Rapport nr.:

3/2007

Tittel:

Mot en ny infrastruktur for læring og kontroll.

Kvalitetsvurdering i fag- og yrkesopplæringen. Rapport fra evaluering av Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem i grunnopplæringen

Date:

Juni 2007

Forfatter:

Trine Deichman-Sørensen

Antall sider:

180 sider
+ vedlegg, 45 sider

Resymé:

Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for grunnopplæringen startet opp i 2003. De mest kjente elementer fra dette er nasjonale prøver, Elev- og Lærlingundersøkelsene samt kvalitetsportalen, Skoleporten. Kvalitetsvurderingssystemet har foreløpig først og fremst forankring innenfor skolen. Denne rapporten tar for seg fremveksten av nye kvalitetsrutiner innenfor fag- og yrkesopplæringen. Rapporten baserer seg på fire spørreundersøkelser: blant fagansvarlige og instruktører i bedrift, ansvarlige for fagopplæringen innenfor fylkeskommunen, ledere av yrkesopplæringsnemndene samt utdanningsdirektørene ved fylkesmannens kontor. I tillegg er det foretatt intervjuer i et vertikalt snitt fra bedrifter, skoler og opplæringskontor over skoleeiernivå på fylkesnivå til arbeidslivets organisasjoner og Utdanningsdirektoratet på sentralt nivå. Hovedfokus er lagt på det lokale og regionale kvalitetsarbeidet. Rapporten ser på fremveksten av nye rutiner i et organisatorisk perspektiv, et styringsperspektiv og et pedagogisk perspektiv.

Rapporten inngår i en forskningsbasert evaluering av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, ledet av Agderforskning.

Emneord: fag- og yrkesopplæring, kvalitetssikring, kvalitetsvurdering, praktisk læring, sosial læring, evidensbasert opplæring, lærende organisasjoner, styringsteknikker, offentlig-privat samarbeid, partssamarbeid

Forord

”Kvalitetsvurdering i fag- og yrkesopplæringen” inngår i en forskningsbasert evaluering av det nasjonale kvalitetsvurderingssystem for grunnopplæringen innført fra 2003. Evalueringen utføres på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet innenfor et samarbeid mellom Agderforskning, Arbeidsforskningsinstituttet og Danmarks Pædagogiske Universitet. Agderforskning har ledelsen av forskningsoppdraget.

Evalueringen av Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem er delt i to hoveddeler. Den største av disse er rettet inn mot etableringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet i skolen, fra grunnskolens første klasser til avsluttende videregående opplæring, inkludert frittstående skoler. Denne delen av evalueringen strekker seg fra 2005 – 2009. En første delrapport ble levert i 2006. Denne delen videreføres av Agderforskning og Danmarks Pædagogiske Universitet. Den andre hoveddelen er rettet inn mot kartlegging og analyse av kvalitetsvurderingsarbeid i fag- og yrkesopplæringen med særlig vekt på hva som skjer nasjonalt i lærebedrift og på fylkesnivå. Arbeidsforskningsinstituttet har hatt ansvar for evalueringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet relatert til fag- og yrkesopplæring. Resultater fra denne delen av evalueringen legges frem og avsluttes med denne rapport.

Evalueringen av Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem knyttet til fag- og yrkesopplæring har vært forankret i Arbeidsforskningsinstituttets forskningsgruppe, Politikk, organisering og læring. Trine Deichman-Sørensen har vært prosjektleder og er ansvarlig forfatter av denne rapport. Prosjektet har hatt en intern referansegruppe for drøfting av teoretisk og metodisk design. Denne har bestått av Anne Marie Berg og Robert Salomon. Hilde H. Holte har i en kortere periode vært medarbeider på prosjektet knyttet til bearbeiding av undersøkelsens surveymateriale. Olaug Hagen og Mette Stenberg har bistått prosjektet med vesentlig sekretærassistanse. Arild H. Steen har gjennomført en kvalitetssikring av rapporten.

Innsamling av dataene foregikk i hovedsak i løpet av våren og høsten 2006. Dette var og er ennå en periode preget av store endringer i fag- og yrkesopplæringen med innføring av Kunnskapsløftet og innføring av nye prinsipper, rutiner og bestemmelser for kvalitetsvurderingsarbeid. Rapporten gir et nåtidsbilde av denne situasjonen. Fag- og yrkesopplæringen i Norge utgjør et variert felt av praksisformer og ulike styringsprinsipper. Rapporten forsøker å gi en beskrivelse av den overgangsfase som kvalitetsvurdering innenfor fag- og yrkesopplæringen i dag befinner seg i – i relasjon til allmenne politiske utviklings-trekk og et praktisk, pragmatisk mangfold.

Vi vil rette en spesiell takk til alle lærere, ledere av opplæringskontor, lærlingansvarlige i bedrift, prøvenemndsmedlemmer, ledere og ansatte i fylkeskommunenes administrasjon, ledere av yrkesopplæringsnemnder, utdanningsdirektører, representanter for NHO og medarbeidere i Utdanningsdirektoratet for velvillig å ha stilt sin tid til disposisjon for samtaler og intervjuer. Vi er overalt blitt møtt med stor velvilje og interesse. En stor takk skal også rettes til de instruktører og faglige ledere i bedrifter som fant tid til å delta i vår telefon-

intervjuundersøkelse. Det samme gjelder landets utdanningsdirektører, ansvarlige for fag- og yrkesopplæring innenfor fylkeskommunene samt ledere av yrkesopplæringsnemndene. Vi er svært takknemlig for det omfattende arbeidet som ble lagt ned i forbindelse med gjennomføringen av våre spørreskjemaundersøkelser.

Til sist vil vi takke Asle Hermansen, medlem av Faglig råd for bygg- og anleggstekniske fag, for faglig bistand underveis i forhold til både små og store spørsmål.

Oslo, juni 2007

Trine Deichman-Sørensen

Innholdsfortegnelse

Forord.....	v
Sammendrag.....	xiii
1 Innledning.....	1
1.1 Evalueringens to hovedområder	1
1.2 Evalueringsoppdraget i relasjon til fag- og yrkesopplæringen	2
1.3 Undersøkellesdesign og datagrunnlag.....	3
Studier av “vertikale snitt”	3
Intervjuer på fylkesnivå.....	4
Intervjuer på sentralt nivå.....	5
Europeisk komparasjon	6
Spørreskjemaundersøkelse på regionalt nivå: skoleeiere, y-nemndsledere og fylkesmann	6
Spørreskjemaundersøkelse blant instruktører / faglige ledere i lærebedrift	7
1.4 Problemstillinger.....	8
2 Kvalitetsvurdering i fag- og yrkesopplæringen – bakgrunn og perspektiv	9
2.1 Praktisk kunnskap – kunnskapsstatus og politikk.....	9
2.2 Mot et nytt epoke- og systemskifte i fag- og yrkesopplæringen?.....	12
2.3 Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemets konstruksjon.....	14
Dimensjon 1: Endringer i partssamarbeidet	15
Dimensjon 2: Endring av forvaltningsmodell – kvalitetsbyråkratiet.....	16
Fylke 1 – stort fylke.....	19
Fylke 2 – lite fylke.....	21
Dimensjon 3: Nye koordineringsverktøy	24
2.4 Europeisk harmonisering og rammeverk for kvalitet	28
Kvalitetshjulet – modell og systempremisser.....	29
Nye indikatorer – strømlinjeforming og nettverk.....	31
Resultatbasert kvalitet og kompetanse	32
2.5 Kvalitetsvurderingsarbeidets nivåer og felt	33
3 Kvalitetsvurdering og kvalitetsarbeid i lærebedrift	35
3.1 Om kartlegging av kvalitetsvurdering i bedrift.....	35
3.2 Organisatorisk forankring av kvalitetsarbeid i bedrift	36
3.3 Bedriftenes kontakt med opplæringskontor og fylkeskommunen	38
Hvor ofte har man kontakt?.....	39
Hvilke deler av kvalitetsvurderingsarbeid har man samarbeidet om?.....	40
Mellom drift og forvaltning – en oppsummering	45
3.4 Bedriftenes bruk og vurdering av ulike kvalitetsvurderingsmetoder.....	46
Kollegabasert veiledning og vurdering	47
Individuelle opplæringsplaner og halvårlige vurderingssamtaler – to ytterpunkt	50
Underveisvurdering og faglig og organisatorisk koordinering.....	52
Rutiner for lærebedriftsbasert vurdering	54

	Generelle kvalitetsrutiner i bedrift.....	58
	Blandingsformer av gammelt og nytt – en oppsummering	60
3.5	Fra opplæringsbok til kvalitetsvurderingssystem. Erfaringer i en demonstrasjonsbedrift	62
3.6	Oppslutning om generell innsats for kvalitetsforbedring.....	64
3.7	Hva skjer i lærebedrift? En oppsummering	67
4	Kvalitetsvurdering og kvalitetsarbeid på regionalt nivå.....	71
4.1	Yrkesopplæringsnemndas oppgaver og kvalitetsansvar	71
4.2	Geografisk variasjon innenfor fag- og yrkesopplæringen	75
4.3	Definisjon og modeller for kvalitet.....	77
	Modell for kvalitetskontroll.....	79
	Modell for kvalitetsutvikling.....	80
	Modell for kvalitetspriser	81
	Modell for kvalitetsvurdering.....	82
4.4	Samarbeid om kvalitet mellom skoleeier og yrkesopplæringsnemnd	85
	Rammer for partssamarbeidet: Hvor ofte og hvor mye blir det samarbeidet?	86
	Samarbeid om kvalitetskontroll og formidling.....	89
	Samarbeid om kvalitetsutvikling	92
	Samarbeid om kvalitetsvurdering.....	97
	Mellom målstyring og kvalitetsledelse – oppsummering.....	102
4.5	Kvalitetsrutiner vis à vis bedrift. Overgang fra gammel modell	103
	Løst koplete system.....	104
	Mellom nettverksbyråkrati og prosedyrebyråkrati	106
	Mellom marked og nettverk	107
4.6	Nye vurderingsverktøy og grenseobjekt. Overgang til ny modell.....	110
	Infrastruktur for læring. Tre prinsipper	110
	Brukerundersøkelser – Lærlingundersøkelsen	112
	Bruk av Skoleporten og Skolenettet.....	115
	Nasjonale prøver i bedrift.....	118
	Underveisvurdering i bedrift	122
	Systemer for spredning av gode eksempler.....	126
4.7	Kvalitetshjul og kvalitetsnett – regionale mønstre i kvalitetsarbeidet.....	128
	Systematisk og metodisk kvalitetsvurdering: Et kvalitetshjul?.....	128
	Modeller for kvalitetsarbeidet: sporing av mønstre.....	130
	To profiler: smal og bred organisering.....	132
	Et kvalitetsnett.....	134
4.8	Hva skjer regionalt? En oppsummering.....	136
5	Kvalitetssikring av kvalitetsvurderingene.....	141
5.1	Innføring av nytt statlig tilsyn.....	141
5.2	Nåværende kontaktflate mellom fylkesmann og skoleeier	142
	Fylkesmannens strategiske triangel: veiledning, koordinering og tilsyn.....	143
	Dialog om kvalitetskontroll.....	143
	Dialog om kvalitetsutvikling	144
	Dialog om kvalitetsvurdering.....	145
5.3	Fylkesmannens nye tilsynsrolle	147
5.4	Sammenliknende aktørvurderinger i forhold til ny tilsynsordning.....	151

Vurdering av dagens praksis	152
Vurdering av institusjonelle forutsetninger og mål	153
Andre forventninger	157
Vurdering av ytre institusjonelle rammer og vilkår.....	159
Fortsatt en norsk regionalt forankret modell av ”trepartssamarbeid”	161
5.5 Mellom kontroll og koordinering – oppsummering.....	163
6 Et rom for opplæring – et rom for læring	165
“Access” – Adgang og tilgang til opplæring	168
”Match” – Samsvar med arbeidslivets organisering og behov	169
”Employability” – Anvendbarhet på arbeidsmarkedet.....	170
Kvalitetsvurderingssystemets tvetydighet og begrensning.....	172
Referanser	173
Vedlegg 1 Tabellkommentarer	181
Vedlegg 2 Spørreskjemaer.....	183
Summary.....	221

Figurliste

Figur 1: Mellom læring og kontroll. Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemets verktøy og elementer	38
Figur 2: "Kvalitetshjulet". Modell for kvalitetssikring og kvalitetsvurdering i fag- og yrkesopplæringen	41
Figur 3: Kvalitetsvurderingenes rom og grenseverdier.....	180

Tabelliste

Tabell 2-1	Fag- og yrkesopplæringens systemfaser etter 1945.....	14
Tabell 2-2	Reguleringsformer og byråkrati	18
Tabell 3-1	Samarbeid om opplæring av lærling(er) innenfor bedrift.....	37
Tabell 3-2	Kontaktfrekvens mellom bedrift og opplæringskontor eller -ring og mellom bedrift og skoleeier	39
Tabell 3-3	Tema for samarbeid med opplæringskontor og opplæringsring for medlemsbedrifter (N = 67) ...	42
Tabell 3-4	Tema for samarbeid med yrkesopplæringsnemnda / fylkeskommunen for lærebedrifter (dersom kontakt siste år) N= 63	42
Tabell 3-5	Betydningen av kollegabasert veiledning for opplæringen på egen arbeidsplass.....	48
Tabell 3-6	Vurdering av vurderings- og tilbakemeldingsformer i forhold til lærlingers læringsutbytte	49
Tabell 3-7	Bruk av individuell opplæringsplan og halvårlege vurderingssamtaler i opplæringen	50
Tabell 3-8	Vurdering av forberedte lærlingsamtaler i forhold til lærlingers læringsutbytte.....	51
Tabell 3-9	Vurdering av lærlingsamtaler relatert til hvor ofte samtale med tillitsvalgt eller kollega	52
Tabell 3-10	Vurdering av underveisvurdering og kontakt med prøvenemnd i læretida for lærlingers læringsutbytte.....	53
Tabell 3-11	Vurdering av kontaktflater mot fylkeskommunen og y-nemnd samt opplæringskontor i relasjon til lærlingers læringsutbytte	53
Tabell 3-12	Vurdering av underveisvurdering.....	54
Tabell 3-13	Bruk av metoder for kontinuerlig og systematisk vurdering av opplæringen i bedrift.....	55
Tabell 3-14	Vurdering av kvalitetsrutiner og kvalitetssikringssystem i bedrift for opplæring av lærlinger	58
Tabell 3-15	Vurdering av lærlingens læring relatert kundevurdering, generelle kvalitetsrutiner i bedrift og forberedte lærlingsamtaler.....	59
Tabell 3-16	Vurdering av tilbakemeldinger fra kunder for lærlingers læringsutbytte relatert til antall lærlinger i bedriften og antall år som lærebedrift	60
Tabell 3-17	Antall brutte lærekontrakter i bedrift relatert til oppfølgingsrutiner.....	65
Tabell 3-18	Vurdering av interne og eksternt forankrete kvalitetsvurderingstiltak i bedrift	65
Tabell 3-19	Kompetansebehov i bedrift	67
Tabell 4-1	Kvalitetsmodeller og organisatoriske prinsipp.....	85
Tabell 4-2	Samarbeid mellom fylkeskommunen og y-nemnd om kontroll- og driftsoppgaver. Skoleeiers vurdering (ved den ansvarlige for fagopplæring).....	90
Tabell 4-3	Samarbeid mellom fylkeskommunen og y-nemnd om kontroll- og driftsoppgaver. Ledere av yrkesopplæringsnemndas vurdering.....	90
Tabell 4-4	Samarbeid mellom fylkeskommunen og y-nemnda om kvalitetsutviklingsoppgaver knyttet til formidling. Skoleeiers vurdering (ved den ansvarlige for fagopplæring)	93
Tabell 4-5	Samarbeid mellom fylkeskommunen og y-nemnda om kvalitetsutviklingsoppgaver knyttet til formidling. Y-nemndslederens vurdering	93
Tabell 4-6	Samarbeid mellom fylkeskommune og y-nemnd om kvalitetsutviklingsoppgaver relatert til faglig innhold og organisering. Skoleeiers vurdering	95
Tabell 4-7	Samarbeid mellom fylkeskommune og y-nemnd om kvalitetsutviklingsoppgaver relatert til faglig innhold og organisering. Y-nemndslederens vurdering	96
Tabell 4-8	Samarbeid mellom fylkeskommunen og y-nemnda om kvalitetsvurdering relatert til bruk og oppfølging av vurderingsverktøy. Skoleeiers vurderinger (ved den ansvarlige for fagopplæring)	98

Tabell 4-9	Samarbeid mellom fylkeskommunen og y-nemnda om kvalitetsvurdering relatert til bruk og oppfølging av vurderingsverktøy. Y-nemndslederens vurderinger	99
Tabell 4-10	Samarbeid mellom fylkeskommunen og y-nemnda om vurderingsoppgaver relatert til strukturkvalitet, inkludert politisk-strategiske vurderinger. Skoleeieres vurdering.....	101
Tabell 4-11	Samarbeid mellom fylkeskommunen og y-nemnda om vurderingsoppgaver relatert til strukturkvalitet, inkludert politisk-strategiske vurderinger. Y-nemndslederens vurdering	101
Tabell 4-12	Fylkeskommunens kvalitetsrutiner vis a vis bedrift. Formelle system. Skoleeiers vurdering.....	105
Tabell 4-13	Fylkeskommunens kvalitetsrutiner vis a vis bedrift. Uformelle kanaler. Skoleeiers vurdering	106
Tabell 4-14	Fylkeskommunens kvalitetsrutiner vis a vis bedrift. Formelle system. Y-nemndslederens vurdering	108
Tabell 4-15	Fylkeskommunens kvalitetsrutiner vis a vis bedrift. Uformelle kanaler. Y-nemndslederens vurdering	108
Tabell 4-16	Erfaringer med brukerundersøkelser. Skoleeiers vurderinger	113
Tabell 4-17	Skoleeiers/ fagopplæringssjefs bruk av nettstedet skolenettet.no / fagopplæring	115
Tabell 4-18	Skoleeiers/ fagopplæringssjefs bruk av kvalitetsportalen skoleporten.no	116
Tabell 4-19	Y-nemndslederens bruk av nettstedet skolenettet.no / fagopplæring	117
Tabell 4-20	Y-nemndslederens bruk av kvalitetsportalen skoleporten.no	117
Tabell 4-21	Vurdering av behov for testing av lærlingers grunnleggende ferdigheter blant faglige ledere / instruktører	119
Tabell 4-22	Vurdering av behov for testing av lærlingers grunnleggende ferdigheter blant skoleeiere / fagopplæringsansvarlige og y-nemndsledere	119
Tabell 4-23	Vurdering blant skoleeiere/fagopplæringsansvarlige og y-nemndsledere om utforming og forankring av underveisprøver / nasjonale prøver i bedrift	120
Tabell 4-24	Underveisvurdering som kvalitetsvurderingsinstrument vurdert av skoleeier/fagopplæringsansvarlig.....	123
Tabell 4-25	Underveisvurdering som kvalitetsvurderingsinstrument vurdert av y-nemndsledere	124
Tabell 4-26	Vurdering av systemer for spredning av gode eksempler som element i det nasjonale kvalitetsvurderingsarbeidet. Ved skoleeier / fagopplæringsansvarlig og y-nemndsleder.....	126
Tabell 4-27	Bedrifters vurdering av Yrkes-NM	127
Tabell 4-28	Vurdering av Yrkes-NM sin plass og betydning i det nasjonale kvalitetsvurderingsarbeidet. Ved skoleeier / fagopplæringsansvarlig og y-nemndsledere	127
Tabell 4-29	Bedrifters vurdering av demonstrasjonsbedriftenes funksjon og rolle i kvalitetsvurderingsarbeidet.....	127
Tabell 4-30	Vurdering av fylkeskommunens kvalitetsvurderingsarbeid innen yrkesopplæring ved skoleeiere / fagopplærings sjef og y-nemndsledere.....	128
Tabell 4-31	Håndhevelse av minimumskrav mht kvalitetssystem i bedrift	129
Tabell 4-32	Vurdering av kvalitetskrav i bedrift mot krav til / ønsker om tilgang på læreplasser	129
Tabell 5-1	Vektlegging av forvaltningssaker i møter mellom fylkesmann og fylkeskommune	143
Tabell 5-2	Vektlegging av spørsmål relatert til kvalitetsutvikling i møter mellom fylkesmann og fylkeskommune	144
Tabell 5-3	Vektlegging av spørsmål relatert til kvalitetsvurdering i møter mellom fylkesmann og fylkeskommune	146
Tabell 5-4	Utdanningsdirektørens vurderinger av systemtilsyn som metode	148
Tabell 5-5	Utdanningsdirektørens vurderinger av endringer i tilsynsrollen	149
Tabell 5-6	Utdanningsdirektørens kapasitetsvurdering i relasjon til tilsyn med fag- og yrkesopplæring	150
Tabell 5-7	Vurderinger av kvalitetssikring av yrkesopplæringen gjennom y-nemnda. Ved utdanningsdirektører, skoleeiere / fagopplæringsansvarlige og y-nemndsledere	152
Tabell 5-8	Vurdering av tilsynsmyndighet overfor lærebedrift i relasjon til tillitsrelasjoner mellom skole og arbeidsliv. Ved utdanningsdirektører	153
Tabell 5-9	Vurderinger av status for eksternt forankret revisjonssystem innenfor norsk fag- og yrkesopplæringen. Ved faglig leder / instruktører i bedrift, y-nemndsledere, skoleeiere / fagopplæringsansvarlig og utdanningsdirektører	154

Tabell 5-10	Lærebedrifters vurdering av innføring av et tydeligere tilsyn i fagopplæringen i relasjon til krav i arbeidslivet.....	155
Tabell 5-11	Vurderinger av forsterket statlig tilsyn i grunnopplæringen i relasjon til krav og praksis i arbeidslivet. Ved y-nemndsledere, skoleeiere / fagopplæringsansvarlig og utdanningsdirektører	155
Tabell 5-12	Vurdering av behov for tilsyn og rettslig regulering på bakgrunn av lokalt metodevalg. Ved y-nemndsledere, skoleeiere / fagopplæringsansvarlig og utdanningsdirektører.....	156
Tabell 5-13	Vurdering av tilsynssystemets kopling mot arbeidslivet og arbeidslivets organisasjoner. Ved y-nemndsledere, skoleeiere / fagopplæringsansvarlig og utdanningsdirektører.....	157
Tabell 5-14	Vurdering av tilsynets oppgaver vis à vis relasjonen yrkesopplæringsnemnd – skoleeier. Ved y-nemndsledere, skoleeiere / fagopplæringsansvarlig og utdanningsdirektører.....	158
Tabell 5-15	Vurdering av læringseffekten av nasjonale tilsyn i relasjon til drift og organisering av videregående opplæring. Ved y-nemndsledere og skoleeiere / fagopplæringsansvarlig	158
Tabell 5-16	Vurdering av tilsynets rolle vis a vis forbedret kvalitetsgaranti for elever og lærlinger. Ved y-nemndsledere, skoleeiere / fagopplæringsansvarlig og utdanningsdirektører	159
Tabell 5-17	Vurdering av betydningen av arbeidslivets kreditering av kvalitetsvurderingssystemet. Ved y-nemndsledere og skoleeiere / fagopplæringsansvarlig	160
Tabell 5-18	Vurdering av sanksjonsmuligheter overfor bedrift. Ved y-nemndsledere og skoleeiere / fagopplæringsansvarlig	160
Tabell 5-19	Vurdering av ressursbehov. Ved y-nemndsledere og skoleeiere / fagopplæringsansvarlig	161
Tabell 5-20	Vurderinger av modell for kvalitetsvurderingssystem relatert til europeiske modeller og standardkrav (EU / EØS). Ved y-nemndsledere, skoleeiere / fagopplæringsansvarlig og utdanningsdirektører	162
Tabell 5-21	Vurdering av tilknytningsform for sentralt tilsyn. Ved y-nemndsledere, skoleeiere / fagopplæringsansvarlig og utdanningsdirektører	162
Tabell 5-22	Vurdering av prinsipper for tilsynsmodell. Ved y-nemndsledere, skoleeiere / fagopplæringsansvarlig og utdanningsdirektører	163

Sammendrag

Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for grunnsopplæringen er et nytt reguleringssystem som ble innført i 2003 for gradvis implementering. For fag- og yrkesopplæringen skal dette systemet på nye måter koordinere opplæringen i skole og bedrift i tillegg til den regionale organisering og forvaltningen av opplæringen, inkludert skoleeiers samarbeid med arbeidslivets parter og organisasjoner. Innføring av nye former for statlig tilsyn inngår i dette. Kvalitetsvurderingssystemet innfører nye metoder, prosedyrer og verktøy som til sammen vil danne en ny infrastruktur for kontroll og læring.

Denne rapporten tar for seg implementeringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystem i relasjon til fag- og yrkesopplæringen i perioden høsten 2005 – høsten 2006. Dette representerer implementeringens innledende første fase, der et enhetlig, nasjonalt regulert kvalitetsvurderingssystem ennå ikke er etablert når det gjelder fag- og yrkesopplæring. Likevel foreligger nasjonale føringer gjennom plandokument, innføring av nye rammer og prosedyrer og utviklingsarbeid. Kvalitetsarbeid står dessuten sterkt innenfor fag- og yrkesopplæringen, ikke minst lokalt, og viktig utviklingsarbeid i forhold til innføring av nye metoder og verktøy har forankring her. Innfasingen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem i forhold til fag- og yrkesopplæringen har på denne måten en annen rytme, annet tempo og et annet grunnlag enn innenfor skolen. Denne rapporten omhandler ikke implementeringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystem i skolen.

Kartleggingen og evalueringen av kvalitetsvurderingsarbeid i fag- og yrkesopplæringen er basert på dokumentstudier, dybdeintervju og breddedata. Det er foretatt en spørreundersøkelse blant 100 bedrifter om implementering av kvalitetsvurderingsmetoder i lærebedrift. Det er foretatt en spørreundersøkelse blant ansvarlige for fagopplæring i fylkeskommunene samt ledere av yrkesopplæringsnemndene om arbeidet med kvalitetskontroll, kvalitetsutvikling og kvalitetsvurdering innenfor fag- og yrkesopplæringen på regionalt nivå. Det er videre foretatt en spørreundersøkelse blant utdanningsdirektører ved fylkesmannens kontor om koordinering og tilsyn av det regionale kvalitetsarbeidet, inkludert erfaringer med og forventninger til bruk av nye revisjonsmetoder. I tillegg er det gjennomført feltstudier innenfor to utvalgte fylker, i rapporten kalt et stort og et lite fylke. I løpet av perioden som denne undersøkelsen omfatter, er det to sentrale innspill til kvalitetsarbeidet innenfor fag- og yrkesopplæringen som har vært av stor betydning: Utdanningsdirektoratets høringsnotat om "Strategi for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen" (inkludert direktoratets oppfølgende forslag til "Nasjonale føringer for kvalitetsarbeidet i fag- og yrkesopplæringen") samt utkast til nye bestemmelser i opplæringsloven knyttet til fag- og yrkesopplæringen utarbeidet av en partssammensatt lovarbeidsgruppe oppnevnt av departementet. Begge omhandler viktige rammevilkår, som har vært bredt diskutert blant feltets aktører, for det videre kvalitetsarbeidet innenfor denne delen av grunnsopplæringen. I rapporten representerer disse ved siden av Kvalitetsutvalgets innstillinger en form for "kjernedokument".

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet innfører nye metoder og verktøy for forbedret prosesskvalitet, strukturkvalitet og resultat-kvalitet, i første rekke med henblikk på forbedret læringsutbytte. Kvalitetsvurderingssystemets generelle funksjon er å forsterke en målrettet opplæring, binde sammen læresteder, gjøre opplæringen gjennom-siktig for omverden og bidra med redskaper til forbedring av den enkeltes læringsprogresjon og karriereforløp. Rapporten viser at det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet vil medføre vesentlige endringer i forhold til fag- og yrkesopplæringens nåværende organisering og innhold på tre nivåer:

- 1) Endringer i forhold til yrkesopplæringsnemndenes oppgaver og funksjon: i første rekke som en overgang fra å være et kontroll- og sertifiseringsorgan til å bli et forsterket politikkkutformende organ.
- 2) Endringer i forhold til forvaltningen av et desentralisert opplæringsansvar; inkludert lærebedriftenes ansvar for implementering og oppfølging av regelmessige kvalitetsvurderingsrutiner, skoleeiers ansvar for oppfølging av kvalitetsrutiner og vurderinger vis a vis sentrale myndigheter, yrkesopplæringsnemnd, brukere og den enkelte lærebedrift, samt innføring av nye prosedyrer for statlig tilsyn gjennom fylkesmann.
- 3) Innføring av nye verktøy for måling av grunnleggende ferdigheter (nasjonale prøver), verktøy for kartlegging av brukervurderinger (Lærlingundersøkelsen og Elevundersøkelsen), oppretting av en kvalitetsportal for sammenliknende vurderinger ("Skoleporten": ennå uferdig i forhold til integrering av fag- og yrkesopplæring), utvikling av nye metoder, verktøy og prosedyrer for underveisvurdering, utvikling av nye indikatorer for underveisvurdering og kompetanse på flere nivå.

Rapportens vurderinger er at det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet favner bredere og representerer en mer grunnleggende omstilling innenfor fag- og yrkesopplæringen enn i resten av grunnopplæringen. Dette har bakgrunn i at fag- og yrkesopplæringen representerer en annen opplæringstradisjon både organisatorisk og innholdsmessig. På den annen side er fagopplæringen tuftet på evne og vilje til samarbeid med tradisjon for pragmatiske løsninger. Denne undersøkelsen bekrefter en sterk omstillingsevne og vilje innenfor organiseringen av og organisasjonene for fag- og yrkesopplæring i Norge.

Hva skjer i bedrift? Kartleggingen viser at nye former for kvalitetsvurderingsrutiner på det generelle plan er godt innarbeidet i lærebedriftene. Best innarbeidet er kvalitetsrutiner som ligger nærmest bedriftens øvrige arbeidsorganisasjon. Kollegaveiledning rangerer høyt og er på nivå med instruktørens observasjon og veiledning. Dernest kommer den halvårlige lærlingsamtalen ved siden av opplæring i bedriftens generelle kvalitetssikringsrutiner. Bedriftene skiller seg fra hverandre bare ved om rutine og vurderingsmetodene er "svært viktig" eller "ganske viktig" for opplæring i bedriften. Lavest rangert er i denne sammenheng formaliserte metoder for individuelt tilpasset opplæring, hvor blant annet individuell opplæringsplan oppgis av "bare" 35 % som "svært viktig". Hele 95 % oppgir samtidig at regelmessig vurdering av opplæring innenfor bedriften enten er "svært viktig" eller "ganske viktig".

Deltakerprosenten i brukerundersøkelser er lav, under en femdel av bedriftene innenfor vårt materiale, men det oppgis å være stor interesse og tiltro til bruk av slike undersøkelser. Det er også stor interesse for underveisvurdering, både som pedagogisk og planleggende instrument. To tredeler av deltakerbedriftene oppgir dessuten ønsker om å teste lærlingers grunnleggende ferdigheter i å lese, skrive, regne samt datakunnskaper. Dette skiller seg fra tidligere holdninger overfor vektlegging av generelle ferdigheter i forbindelse med Reform 94. Til sist gir bedriftene uttrykk for ønsker om oppgradering av det generelle kvalitets- og vurderingsarbeidet i bedrift. Ikke minst er ønsker om et tettere samarbeid med og kunnskap om skolen påfallende sterkt.

Selv om reformevnen og viljen er stor, er lærebedriftenes evalueringkultur på den annen side noe svakere. Halvparten av lærebedriftene hadde hatt lærekontrakter som var blitt brutt. Bare 1 av 20 bedrifter kjente til at dette var blitt evaluert eller fulgt opp.

Undersøkelsen viser at ulike organisatoriske forutsetninger har relativt stor betydning for kvalitetsarbeidet i bedrift. Medlemskap i opplæringskontor eller –ring innebærer et bredt konkret samarbeid om kvalitetsvurdering og kvalitetssikring av opplæringen. Kontakten med skoleeier og yrkesopplæringsnemnd er derimot mer begrenset. En tredel av bedriftene som deltok i undersøkelsen, hadde ikke hatt kontakt med fylkeskommunen i løpet av siste år. Det har også en viss betydning for kvalitetsarbeidet om lærebedriften er stor eller liten, er en gammel eller ny lærebedrift, om den har tradisjoner for partssamarbeid og kollegaveiledning i bedrift med mer. Undersøkelsen peker på at det kan være behov for differensiert oppfølging overfor ulike typer av lærebedrifter. Den peker også på betydningen av videre forskning av kvalitetsrutinenes bruk og effekter innenfor ulike organisatoriske kontekster.

Hva skjer regionalt? Samarbeid mellom skole og arbeidsliv er en sentral kvalitet innenfor fag- og yrkesopplæringen. Dette er blant annet forankret i trepartssamarbeidet innenfor yrkesopplæringsnemndene, som til nå har hatt til ansvar å godkjenne lærebedrifter, føre tilsyn med kvaliteten ved opplæringen i bedrift, oppnevne prøvenemnder og utstede fag- og svennebrev med videre. Undersøkelsen peker på at dimensjonering og formidling har tatt over for kontroll- og veiledningsfunksjoner som den sentrale gjensidige kvalitetsforpliktelse mellom skoleeier og arbeidslivets parter. Kvalitetsutviklingsoppgaver som støtter opp under dette, for eksempel rådgiving og tiltak mot frafall, står generelt sterkere enn faglige utviklingsoppgaver innenfor dette samarbeidet. Faglige drifts- og utviklingsoppgaver er for en stor del enten er tatt over av skoleeier og / eller opplæringskontor eller ring. Kvalitetsvurderingsoppgaver er på sin side ennå i begrenset omfang forankret i yrkesopplæringsnemndenes arbeid. Svakest er interessen hos nemndene overfor kvalitetsvurdering i skolen; her opprettholdes fremdeles et skisma. Sterkest står politisk-strategiske vurderinger på regionalt og nasjonalt plan, inkludert regionale strategiplaner for fagopplæringen. Blant nyere verktøy er brukerundersøkelser mest debattert, mens erfaringer med lærebedriftsbasert vurdering i liten grad er fokusert eller fulgt opp. Ordningen med demonstrasjonsbedrifter fremtrer på tilsvarende vis å ha svak forankring i det regionale kvalitetsutviklingsarbeidet.

Undersøkelsen peker på at skoleeiere og yrkesopplæringsnemndene opererer ut fra forskjellig mål og logikker i relasjon til bedrift, som kan synes å legge begrensninger på samarbeidet. Vår vurdering er at det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet muligvis vil kunne gjenskape et viktig oppgavefelleskap. Dette stiller nye krav til kvalitetsledelse i form av systematisk og kontinuerlig drøfting av et bredt spekter av forutsetninger og mål.

Undersøkelsen peker videre på at kvalitetsarbeidet er ulikt organisert fra fylke til fylke. Materialet tyder på at det finnes to hovedmønstre, hva vi har kalt en smal og en bred organisering. Den smalere er forankret i prinsipper om veiledning og kontroll vis à vis bedrift. Den bredere er forankret i prinsipper om nettverk og tillit. Den første er forbundet med systemer for linjeorganisering. Den andre har vi kalt et kvalitetsnett. Materialet tyder på at der fylkeskommunen ikke har for mange, men heller ikke for få ansatte som arbeider med fag- og yrkesopplæringen er det en tendens til at kvalitetsarbeidet blir bredere. Flere saker blir diskutert innenfor y-nemnda, det er etablert flere typer av eksterne allianser mot prøvenemnder, høyskoler, opplæringskontor med videre, og flere verktøy er i bruk og blir fulgt opp. Kvalitetsvurderingssystemets prinsipper om sammenliknende vurderinger og metodisk og kontinuerlig kvalitetsarbeid synes å bli fanget best opp av en pluralistisk og pragmatisk organisering – basert på en plattform av tilstrekkelig kapasitet. Kvalitetshjulet framtrer å være best forankret i et kvalitetsnett.

I rapporten gjøres det rede for hvordan det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet er et sammensatt system. Det er på en og samme tid et system for kontroll og et system for læring. Materialet viser at fagopplæringens aktører regionalt ennå i liten grad forholder seg til det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet som sådan. Nettsiden Skolenettet er blant annet viktigere enn Skoleporten. Derimot er det stor interesse for nye verktøy som kan virke som nye brohoder og læringsarenaer regionalt. Dette gjelder brukerundersøkelser og nye systemer for underveisvurderinger. Slike brohoder bygger også over en kapasitetsmangel. Et stort flertall av fagopplæringsansvarlige i fylkeskommunene oppgir at de ikke har kapasitet til å besøke og følge opp alle lærebedriftene. Vår vurdering er at lovframleggets nye bestemmelser på dette punkt bør kunne vurderes mot kvalitetsvurderingssystemets alternative muligheter.

Hvor godt forberedt er fylkesmannen? Fylkesmannens oppgavefelt vis à vis grunnopplæringen er treleddet: veiledning, koordinering og tilsyn. Dette er også kalt embetets strategiske triangel. Kartleggingen viser at fylkesmannen har spilt en viktig rolle i forhold til blant annet å skape fellesarenaer for planlegging av Kunnskapsløftet. Fylkesmannens årlige møter med fylkeskommunen fremtrer også å ha betydning i forhold til oppfølging når det gjelder tilbud til minoritetspråklige og voksne, områder som andre deler av undersøkelsen viser har hatt en mer perifer stilling innenfor y-nemndenes arbeid. For øvrig fremtrer fag- og yrkesopplæringen å være et underprioritert område i kontakten mellom skoleeier og fylkesmann. Mindre enn to prosent av de ansatte ved fylkesmannens kontor har selv fag- eller svennebrev. Embetet synes ennå å mangle både kompetanse i og på fag- og yrkesopplæring. Dette kan være en alvorlig mangel foran omlegging til nytt statlig tilsyn. Et stort flertall av utdanningsdirektørene ønsker samarbeid med Samarbeidsrådet for yrkesopplæring i denne

forbindelse. Det kan også være behov for mer ressurser. Det er et ønske blant alle aktører, inkludert skoleeiere og y-nemndsledere, at omstillingen videre garanterer en fortsettelse av yrkesopplæringens tette kopling til arbeidslivet.

En infrastruktur for kontroll – en infrastruktur for læring. Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet implementeres innenfor fag- og yrkesopplæringen dels ovenfra, dels nedenfra. Kvalitetsvurderingssystemet skaper en ny overbygning på opplæringen, som omrammer trepartssamarbeidet på nye måter. På den annen side leverer kvalitetsvurderingssystemet viktige verktøy og metoder som framstår å ha stor betydning for både det lokale og regionale kvalitetsarbeidet. Kartleggingen tyder på at fag- og yrkesopplæringen har hatt vesentlige fordeler av å være med til å utforme nye kvalitetsvurderingsformer og det nye kvalitetsvurderingssystemet nedenfra og opp.

1 Innledning

1.1 Evalueringens to hovedområder

Arbeidsforskningsinstituttet AS har i samarbeid med Agderforskning AS og Danmarks Pædagogiske Universitet i oppdrag å evaluere det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet i grunnopplæringen. Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet utgjør en ny infrastruktur for kontinuerlig og metodisk kvalitetsarbeid på alle nivå i opplæringssystemet. Evalueringen tar for seg implementeringen av kvalitetsvurderingssystemet fra barnetrinnet i grunnskolen til opplæring i bedrift for lærlinger under videregående opplæring. I tillegg inkluderer den frittstående skoler.

Evalueringen er fordelt på to hovedområder. Hoveddelen av evalueringen tar for seg implementeringen av kvalitetsvurderingssystemet i relasjon til opplæring i skolen på alle nivå. Det er i forhold til skolen at implementeringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet i dag er kommet lengst. Her inngår viktige nye elementer som blant annet nasjonale prøver, kvalitetsportalen Skoleporten samt Elevundersøkelsen. En første delrapport ble levert april 2006 (Langfeldt & Lauvdal 2006). Rapporten tar for seg sider av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet relatert til utdanningspolitiske mål og tradisjoner i norsk skole. Hovedvekten er lagt på en gjennomgang av offentlige dokumenter gjennom de siste 20 årene, i første rekke Stortingsdokumenter, som behandler grunnlag og premisser for implementering av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem innenfor norsk skole. Den offentlige debatt knyttet til gjennomføringen av de første nasjonale prøver er et annet tema.

Den delen av evalueringen som er rettet mot skolen strekker seg over et lengre tidsrom, fra 2005 til 2009, og vil bli videreført av Agderforskning og Danmarks Pædagogiske Universitet. Delrapport 1 vil følges opp av to nasjonale surveys – innenfor to tidsavsnitt – blant lærere og rektorer i skolen. Det skal videre undersøkes hvordan arbeidet med det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet er organisert i ulike ledd og over ulike nivå i to fylker. Dette har evalueringsgruppen kalt undersøkelser innenfor to ”vertikale snitt”. Resultater fra skoleundersøkelsene vil bli lagt frem i senere rapporter av evalueringen.

Det andre hovedområdet av evalueringen dreier seg om grunnlaget for og gjennomføringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet i relasjon til fag- og yrkesopplæringen – stort sett med unntak av forhold knyttet til opplæring i skolen. Dette området innenfor evalueringen var formulert som et eget oppdrag, hvor resultatene legges frem innenfor denne rapporten. Arbeidsforskningsinstituttet har hatt ansvar for evalueringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet i relasjon til fag- og yrkesopplæringen.

Evalueringen av forutsetningene for og gjennomføring av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet i forhold til fag- og yrkesopplæringen skiller seg på vesentlige punkter fra forutsetningene og gjennomføring av kvalitetsvurderingssystemet innenfor skolen:

- Fagopplæringen representerer en annen kunnskapstradisjon basert på praktisk læring

- Fagopplæringen har tradisjonelt en annen institusjonell oppbygging, som er forankret i arbeidslivet og har en styringsmodell etter dagens lov basert på trepartssamarbeid
- Implementeringen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem har en annen utviklingstakt i relasjon til fagopplæringen: Det er foreløpig utviklet færre nasjonale vurderingsverktøy i relasjon til fag- og yrkesopplæringen, og færre systemkomponenter er ennå i bruk på landsbasis
- For fag- og yrkesopplæringen representerer implementeringen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem i sin oppbygging og konstruksjon i større grad en strukturereform enn hva den gjør for skolen
- Fag- og yrkesopplæringen har andre organisatoriske og praktiske forutsetninger enn i skolen for gjennomføring av kvalitetsvurderingssystemets prinsipper og metoder for kvalitetsvurderingsarbeid. Dette har i den innledende fase stort sett foregått ”nedenfra og opp”
- Implementeringen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem i relasjon til fag- og yrkesopplæringen har andre – og flere – internasjonale forankringspunkt

Disse forutsetningene har gjort det naturlig å skille ut fag- og yrkesopplæringen som en selvstendig evalueringsenhet. For denne delen av grunnopplæringen er implementeringen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem i sin innledende fase. I hovedsak befinner det seg ennå mest på planstadiet – eller på terskelen til å bli innført. Et enhetlig, nasjonalt forankret kvalitetsvurderingssystem innen fagopplæringen er strengt tatt ennå ikke etablert.

1.2 Evalueringsoppdraget i relasjon til fag- og yrkesopplæringen

Oppdraget samlet sett for evalueringen av Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem er følgende:

Evaluering av Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (...) skal framskaffe informasjon om systemet som konstruksjon, implementeringen av systemet, bruken av systemet og effekten av systemet. Kunnskap fra evalueringen skal brukes til å forbedre systemet underveis. Evalueringen skal både omfatte offentlige og frittstående skoler. Evalueringen skal også omfatte fag- og yrkesopplæringen, herunder sammenhengen mellom skole og arbeidsliv, som en del av grunnopplæringa. Evalueringen på dette punkt må omfatte forholdet mellom offentlige myndigheter, opplæringskontor, lærebedrifter og arbeidslivets organisasjoner.

(fra oppdragsbeskrivelsen, www.utdanningsdirektoratet.no)

For fag- og yrkesopplæringen skulle det i tillegg foretas en kartlegging av forutsetningene regionalt for implementering av kvalitetsvurderingssystemet:

En første kartlegging av hvordan kvalitetsvurdering i fag- og yrkesopplæringen skjer på fylkesnivå.

(fra oppdragsbeskrivelsen, www.utdanningsdirektoratet.no)

Under arbeidet med evalueringen ble oppdraget endret til at kartleggingen av kvalitetsvurderingsarbeidet på fylkesnivå skulle ses i sammenheng med evalueringen av kvalitetsvurderingssystemet som konstruksjon (systemkjennetegn, verktøy og praksisformer), dets implementering, bruk og (eventuelle sporbare) effekter. Implementeringen av nye resultatrettede læreplaner og nye organiseringsmåter og samarbeidsrelasjoner gjennom Kunnskapsløftet på den ene side sammen med implementeringen av nye prosedyrer og verktøy innenfor det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet på den annen side har begge vært viktige rammefaktorer for kvalitetsvurderingsarbeidet regionalt i den perioden som evalueringen er foretatt. Kunnskapsløftet og det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet forutsetter hverandre gjensidig, og implementeringen har for en stor del foregått parallelt.

Betydningen av kvalitetsvurderingssystemet som konstruksjon har på denne bakgrunn vært viktig. Kartleggingen av kvalitetsvurderingsarbeidet innenfor fagopplæringen på fylkesnivå må ses i sammenheng med at

- utforming og organisering av kvalitetsarbeidet er i ferd med å endres
- de institusjonelle rammene for kvalitetssikring av opplæringen er under endring, og
- det vokser frem nye og flere definisjoner av kvalitet

Implementeringen av Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem innenfor fag- og yrkesopplæringen handler på flere plan om et systemskifte. For fag- og yrkesopplæringen har det i denne første overgangsfase imidlertid vært andre elementer av det nye kvalitetsvurderingssystemet som har vært av betydning enn tilsvarende innenfor skolen. Forenklet sagt har implementeringen innenfor fag- og yrkesopplæringen på den ene siden vært preget av politiske innspill til forandringer i opplæringens kontroll- og styringssystemer og på den annen side av nye former for metodisk kvalitetsarbeid av spredt lokal og regional forankring og opphav. Implementeringen har vært delvis ”topp-” og ”bunntung”, men ennå ikke nasjonal. Omvendt har implementeringen i skolen i større grad vært preget av generell spredning av nye, supplerende måle- og vurderingsverktøy, så å si ”fra siden”, i første rekke gjennom utprøving av nasjonale prøver som nytt tillegg til skolens etablerte vurderings- og eksamensformer av elevenes læringsutbytte. Innfasingen av Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem som nytt system og konstruksjon har på denne måten noe ulik betydning, utforming og effekt innenfor hver av de ulike opplæringstradisjonene.

1.3 Undersøkelsesdesign og datagrunnlag

Studier av “vertikale snitt”

En felles ramme for evalueringene innenfor skolen og innenfor fag- og yrkesopplæringen er på den ene siden å gjennomføre nasjonale survey om implementering, bruk og effekter av Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem på henholdsvis skole- og bedriftsnivå og på den annen side studier av implementeringsprosesser innenfor ulike organisasjonsledd og forvaltningsnivåer: fra skole- og bedrift over skoleeiernivå på kommune- og / eller fylkeskommunalt plan til direktorat og departement. Modellen for dette har vært Arbeidsforskningsinstituttets

metodedesign for evaluering av Reform 94, hvor det ble fokusert på organisatoriske betingelser for god oppgaveløsning på ulike nivå innenfor to ”vertikale snitt” i forbindelse med implementeringen av denne reformen – eller på ”organisering og samarbeid om kvalitet” på og mellom ulike nivå av systemet (Blichfeldt m.fl. 1998: 6). Dette har evalueringsgruppen valgt som utgangspunkt også for evalueringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet.

Evalueringsgruppen har valgt to fylker til å representere disse ”vertikale snittene” – et ”stort” og et ”lite” fylke. Disse følges med ulike intervall innenfor begge deler av evalueringen. I prosjektets oppstartsfasen, høsten 2005, ble det samtidig lagt stor vekt på å utarbeide en felles metodisk og til dels felles tematisk plattform for de nasjonale spørreskjemaundersøkelsene innenfor henholdsvis skole og bedrift.

Innenfor denne delen av evalueringen, relatert til fagopplæring, blir intervjuundersøkelsen på regionalt og statlig nivå ikke presentert som dybdestudier. Her har de fått en noe annen funksjon. Dels er undersøkelser av de ”vertikale snitt” utvidet til en nasjonal kartlegging av kvalitetsvurderingsarbeid i fag- og yrkesopplæring på fylkesnivå, inkludert en spørreskjemaundersøkelse blant landets utdanningsdirektører (se nedenfor), hvor fylkesmannen / utdanningsdirektørene representerer statlig myndigheter på regionalt nivå. Sammen med bedriftsundersøkelsen danner dette en form for generaliserte vertikale snitt. Dels trekkes deler av intervjumaterialet frem i form av modelleksempler. Til slutt er nøkkelinformantintervju for en stor del omdefinert til en form for forstudier for breddestudiene. Endringer i feltet underveis samt begrenset kapasitet til å kunne foreta oppfølgingsintervju bidro til et slikt design.

Intervjuer på fylkesnivå

Innenfor videregående opplæring er fylkeskommunen skoleeier, det vil si den ansvarlige instans for tilbud og gjennomføring av opplæringen. Fylkene som ble valgt ut som våre case har forskjellig administrativ oppbygning og organisering. Dette har vært viktig for valget i tillegg til forskjeller når det gjelder størrelse i forhold til elevgrunnlag. Stort fylke er organisert etter en to-nivå-modell, mens lite fylke er sektororganisert. På grunn av sin oppbygging er det foretatt flere intervju innenfor administrasjonen i stort fylke enn i lite fylke. Alle intervju ble foretatt våren 2006.

I stort fylke er det foretatt ni intervju innenfor fylkesadministrasjonen: et intervju med fylkeskommunens ledelse, i dette tilfellet den ansvarlige ved rådmannens kontor for videregående opplæring, to intervju med representant for ledelsen ved avdelingen for fagopplæring samt til sammen fire intervju med pedagogisk veiledere og konsulenter ved samme avdeling. Avdelingen har i alt 31 ansatte.

I lite fylke er det foretatt fire intervju innenfor fylkesadministrasjonen: to intervju med assisterende opplæringsdirektør og to intervju med fagopplæringsjefen. Seksjonen for fagopplæring har i dette fylket 5 ansatte.

I tillegg er det foretatt et intervju med utdanningsdirektøren ved fylkesmannens kontor. Fylkesmannen er statens regionale representant, som er gitt en viktig strategisk rolle innenfor det nye kvalitetsvurderingssystemet.

Innenfor begge fylker er det i tillegg foretatt en form for ”horisontale snitt” for å innhente kunnskap om forholdet mellom skole og arbeidsliv. I begge fylker er det gjennomført intervju med en opplæringsansvarlig i lærebedrift, den ene av disse en demonstrasjonsbedrift. Dessuten er ledelsen ved åtte opplæringskontor – fire i hvert fylke – samt tre lærere intervjuet. Opplæringskontorene representerte industrifag, håndverksfag og nye fag innen offentlig sektor: opplæringskontor for elektrofag, rørleggere, tømrere, blomsterbinding og barn- og ungdomsfag. Vi ønsket videre med dette å ha representert både små og store fag i utvalget samt fagområder som hadde erfaringer med alternative vurderingsformer, den såkalte mappemodellen. Ut over dette er to prøvenemndsmedlemmer intervjuet, fra henholdsvis barn- og ungdomsfag og elektrofag. Til slutt er lederen av yrkesopplæringsnemnda i begge fylker blitt intervjuet. Alle intervjuer ble foretatt våren 2006.

Formålet med intervjuene på fylkeskommunalt nivå var å få en oversikt over bredde og omfang av kvalitetsvurderingsarbeidet, satsingsområder, metoder for oppfølging av kvalitet i bedrift, rutiner for oppfølging av lærlinger underveis samt sluttresultat, organisering og gjennomføring av Lærlingundersøkelsen, eventuelle endringer i kvalitetsvurderingsarbeidet de seneste år, endringer som følge av Kunnskapsløftet, samarbeidsrelasjoner mellom skoleeier og yrkesopplæringsnemnd, samarbeidsrelasjoner mellom skoleeier og opplæringskontor, og samarbeid med andre eksterne aktører. Intervju med lederne av yrkesopplæringsnemndene hadde samme tema.

Formålet med intervjuene med representanter for lærebedrift og opplæringskontor var å få et innblikk i ulike rutiner for kvalitetsvurdering i bedrift: opplæringskontorenes oppfølging av kvalitetsrutiner, erfaringer med lærebedriftsbasert vurdering, erfaringer med individuell opplæringsplan, betydningen av generelle kvalitetsrutiner i bedrift, erfaringer med underveisvurderinger, relasjon til skoleeier, samarbeid med skoler og lærere, forventninger til og erfaringer med innføring av Kunnskapsløftet. Tema for intervju med lærere var samarbeid om kvalitet mellom skole og bedrift, herunder gjennomgående vurderingsformer.

Intervjuer på sentralt nivå

Vi har hatt tre intervjuer i Utdanningsdirektoratet. Et av intervjuene var med en representant for oppfølgingsgruppen for evalueringen og relaterte seg til innkretsing av problemstillinger og felt, blant annet i relasjon til Kunnskapsløftet. Et annet intervju med annen medarbeider relaterte seg til direktoratets høringsnotat, ”Strategi for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen”: bakgrunn, historikk og forankring. Et tredje intervju var med representanter for forskjellige avdelinger og var rettet mot direktoratets arbeid med tiltak for individ- og systemvurdering innenfor fagopplæringen (jf. Kvalitetsvurderingssystemets formål), forhold knyttet til underveisvurdering og nasjonale prøver i yrkesfag og forholdet mellom arbeidet for en ny kvalitetsmodell – ”kvalitetshjulet” – innenfor fagopplæringen (på bakgrunn av ”Strategi for

kvalitet i fag- og yrkesopplæringen”) og arbeidet med viderutvikling av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet.

Disse intervjuene ble på samme måte som de foregående foretatt våren 2006. Vår forståelse på bakgrunn av intervjuene var at arbeidet med videreutvikling av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem innenfor fag- og yrkesopplæringen til et enhetlig, samordnet system på dette tidspunkt ennå var uferdig, fortsatt under behandling og bearbeiding. På denne bakgrunn valgte vi ikke å følge opp intervjuene sentralt med intervju i departementet. Av samme grunn har vi heller ikke intervjuet representanter for lærerorganisasjonene. Vi valgte å konsentrere arbeidet om kartlegging av praksis på regionalt nivå og lokalt i bedrift, inkludert en evaluering av dette arbeidet i lys av sentrale plandokument.

På bakgrunn av fagopplæringens forankring i praksislæring og et trepartssamarbeid har vi imidlertid valgt å ha intervju med NHO sentralt. Dette intervjuet dreide seg om krav til kvalitetsrutiner i bedrift, dokumentasjonsordninger, undervisvurdering og definisjon av kvalitet. Begge lederne av yrkesopplæringsnemndene som vi har intervjuet på fylkesnivå representerte Landsorganisasjonen. Et av disse intervjuene tok blant annet opp forslag til nye bestemmelser i opplæringsloven når det gjelder kvalitetsvurdering og kvalitetssikring av fagopplæringen.

Europeisk komparasjon

Som en del av oppdraget ønsket oppdragsgiver at evalueringsgruppen skulle foreta en sammenlikning av prinsippene for Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem i Norge med system og prinsipper for kvalitetssikring av opplæring i andre land. I etterkant av intervjuene på regionalt og sentralt nivå ble det sendt en synopsis med spørsmål til forskerkontakter i Finland, Danmark, England og Sveits. Vi mottok svar fra Danmark, England og Sveits. I august 2006 deltok vi på en internasjonal konferanse i Gilleleje, Danmark, med paper. Det er foretatt relativt omfattende litteratursøk samt dokument- og litteraturstudier, spesielt knyttet til utviklingen av et europeisk kvalifikasjonsrammeverk og rammeverk for kvalitetssikring av opplæringssystemene samt erfaringer fra utviklingen av et internasjonalt ”PISA-VET” (for fag- og yrkesopplæring).

Spørreskjemaundersøkelse på regionalt nivå: skoleeiere, y-nemndsledere og fylkesmann

Kartleggingen av kvalitetsvurdering på regionalt nivå baserer seg på spørreskjemaundersøkelse blant ansvarlige for fag- og yrkesopplæring i fylkeskommunen (”fagopplærings-sjefer”), ledere av de regionale yrkesopplæringsnemndene og utdanningsdirektørene ved fylkesmannens kontor. Tre omfattende skjema ble utarbeidet, et til hver respondentgruppe. Disse baserte seg på dokumentstudier samt intervjuer foretatt på regionalt og sentralt nivå. To faktorer tilsa at undersøkelsesskjemaene ble omfattende: 1) Kvalitetsvurderingssystemet var for fag- og yrkesopplæringen ennå i liten grad knyttet til bestemte verktøy og prosedyrer, 2) Den kvalitative (for)undersøkelsen hadde vist at det var stor variasjon fylkene imellom når det gjaldt oppgaveorganisering samt bredde og innretning på kvalitetsvurderingsarbeidet.

Vi brukte et elektronisk basert system for utsendelse og bearbeiding av våre spørreskjema (Quest-Back). Før endelig skjema ble sendt ut, ble hele eller deler av skjemaene forelagt 1 – 2 representanter for hver av respondentgruppene / mottakerne.

Skjemaene ble utsendt i november 2006. Tekniske systemsvakheter skapte problemer for respondentene i svarprosessen. For flere var informasjon blitt slettet. Dette medførte noen forsinkelser, muligvis at vi også mistet noen respondenter. Vi mottok svar fra 16 av 19 skoleiere / fagopplæringsansvarlige, fra 12 av 19 y-nemndsledere og fra 14 av 18 utdanningsdirektører. Vi anser dette som et tilfredsstillende svar for å få inntrykk av praksis, erfaringer og rutiner på regionalt nivå. Frafallet er imidlertid forskjellig for fylkene. Dette begrenser i noen grad våre sammenlikningsmuligheter.

Dataene er analysert i SPSS. Dataene blir i rapporten i hovedsak presentert i form av enkle frekvensfordelinger. For kommentarer til øvrig bruk av materialet henvises til den løpende fremstilling innenfor kapitlene.

Spørreskjemaundersøkelse blant instruktører / faglige ledere i lærebedrift

Kartleggingen av kvalitetsvurderingsarbeid i lærebedrifter ble gjennomført som telefonintervju. Ut fra kjennskap til variasjon i arbeidsform og infrastruktur blant lærebedrifter valgte vi verken å sende ut skjemaer elektronisk eller per post. Selve gjennomføringen ble utført av Norsk Respons. Intervjuene fant sted 8. – 23. november 2006.

Etter modell av FAFOs undersøkelse av etter- og videreutdanning i grunnopplæringen i 2003 (Hagen, Nyen & Folkenborn 2004) valgte vi å begrense utvalget til 100 bedrifter. Den kvalitative (for)undersøkelsen tydet på at det var relativt liten forskjell i kvalitetsvurderingsarbeidet innenfor ulike bransjer, sektorer og fag. Siden det ikke var større forskjeller, har vi ansett det forsvarlig å operere med dette begrensede utvalget.

Vi ønsket å sikre at bedrifter av ulik størrelse var representert i utvalget. Utvalget av 100 bedrifter ble trukket fra et register over alle lærlingkontrakter i november 2005, tilsendt fra Utdanningsdirektoratet. For å sikre en spredning av bedrifter er utvalget stratifisert etter hvor mange lærlinger bedriften hadde på dette tidspunktet. Det er intervjuet 70 bedrifter som stod oppført i registeret med 1 – 3 lærlinger, 15 bedrifter med 4 – 10 lærlinger og 15 bedrifter med mer enn 10 lærlinger. Det ble totalt trukket 324 bedrifter.

Også skjemaet for bedriftsundersøkelsen var relativt omfattende. Vi ønsket her ulik type informasjon som både krevde nært kjennskap til den løpende opplæringen av lærlingen i bedrift samt generelle opplysninger om lærebedriften som sådan. Vi ba på denne bakgrunn om å få intervju den / en person i bedriften som hadde hatt instruktøransvar siste år og hadde godt kjennskap til generelle forhold i bedriften og / eller den person som var faglig leder og samtidig hadde nært kjennskap til den løpende opplæringen. Utvalget omfatter her også instruktører og faglige ledere i virksomheter som medlem av et opplæringskontor, selv om det da er opplæringskontoret som er avtalepart når lærekontrakten undertegnes.

Siden registeret som ble brukt var fra høsten 2005, var det en del av de oppringte bedriftene som ikke hadde hatt noen lærlinger siste år (ved intervjudtidspunkt). Totalt 41 bedrifter falt ut på grunn av dette. 66 personer ønsket ikke å delta i undersøkelsen, blant annet fordi de ikke følte seg tilstrekkelig informert til å delta. Enkelte oppgav at de ikke hadde tid. 117 bedrifter havner i kategorien ”ubesvart”, som i dette tilfellet betyr at det ikke var mulig å få intervju med riktig person i bedriften i løpet av intervjuperioden.

Dataene ble punchet og tilrettelagt i SPSS av Norsk Respons. Resultatene er ikke vektet. Videre analyser og tolkninger er foretatt av Arbeidsforskningsinstituttet. Siden datagrunnlaget er begrenset, må resultatene imidlertid tolkes med forsiktighet. Feilmarginene for et utvalg på 100 personer er i størrelsesorden +/- 6 – 10 prosentpoeng. Det henvises for øvrig til kommentarer til metodebruk i fremstillingen.

1.4 Problemstillinger

Evalueringen er utført i relasjon til fire hovedproblemstillinger:

- Hvordan samarbeides det om kvalitetsvurdering i fag- og yrkesopplæringen på og mellom nivåer?
- Hvilke nasjonale, regionale og lokale verktøy for kvalitetsvurdering er i bruk?
- Hva kjennetegner kvalitetsvurdering som metode?
- Hva er de organisatoriske betingelser – lokalt, regionalt og nasjonalt – for implementeringen av et nytt nasjonalt kvalitetsvurderingssystem i fag- og yrkesopplæringen?

2 Kvalitetsvurdering i fag- og yrkesopplæringen – bakgrunn og perspektiv

2.1 Praktisk kunnskap – kunnskapsstatus og politikk

Fag- og yrkesopplæringen representerer en annen tradisjon enn hva vi forbinder med skolekunnskap og boklig lærdom. Historisk har den hatt sitt egne, separate løp når det gjelder opplæringsformer og utdanningsveier. Yrkesutdanningen har tradisjonelt sett vært en innvielse i arbeidslivet, ikke en løstrevet allmennutdanning. Dens særegne kunnskapsform har vært og er praktisk kunnskap. Dette er en kunnskap om hva man gjør og hvordan man gjør ting samt hvorfor man gjør som man gjør, oftest som fasetter av en og samme oppgaveløsning eller handling. Det er en kunnskapsform som slik er *mer enn* teknikk og *mer enn* teori. Den representerer en annen form for dannelse (eks. Janik 1996, Molander 1993, Schön 1991). Dens utgangspunkt og produkt er – i korte trekk – kroppsliggjort kunnskap, praktisk kyndighet og reflektert erfaring.

Fag- og yrkesutdanning representerer en kunnskapsform som kanskje er tettest på læring. Yrkesutdanning kan ikke læres isolert fra praksis. Langt mindre kan den utøves, utvikles eller holdes ved like på avstand fra et praksisfelt. Den er hva man kaller en situert kunnskapsform. Det er slik den også er dynamisk.

Det er mye som tyder på at praksiskunnskap – slik fag- og yrkesutdanning i første rekke representerer – er en kunnskapsform som i dag vinner stadig større utbredelse og anerkjennelse både i arbeidslivet, i politikken og i organisasjons- og samfunnsvitenskap. Et allment fokus på læring i arbeidslivet og lærende organisasjoner er et eksempel på dette. Innenfor organisasjonslæren rettes det søkelys mot hvordan organisasjoner blir skapt og opprettholdt gjennom ulike former for lærings- og samhandlingsmønstre. Bedrifter og virksomheter er ut fra dette perspektiv noe man gjør og produserer parallelt – mer eller mindre integrert – med øvrige aktiviteter knyttet til kjernevirksomheten (eks. Nicolini m.fl 2003, Alvesson 2002, Law 1994). Praksislæring er i denne forstand et *vilkår* for kunnskap, produksjon, sosiale felleskap og verdiskaping. Det kommer ikke som et tillegg til organisasjonen, men er virksomhetenes grunnlag og ramme.

Det finnes flere skoler og tilnærminger til forståelse av arbeidslivets organisasjon og virksomheter som et praksisfelt. Et av flere fellestrekk er å se på arbeidssammenhenger som lokale sosiale-materielle kontekster og som kollegiale praksisfellesskap. Innenfor en slik forståelse er organisasjonens viktigste innhold individuelle og kollektive læringsprosesser, der disse utvikles både sideløpende og løper sammen (eks Lave & Wenger 1991, Wenger 1998). Et annet viktig fellestrekk er å forstå arbeidslivets handlingskontekster som ulike typer av fortolkningsprosesser. Gjennom de senere år er oppmerksomheten slik blant annet blitt rettet mot omdanning av taus, kroppsliggjort kunnskap til fellesverdier og kodifisert kunnskap for å frigjøre skjulte og latente organisasjons- og kunnskapspotensialer (Nonaka & Takeuchi 1995, von Krogh mfl 2001). Andre har trukket inn hvordan oppgavesammen-

hengene i arbeidslivet er blitt mer og mer innrammet av ulike former for teknologi, artefakter og verktøy. Dette skaper nye former for kompleksitet gjennom flere forbindelsesledd, andre allianse- og tilknytningsformer, nye maktforhold og flere sideløpende virkeligheter og univers i organisasjonen (eks Suchman 1994, Law 2002, Latour 1999, Engeström & Middleton 1996). I stedet for fast definerte disipliner og fag – og oversiktelige produksjonsforløp – er det snakk om fremveksten av teknologi- og handlingsdefinerte aktivitetsfelt og kunnskapskulturer. Kommunikasjonsbarrierer mellom profesjoner kan slik på mange måter også ha blitt større (eks Knorr Cetina 1999). Til sist blir organisasjons- og kunnskapsprosesser dels diskutert i et individuelt perspektiv, knyttet blant annet til nye krav til subjektivering av arbeidet, inkludert jobbutforming, jobbtilhørighet, lærings- og problemløsningskapasitet (eks. Gerber & Lankshear 2000, Boud & Garrick 1999, Nielsen m fl 1994, Deichman-Sørensen 2005) og dels i et institusjonelt perspektiv, hvor det fokuseres på utvisking av skillet mellom kunnskap og produksjon, og der sfærene løper sammen, til nye former for kunnskapsproduksjon av pragmatisk, ”robust” kyndighet og viten (eks Gibbons m fl 1994, Nowotny m fl 2001).

Sett på bakgrunn av det omfang av litteratur og kunnskap som i dag finnes om praksislæring i organisasjoner og i arbeidslivet som vilkår for utvikling, verdiskaping og læring, slik vi her overflattisk har illustrert, er det påfallende lite som finnes om fag- og yrkesopplæring som tilsvarende praksisfelt. På dette området er vår kunnskap overraskende fattig eller langt mer spredt.

For det første mangler vi kunnskap om fag- og yrkesopplæring som *læringsbaner eller læringsforløp*. Dette perspektivet er stort sett forskjøvet til voksenopplæring, hvor det diskuteres innen en kontekst av livslang læring (eks. Jarvis mfl 2003) eller knyttet til såkalt port folio og undervisvurdering mer som avgrensede tekniske installasjoner og fenomen (eks. Snadden m fl 1996, 1998). Den norske evalueringen av alternative vurderings- og prøveformer i fagopplæringen, inkludert den såkalte mappemetoden, har på samme måte heller ikke dette som tilnærming (Buland & Havn 2002, Havn og Buland 2003). Både i norsk og utenlandsk forskning er denne type innholds- og prosessperspektiv for det meste fraværende, i hovedsak begrenset til spørsmål om generell deltakelse og sosialisering i bedrift (Lave & Wenger 1991, Nielsen & Kvale 1999).

For det andre mangler vi eller har lite kunnskap om fag- og yrkesopplæring som *kunnskaps-system og praksiskunnskap i bruk*. I norsk og europeisk målestokk er dette et perspektiv som etter hvert er begynt å vokse frem, men som foreløpig synes å være begrenset til profesjonskunnskap med bakgrunn i høyere utdanning (eks. Eraut m fl 2003, 2004, Malin 2000). Her har fokuset vært på samspillet mellom ulike kunnskapsformer, hvordan disse er ulikt innrettet teknisk, faglig og organisatorisk, og hvordan de både overlapper og kolliderer innenfor møtet på arbeidsplassen. I forbindelse med evalueringen av Reform 94 var hovedfokus lagt på forholdet mellom opplæring i skole og opplæring i bedrift, og der det på et generelt grunnlag blant annet ble advart mot nasjonal standardisering av kunnskapsmål og ”pensumplaner” til foretrengsel for faglig autonomi, helhetsforståelse og praksisforankring (Olsen & Seljestad 1999). Innenfor fag- og yrkesopplæringen må vi – så vidt vi kjenner til – likevel mer enn ti år

tilbake for å finne bredere studier om fagarbeid, fagkompetanse og fagarbeiderstatus i en bredere kontekst av konkrete arbeidsprosesser og arbeidsorganisasjon (eks. Michelsen 1995, Korsnes 1996, Lahn 1995).

For det tredje mangler vi kunnskap om fag- og yrkesopplæringen som et eget *opplærings-system* – som en opplæring med et eget innhold, egne tradisjoner og egen organisasjon. Forskning om fag- og yrkesopplæringen i Norge har i de senere år stort sett vært begrenset til effektstudier av enkeltstående tiltak. På samme måte som det finnes komparative studier av fag- og yrkesopplæringens organisering i ulike land (eks. Culpepper & Finegold 1999), vil det være behov for sammenliknende studier av allmennutdanningens og yrkesutdanningens konstruksjon, innhold og historikk internt i Norge (kortere fremstillinger finnes riktignok, blant annet Mjelde 2002). Selv den forskningsbaserte evalueringen av Reform 94 finnes det få – om noen – ansatser fra når det gjelder en helhetlig vurdering av forholdet mellom de ulike opplæringsformene innenfor videregående opplæring og den gang reformen som system (jf. Kvalsund m fl 1999).

Kunnskapsløftet og innføringen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem stiller oss overfor dette som en ny utfordring. Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet sammen med Kunnskapsløftet skaper på mange måter et nytt praksisfelt for fag- og yrkesopplæringen i Norge. Vi skal gi noen eksempler. For det første innfører det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet nye teknologiske verktøy, som på radikalt vis vil innramme grunnopplæringen på andre måter. Skoleporten, Elevundersøkelsen og Lærlingundersøkelsen er eksempler på slike nye koordineringsverktøy. Som nasjonale verktøy og som systemelement redefinerer de opplæringsystemet ikke bare som linjeorganisasjon, i første rekke for fagopplæringen, men også gjennom omforming til et til et bredere felt av samhandlende aktører og verktøy. For det andre er dette et system som forutsetter et minstemål av oppslutning og bruk for å fungere. Sammenlikningsgrunnlaget svikter, om mange ikke tar det i bruk. Offentliggjøring av resultat fra nasjonale prøver er blant annet avhengig av innfriing av visse terskelverdier. For det tredje er dette et system som forutsetter fortolkningspraksis. Brukerundersøkelsene både krever og nødvendiggjør lokale og regionale tilbakemeldingssløyer for vurdering og oppfølging. Dette utgjør et vesentlig element i kvalitetsvurderingssystemet som rammer for en lærende organisasjon (jf. NOU 2003: 16 *I første rekke*). For det fjerde innføres læringsbaner som nytt prinsipp, idet blant annet nasjonale prøver ikke skal være enkeltstående prøver, men diagnostiske tester, hvor progresjon og læringsutbytte også skal kunne følges over tid. For det femte, til sist, introduserer Kunnskapsløftet nye kvalitets- og kunnskapsstandarder gjennom kompetanse- og ferdighetsmål. Læreplanenes kompetanseplattformer kan slik sammenliknes med nye rammer og standarder for en annerledes plastisk og robust kunnskap.

På mange måter er Kunnskapsløftet og rammene for kvalitetsvurderingssystemet en form for tettere tilnærming til arbeidslivet og til fag- og yrkesopplæringen. Innføring av Programfag-til-valg samt overgang fra disiplinkunnskap til et ferdighetsbegrep og kompetansemål er eksempler på dette. På den andre siden vil antakelig det nye kvalitetsvurderingssystemet ha størst endringseffekt i forhold til nettopp fag- og yrkesopplæringen. Denne opplæringen har i

første rekke vært lokalt forankret, ofte understøttet av mer uformell kollegaveiledning. Til tross for gjennomgående læreplaner har fagopplæring på bedriftsnivå tidligere ikke på samme måte vært nasjonalt regulert og koordinert, slik det nye kvalitetsvurderingssystemet forutsetter. Innføring av statlig tilsyn i bedrift representerer en overgang til et nytt organiseringsprinsipp. Dette vil i prinsippet kunne endre grunnlaget for partssamarbeidet innenfor de regionale yrkesopplæringsnemndene utover bortfall av deres ansvar og kontroll med opplæring i bedrift. Vi er fristet til å spørre: Kanskje vil en reform som det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet favne bredere og ha større endringseffekt når det gjelder fag- og yrkesopplæring, fordi reformen har hatt andre modeller og et annet opplæringssystem som utgangspunkt? Det er kanskje betegnende at fag- og yrkesopplæringen i en viss forstand er blitt ”hengende etter”?

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet representerer innenfor fag- og yrkesopplæringen et nytt begrep om kvalitet, nye modeller for måling og validering av kunnskap, nye organisatoriske rammer for regulering og styring foruten nye tekniske system og verktøy for kontroll og læring. Dette krever en kompleks tilnærming til feltet med basis i blant annet flere teoritradisjoner. Systemet er strengt tatt heller ikke ett system, men består av flere lag. Vi skal komme tilbake til dette om litt når vi tar for oss kvalitetssystemets konstruksjon og sammensetning. Der vil vi også følge opp spørsmål om systemintegrasjon og eventuell forekomst av systemdissonans.

2.2 Mot et nytt epoke- og systemskifte i fag- og yrkesopplæringen?

Fag- og yrkesopplæringen har i Norge, sammenliknet med land som for eksempel Tyskland og Danmark, vært relativt svakt institusjonelt utbygget og forankret. Kort fortalt dreier det seg om en institusjonalisering som eide rom ikke før vi kom til tiårene etter andre verdenskrig. Lov om yrkesskoler for håndverks-, industri- og servicefag (vedtatt av Stortinget i 1940) trådte først i kraft i 1945, som samlet de ulike verkstedsskoler som inntil da hadde eksistert under en lov. Med innføring av en egen lærlinglov i 1950 ekspanderte lærlingordningen betraktelig i industrien, men først i 1980 fikk vi i Norge en landsdekkende lov for opplæring i bedrift basert på lærlingordningen. Før dette hadde lærlingloven vært kommunalt styrt, knyttet til håndverkslovens utbredelse. Med yrkesskoleloven og lov om fagopplæring i arbeidslivet fra 1980 var det etablert et nasjonalt forankret opplæringssystem ”side om side med de boklige skoler”, slik intensjonen tidligere ble formulert i Stortinget under lovbehandlingen forut for krigen (Mjelde 2002). Opplæringsloven av 1998 kroner dette verket, hvor det på bakgrunn av Reform 94 innføres et rettslig samordnet opplæringssystem av studieforberevende studieretninger (nå program) på den ene siden og studieretninger (program) for opplæring til praktiske yrker på den andre.

Vi kan forenklet betegne dette som tre epoker eller systemfaser innenfor fag- og yrkesopplæringen i Norge. Perioden fra 1945 til 1980 vil vi betegne som institusjonaliseringens første fase. Perioden fra 1980 til 1994 kan betegnes som andre fase og perioden fra 1994 til

2006 som en tredje fase. Dette innebærer at Kunnskapsløftet, inkludert implementeringen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, representerer et nytt skifte og systemreform. Som reform er det på linje med Reform 94 og representerer en større omlegging enn for eksempel 1970-årenes innføring av ”kombinerte skoler”. Kunnskapsløftet og det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet representerer etter vårt skjønn en både faglig, organisatorisk og institusjonell omstilling og systemendring.

Vi vil kort begrunne dette. Sett fra et yrkesopplæringsperspektiv er de første to periodene kjennetegnet av at bedriften i første rekke er en lokal rekrutteringskanal. Dette er systemenes grunnpilar. Bedriften er en sosial læringsarena for videre arbeid i bedriften. Vi kan kalle den første epoken et desentrert eller lokalt forankret opplæringsystem basert på sosial læring. Den andre fasen vil vi derimot karakterisere som et desentralisert system, innrammet av nasjonale lover og et regionalt utviklet system av yrkesopplæringsnemnder. Viktige forutsetninger for det som senere skal komme ble samtidig grunnlagt i denne perioden gjennom forslag og diskusjon om bredere bransjebaserte opplæringsformer (Deichman-Sørensen & Lesjø 1976).

Den tredje fasen innleder en epoke av rettslig og systemintegreerte opplæringsystem. Den såkalte hovedmodellen med to år i skole og to år i bedrift for yrkesopplæringen er et bilde på den nye institusjonelle samordningen som ble innført med Reform 94. Vi vil kalle denne fasen et desentralisert, systemforankret opplæringsystem, et system som ikke lenger har sosial læring i bedrift som primært formål. Reformen innfører dessuten en ny opplæringsrett for all ungdom (og senere voksne). Sammen med en rekke faktorer som ny forvaltningsreform, der ansvaret for videregående opplæring ble lagt til fylkeskommunene, et nytt offentlig finansieringssystem, forbedrete bedriftstilskudd for opplæring i bedrift, grunnopplæring i skole samt en oppfølgingstjeneste for elever som faller fra skulle den nye modellen skape ikke minst større gjennomstrømming – og generelt en ny systemrasjonalitet. Vi vil slik karakterisere denne epoken som et regionalt forankret, *komplekst* system. Det skiller seg fra de foregående perioder ved at den første representerer et *enkelt og lokalt* forankret system, mens den andre perioden representerte et *utvidet og nasjonalt* system.

En fjerde periode, som vi oppfatter innledes i kraft av Kunnskapsløftet og det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, har derimot som kjennetegn et *hyperkomplekst* system (Qvortrup 2001). Disse reformene representerer en kompleksitetsøkning i forhold til Reform 94. Ikke bare innføres nye styringsverktøy, i første rekke gjennom kvalitetsvurderingssystemet, men disse er heller ikke bare styringsmedier, men også læringsverktøy. Kvalitetsvurderingssystemet representerer en annen type av koordineringsverktøy som kommer som et tillegg. Det vil si, med Kunnskapsløftet dreier det seg ikke lenger ”bare” om kompleks forvaltning, målstyrte læreplaner og rutiner for forbedret gjennomstrømming. Kunnskapsløftet innfører et prinsipp om lokalt metodevalg, hvor kvalitetsvurderingssystemet på sin side skal sørge for større grad av gjennomsiktighet, systemlæring og lokal kvalitetsutvikling. Kontinuerlig vurdering av systemforutsetninger kommer inn som en ekstra dimensjon, styringsprinsipp og arena.

Vi kan sammenfatte forholdet mellom de fire epoker eller systemmodeller med følgende tabell:

Tabell 2-1 Fag- og yrkesopplæringens systemfaser etter 1945

Epoke	System-integrasjon	Reform-markør	System-mål	System-kjennetegn	System-rasjonalitet	Organiserings-prinsipp
1945–1980	Parallele opplærings-system	Lov om yrkesskoler av 1945 (Håndverksloven)	Lokal opplæring / medlemskap	Desentrert	Enkelt system	Laug-organisering/ Faglig autonomi
1980–1994 / 1998		Lov om fagopplæring i arbeidslivet av 1980	Nasjonal regulering	Desentralisert	Utvidet system	Regelstyring / Likebehandling
1994 / 1998–2006	Koordinerte opplærings-system	Reform 94 Opplæringsloven av 1998	System-integrering / System-rasjonalitet	Desentralisert / Koordinert	Komplekst system	Målstyring / Resultatstyring
2003 / 2006–		Kunnskapsløftet / Nasjonalt kvalitetsvurderings-system	System-fleksibilitet / System-effektivitet	Koordinert / Desentrert	Hyper-komplekst system	Kvalitetsvurdering / Kvalitetsstyring

Ovenstående tabell er kun et forenklet bilde av kjennetegn ved de ulike epoker. Det må også understrekes at de ulike epokene mer enn bare avløser hverandre. Slik vi forstår det, kan fag- og yrkesopplæringens historie etter krigen forstås som inndelt i fire epoker, men der kjennetegn og egenskaper fra foregående perioder følger med inn i de neste. Det er mer snakk om at senere kjennetegn legger seg lagvis ”oppå” de foregående (Olsen 1998).

For å illustrere: Fortsatt er kollegaveiledning for lærlinger i bedrift av stor betydning. Det er også viktig med faglig autonomi. Fortsatt er feltet også regulert gjennom lovverk og prinsipper om blant annet likebehandling. Fortsatt er videre målstyring, gjennomstrømming og resultatstyring sentrale mål og prinsipper for organisering av videregående opplæring. Det nye som likevel er kommet til er for det første nye medier for koordinering og for det andre et prinsipp om refleksiv systemstyring og læring. Sammen med Kunnskapsløftets nye læreplaner utgjør dette et nytt ”lag” som er gjennomgripende for hele opplæringsystemet.

2.3 Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemets konstruksjon

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet innlemmer fag- og yrkesopplæringen på nye måter som integrert del av forvaltningssystemet. Det består av flere enkeltstående elementer: nasjonale prøver innenfor grunnleggende ferdigheter, en internettbasert kvalitetsportal, Skoleporten, med informasjon på skole- og skoleeiernivå for sammenliknende vurderinger

(mer om dette nedenfor), nye former for brukerundersøkelser for skole og bedrift med standardiserte maler, Elevundersøkelsen og Lærlingundersøkelsen, samt nye prinsipper for systematisk vurdering av forutsetninger, resultat og mål, det vil si kvalitetsvurdering som metode, og til sist nye metoder og prinsipp for statlig tilsyn. Til sammen innebærer dette i realiteten en endring i forhold til fag- og yrkesopplæringen på hele tre fronter:

- 1) En endring i forhold til fag- og yrkesopplæringens trepartssamarbeid eller såkalte korporative styringsmodell
- 2) En endring når det gjelder systemer og modeller for offentlig forvaltning og statlig koordinering og styring
- 3) Innføring av nye koordineringsmedier for systemkontroll og organisasjonslæring på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå

Dette er tre dimensjoner ved en og samme prosess og har blant annet konsekvenser for hvordan man på regionalt nivå samarbeider om kvalitet – hvilket fokus man har på henholdsvis kvalitetskontroll, kvalitetsutvikling og kvalitetsvurdering. Det har også konsekvenser for blant annet kvalitetsvurderingssystemets implementeringseffekter i forhold til ulike aktørgrupper.

Vi skal kort kommentere hver av de tre dimensjonene.

Dimensjon 1: Endringer i partssamarbeidet

I forbindelse med evalueringen av Reform 94 ble det pekt på at reformen innebar en betydelig omforming av vilkårene for trepartssamarbeidet innenfor fag- og yrkesopplæringen. Ved at reformen innebar en omforming til et integrert videregående opplæringssystem ble det lagt grunnlag for en annerledes *sammenvevning* av særinteresser, representert ved arbeidslivets parter, og offentlig myndigheter (Michelsen m fl 1998, Michelsen & Høst 2004). Det sterke fokuset på formidling – det vil si rekruttering av lærebedrifter og formidling av elever til læreplass i bedrift – som er vokst fram i kjølvannet av denne reformen er illustrerende for dette. Dette forvaltes i dag av fylkeskommunen og yrkesopplæringsnemnd som et felles ansvar. Som styringsform er det blitt kalt ”neo-korporativisme” eller også ”regulert selvregulering” og ”integrert deltakelse” (Streeck 1987, Michelsen m fl 1998). Prinsippet som her følges er at særinteresser som tidligere har påvirket systemet utenfra i stedet omvandles til en form for statsbærende interesseorganisasjoner. Representanter for særinteressene skal ikke bare påvirke systemet innenfra gjennom nærhet til beslutningsinstanser. De skal også regulere og kontrollere sine egne medlemmer, for eksempel når det gjelder krav til avtaler, kontraktsinnhold, oppfølging av bestemte rutiner og forskriftsbestemmelser med mer. Det siste gir de krav særinteressenes stiller legitimitet overfor myndigheter, mens regulering overfor medlemmene – lærebedriftene – ikke på samme måte trenger å legitimeres av det offentlige eller legitimeres overhodet.

Vekslingen mellom politikk og iverksetting gjennom slike bestemmelser for medvirkning har vært og er en vanskelig balansegang for yrkesopplæringsnemndene. Med en eventuell oppfølging av forslaget til nye bestemmelser i opplæringsloven knyttet til fag- og yrkes-

opplærings organisering, som for tiden er til behandling (forslag levert i mai 2006 av den såkalte Lovarbeidsgruppa ledet av Jan Ellertsen), endres dette grunnlaget. Yrkesopplæringsnemndene skal ikke lenger føre kontroll med kvaliteten ved opplæring i bedrift. Tilsynet skal i stedet ivaretas gjennom statlig tilsyn på linje med annen opplæring innenfor grunnopplæringen. Det innføres også nye metoder for dette. Sammenvevningen – og den gjensidige avhengigheten mellom arbeidsliv og skole – vil etter dette først og fremst være knyttet til dimensjonering og formidling ved siden av et bedre overoppsyn med skoleeiers rutiner for kvalitetsarbeid i fagopplæringen. Yrkesopplæringsnemndene skal ut fra forslaget garanteres innsyn i alle saker som behandles av skoleeier som er av relevans for fagopplæringen. Forslaget endrer med dette på forholdet mellom særinteresser og skolemyndigheter. På denne måten vil det i mindre grad være snakk om ”regulert selvregulering”, ettersom kontrollansvaret faller bort, men heller en sterkere grad av ”integrert deltakelse”. Det synes som om det fra Lovarbeidsgruppas side har vært et ønske at yrkesopplæringsnemndene skal ivareta en tidligere posisjon som så å si en ”pressgruppe innenfra”, men nå gjennom tilgang til informasjon og ikke gjennom kontroll over medier.

Innenfor rapportens rammer er trepartssamarbeidet utgangspunkt for undersøkelse av samarbeid om kvalitet og kvalitetsvurdering på regionalt nivå i kapittel 4. Vi har forsøkt å spore om det er ulike logikker i spill innenfor dette samarbeidet, hva som vektlegges henholdsvis i fellesskap og atskilt av de ulike aktører. Graden av samarbeid er i seg selv en viktig indikator. Aktørenes vurderinger av og forventninger til prinsipper knyttet til nye former for statlig tilsyn fremlegges i kapittel 5. Det regionale partssamarbeidets betydning for kvalitetsarbeidet i bedrift er en tredje dimensjon, i hovedsak knyttet til fremstillingen i kapittel 3.

Dimensjon 2: Endring av forvaltningsmodell – kvalitetsbyråkratiet

Endringer i trepartssamarbeidet henger i første rekke sammen med endringer av byråkrati- og forvaltningsprinsipper. Generelt dreier det seg om en overgang fra en planleggingsstat til en mer tilbaketrukket regulerende stat. En samlebetegnelse for dette er blitt ”New Public Management” kjennetegnet av et sammensatt fokus på kostnadseffektivitet, fleksibilitet, produktivitet og responsivitet (eks. Christensen & Lægred 2001, Klausen 2001, Øgård 2000).

Et viktig prinsipp innenfor ”New Public Management” er grenseregulering mellom offentlig og privat virksomhet. Staten er på mange måter blitt en ”porøs stat” (Berg m fl 2003, Jørgensen 2003) gjennom forhold som større grad av omgivelsesorientering og samarbeid med berørte parter, desentralisering av beslutningsmyndighet og ansvar nedover og utover i organisasjonen, opprettelse av semiautonome enheter, ’outsourcing’ av oppgaver til andre organisasjoner og virksomheter, dannelse av semioffentlige organisasjoner samt prosedyrer for likebehandling av privat og offentlig virksomhet. Det samme skjer også innenfor kommunal sektor. Vi kan like gjerne snakke om en ”porøs offentlig sektor” i sin allmennhet. I tillegg kan nevnes at også nasjonalstatens monolittiske systemer svekkes og blir ”porøse” gjennom større grad av internasjonalt samarbeid og påvirkning (se avsnitt 2.4). En ytterligere

dimensjon som kan trekkes inn er at ”styringslogikken” så å si løses opp til flere sideløpende modeller og lag av ”logikker”.

En studie gjort av Berg, Heen og Hovde peker på at vi i dag står overfor et ny statlig reguleringsform kalt kvalitetsbyråkrati. Basert blant annet på en australsk studie om frontlinjepersonells grenseregulerende arbeid skilles det her mellom fire former for byråkrati: Prosedyrebyråkrati, målstyringsbyråkrati, markedsbyråkrati og nettverksbyråkrati (Berg m fl 2003, Considine & Lewis 1999).

De norske forfatterne fremhever at disse byråkratiformene til sammen konstituerer et nytt kvalitetsbyråkrati. Innenfor dette eksisterer byråkratiformene side om side – eller lag på lag. Det vil si, forvaltning av kvalitet dreier seg på et første nivå om tradisjonelt byråkrati, for eksempel prosedyrer som skal sikre likebehandling av oss som borgere i et demokratisk samfunn. Her sikrer prosedyrebyråkrati kvalitet gjennom opprettholdelse av ”standarder” i overensstemmelse med et allment politisk klima i vårt samfunn. Den lovfestede retten til 13 års grunnopplæring for alle kan være et eksempel på en slik standard. Gjennom målstyringsbyråkratiet som et neste nivå er kvaliteten derimot, i følge forfatterne, bygget inn i resultatindikatorene. Innenfor vårt felt, fagopplæring, kan dette for eksempel være et måltall for antall formidlete elever eller læreplaner i bedrift nedfelt i en virksomhetsplan. Antall lærekontrakter er en kvalitetsindikator for skoleeiers formidlingsaktivitet som det imidlertid også kan knyttes finansielle bestemmelser til. I Finland og delvis Danmark er dette tilfellet. Her er yrkesskolenes økonomi blant annet avhengig av antall elever som får en læreplass etter at de har tatt sine kurs på skolen. Innenfor et markedsbyråkrati, som det siste vil være et eksempel på, knyttes ytelse mot motytelse. I Norge vil dette si at lærekontrakten, supplert av bedriftstilskudd, utgjør et rettsgrunnlag for å kunne kreve at læreplaner og forskrifter blir fulgt.

Det siste nivået er så nettverksbyråkrati. Her er det tillitsavtaler som koordinerer aktivitetene. Innenfor fagopplæring vil dette i første rekke tilsi intensjonsavtaler mellom fylkeskommunene og lærebedrifter om antall læreplasser bedriftene ønsker å opprette i forbindelse med neste gang det skal formidles elever. Forholdet til opplæringskontorene er derimot regulert som en vanlig lærekontrakt for bedrift, mens partssamarbeidet er regulert gjennom både opplærings- og kommuneloven. Den som blir utnevnt til å være medlem av en yrkesopplæringsnemnd kan ut fra dagens regelverk (kommunelovens § 14) ikke motsi seg vervet. Lovarbeidsgruppens forslag til nye bestemmelser vil endre det siste, slik at også y-nemndssamarbeidet i denne sammenheng blir å betrakte som en tillitsavtale.

Ut fra endringer innenfor opplæringsfeltet må det etter vårt skjønn også føyes til et femte ”lag” eller dimensjon. Kvalitetsbyråkratiet er mer enn summen av de fire øvrige. Det utgjør også et eget delsystem. Det relaterer seg ikke bare til de fire andre, men bidrar på samme måte til å regulere disse. Det har i tillegg ikke minst sin egen infrastruktur av verktøy og prosedyrer. Det har også sin egen ”logikk”. Fokus ligger på systemnivå – eller opplærings-systemet som ”totalorganisasjon”. Kvaliteten er her nedfelt i prosedyrer, teknikker og verktøy

som skal skape gjennomsiktighet. Dette er i sin tur plattform for både kontroll og kvalitetsutvikling.

Vi har illustrert dette forholdet mellom de fem formene eller varianter av byråkrati i nedenstående tabell.

Tabell 2-2 Reguleringsformer og byråkrati

Byråkrati- varianter	Kilde til rasjonalitet	Koordinering / organisasjon	Overordnet prinsipp	Mål / Fokus
Prosedyre- byråkrati	Lovverk	Regler Prosedyrer Linje	Rettsikkerhet / Pålitelighet / Konsistens	Likebehandling Universalisme
Målstyrings- byråkrati	Ledelse	Planlegging Resultatstyring	Målorientering	Måltall Målgrupper
Markeds- byråkrati	Konkurransse	Kontrakter Revisjon / tilsyn	Kostnadsorientering	Pris Lønnsomhet
Nettverks- byråkrati	Avhengigheter	Avtaler Tillit Aktørsamarbeid	Fleksibilitet / Responsivitet	Brukere Parter Autonome system
Kvalitets- byråkrati	Sammenliknende vurderinger	Refleksivitet Autonom infrastruktur	Systemeffektivitet / Systemfleksibilitet	Teknikker System / Økologi Gjennomsiktighet

(“Governance Types”. Bearbeidet versjon etter Considine & Lewis 1999: 468 og Berg, Heen og Hovde 2003: 15)

I forhold til implementeringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet kommer samspillet mellom de ulike byråkratiformer inn i flere sammenhenger. For det første er dette et kvalitetssikringssystem som vil sikre like prosedyrer for måling av kvalitet mellom private og offentlige tilbydere av opplæring. Dette er et felt som innenfor evalueringens rammer vil bli tatt opp i senere rapporter knyttet til implementering og effekter på skolenivå. Private tilbydere av yrkesutdanning, for eksempel innen frisørfaget, er langt færre i antall og på det nåværende tidspunkt lite berørt. De er derfor generelt holdt utenfor evalueringens rammer.

For det andre forutsetter kvalitetsvurderingssystemet en sterkere grad av mål- og resultatstyring. Departement og direktorat vil blant annet kunne planlegge og bestemme tidspunkt for nasjonale eller sentralt gitte prøver. Det vil også kunne gis nye rammer for den regionale planleggingen og gjennomføringen av kvalitetsarbeidet for generelt å bedre den nasjonale koordineringen og resultatstyring. Resultatvurdering innebærer i denne sammenheng også en vurdering mot tidligere resultat, en vurdering mot andre, en vurdering mellom delsystem – samt en vurdering mot annen informasjon, vurderinger og resultat, inkludert internasjonale sammenlikninger.

For det tredje forutsetter kvalitetsvurderingssystemet en sterkere grad av kontraktsliggjøring av lærebedriftenes ansvar – understøttet av Lovarbeidsgruppas forslag – hvor det skal settes klarere betingelser til kontraktspartnerne, inkludert skoleeier, når det gjelder systematisk

oppfølging av et kvalitetsvurderingsarbeid. Lærekontrakten er rettslig sett skilt fra arbeidskontrakten. En tydeliggjøring av lærebedriftens ansvar vil kunne sammenliknes med en form for "outsourcing" av opplæringsoppgaver, så å si på linje med private skoler. Kvalitetsvurderingssystemets rettslige forankring og infrastruktur muliggjør en uavhengig kontroll overfor ellers autonome systemer, blant annet i form av revisjon og tilsyn.

Til sist forutsetter systemet, som allerede nevnt ovenfor, at yrkesopplæringsnemndene får redefinert sin posisjon til en form for semiautonome organisasjoner eller delsystem. Bedriftsamarbeid om opplæring av lærlinger gjennom opplæringskontor vil i denne sammenheng også kunne karakteriseres som en form for "semioffentlige" enheter som ivaretaere av "halvoffentlige" eller "mer-enn-private" koordineringsoppgaver. Dette vil vi komme tilbake til.

Disse fem byråkratiformene er likevel ikke mer faste – for å holde oss til metaforen om "porøsitet" – enn at de vil ha ulik vektlegging og utforming i ulike fylker. Arbeidsforskningsinstituttet har i forkant av den generelle kartleggingen av kvalitetsarbeid og kvalitetsvurdering på lokalt og regionalt nivå foretatt feltstudier innenfor to fylker. Disse er ulikt organisert både generelt og i organiseringen av fag- og yrkesopplæringen. Dette mønsteret kommer også til uttrykk i hvordan kvalitetsarbeidet i fagopplæringen følges opp og er administrert. Vi skal kort illustrere dette.

Fylke 1 – stort fylke

Fylket er blant de største i landet når det gjelder elevgrunnlag. Antall lærlinger ligger også over landsgjennomsnittet målt numerisk. Måten fylket er organisert, skiller seg imidlertid på viktige punkter fra andre. Fylkeskommunen er organisert etter en såkalt to-nivå-modell, der fagopplæringsavdelingen er skilt ut som egen semiautonom enhet, uavhengig av utdanningsavdelingen og administrativt på samme nivå som videregående skoler i fylket. Avdelingen rapporterer direkte til rådmannen.

Fylket har gjennom flere perioder vært såkalt forsøksfylke og har utprøvd flere alternativer når det gjelder drift og politisk organisering relatert til fag- og yrkesopplæringen. I dag er yrkesopplæringsnemndas sekretariat lagt til utdanningsavdelingen, frakoplet fra arbeidet i fagopplæringsavdelingen. På et tidligere tidspunkt var det et tett samarbeid mellom sistnevnte avdeling og yrkesopplæringsnemnda, hvor fagopplæringssjefen også fungerte som medlem av nemnda. Bakgrunnen for at y-nemndas sekretariat i dag er lagt til utdanningsavdelingen er at fylket ønsket en tydeligere linjeorganisasjon, politisk og administrativt. Ved tidligere omstillinger har det også vært fremmet forslag om å nedlegge y-nemnda, men dette ble stoppet, da det ikke lot seg gjøre på grunn av lovverket. Vårt inntrykk er at praksis likevel har beveget seg i retning av en generell passivisering av nemnda. Gjennom intervju med ledelsen for både utdanningsavdelingen, fagopplæringsavdelingen og y-nemndas leder blir vi gjort kjent med at ansvaret for sekretariatsfunksjonen overfor y-nemnda blant annet skifter ofte personmessig. Forskjellige personer ivaretar funksjonen som "sekretær" for nemnda, noe som vanskeliggjør kontinuitet i arbeidet. Både representanter for fagopplæringsavdelingen og yrkesopplæringsnemnda gir i intervju uttrykk for store svakheter i kommunikasjonen.

Fagopplæringsavdelingen er på sin side godt bemannet, og de fleste har bakgrunn fra annet arbeid innenfor fag- og yrkesopplæring, enten i bedrift, i skole eller ved opplæringskontor. Fylket var tidlig ute med å utvikle systemer for brukerundersøkelser i skole og bedrift. Disse var egenproduserte, men med basis i utdanningsavdelingen og var basert på en modell for brukerundersøkelse i skole. I etterkant er modellen funnet lite egnet for brukerundersøkelser i bedrift og har ikke vært i bruk siden 2004. Modellen var ved intervjudtidspunkt under omarbeiding.

Fagopplæringsavdelingen har varierende kontakt med ulike opplæringskontor. Enkelte opplæringskontor har det vært et nært og tett samarbeid med, i første rekke knyttet til forsøk med alternative vurderingsformer, den såkalte mappemetoden. Etter hva vi har forstått, har dette vært et stort og viktig satsingsområdet i fylket, et område der man ennå har løpende samarbeid med andre fylker. Opplæringskontorene oppfattes og vurderes generelt ellers som i lovverket, som bedriftenes private selvorganiserende enheter. Sett fra et av de opplæringskontorene vi har møtt sin side var kontakten med fagopplæringsavdelingen for svak.

Arbeidet med fagopplæringen er basert på en oppdeling i områder, tidligere tre, nå under omlegging til to. Det er også områdekontorer. En del av den omstilling som for tiden foregår innenfor avdelingen, er å skille skarpere mellom såkalt ”utfunksjoner” og ”innearbeid”. Det er et ønske om å oppgradere avdelingens og konsulentenes veilederfunksjoner til en form for kjernevirksomhet. Forbedrete veilederfunksjoner ute i bedrift skal ha flere funksjoner. Det er ønsket at det skal bidra til å forbedre forhold som mottaket av lærlinger, at det vil styrke en løpende dialog med bedrift og lærlinger, at det vil få flere fag til å gå over til systemer for underveisvurdering – samt generelt bidra til å styrke og fremme formidlingsfunksjonen. Konsulentene skal jobbe i team, hvor teamene har ansvar for hvert sitt område. Faglig sett har de et generalistansvar.

Avdelingens definisjon av kvalitet er primært knyttet til individuell veiledning. Dette gjelder både avdelingen overfor bedrift som instruktør overfor lærling. Det blir i denne sammenheng uttrykt skepsis overfor å skulle innføre mer formelle rapporteringssystem fra bedrift til skoleeier. Kvalitet i opplæringen blir nærmere definert som tilpasset opplæring for den enkelte. Kvalitet er individuelt og ”veldig personbasert”, blir det sagt, det må tas hensyn til den enkeltes forutsetninger. Av samme grunn anses oppgradering av avdelingens veiledningsfunksjoner som viktig. På basis av samme prinsipp er det et ønske om å kunne utbygge ordninger for lærekandidater. Her nevnes i intervju et måltall på 10 % av antall kontrakter. Et annet mål er å videreutvikle arenaer der lærere og instruktører kan møtes.

Ved siden av veiledningsoppgaver har avdelingen satset på flere spesialiserte funksjoner, noen også landsdekkende, blant annet administrering av ordninger for læretid i utlandet. Karriereveiledning er et annet viktig område. Et tredje område, som understøtter en individuell orientering, er opprettelse av et eget elev- og lærlingombud.

Slik vi oppfatter virksomheten og organisasjonen i dette fylket, er den overordnede modellen for fylkeskommunen meget forenklet sagt knyttet til henholdsvis markedsbyråkratiske og prosedyrebyråkratiske prinsipper. Dens nettverksorientering er i denne sammenheng

organisert som brukerundersøkelser eller som områdeorganisering. Linjeorganisasjonen har generelt en fremtredende betydning. Avdelingen for fagopplæringen synes for oss mest å arbeide ut fra vanlige prosedyre- og målstyringsbyråkratiske prinsipper, inkludert vektlegging av individuell kvalitet og likebehandling. Omlegginger foretatt i den senere tid begrunnet ut fra kvalitet gir også en helning mot nettverksprinsipper.

Fylke 2 – lite fylke

Dette fylket ligger under landsgjennomsnitt når det gjelder elevgrunnlag, men over gjennomsnittet når det gjelder antall lærlinger, målt separat og numerisk. Fagopplæringen er innenfor denne fylkeskommunen lagt til en seksjon innenfor utdanningsavdelingen, som det er et tett og nært samarbeid med. Seksjonen er imidlertid meget svakt bemannet. Hver medarbeider vil i teorien i snitt ha et ansvar for 400 lærlinger, om seksjonen var organisert og inndelt på denne måten.

Vårt inntrykk er at yrkesopplæringsnemnda heller ikke i dette fylket spiller en aktiv, koordinerende rolle i forhold til læreplaner og opplæring i bedrift. Det er regelmessige møter og relativt hyppig kontakt innenfor y-nemndas arbeidsutvalg, men kontakten er stort sett knyttet til enkeltsaker eller mer generelle administrative og politiske spørsmål. I følge opplæringsloven har yrkesopplæringsnemndene et generelt utviklingsansvar og et ansvar for å fremme yrkesopplæringen i arbeidslivet i tillegg til å kontrollere og holde oppsyn med opplæringsforhold i lærebedriftene. Disse oppgavene er i dette fylket på mange måter overlatt til og overtatt av opplæringskontorene.

Så godt som alle lærlinger i fylket har lærekontrakt med et opplæringskontor og ikke enkelt-bedrifter, og formidling til bedrift skjøttes i hovedsak av opplæringskontorene på egenhånd uten administrativt forarbeid fra fylkeskommunens side. Det er også opplæringskontorene som i første rekke har ansvaret for kontroll og oppfølging med den enkelte bedrift. Her har man tatt utgangspunkt i de tidligere forskriftsbestemmelsene om opplæringskontorenes oppgaver og ansvar, blir det sagt i et intervju. I disse forskriftene het det at opplæringskontoret som kontraktspart selv hadde ansvaret for gjennomføringen hele opplæringsforløpet og sørge for omplassering til annen bedrift, når en bedrift ikke kunne dekke alle forhold og krav i læreplanen. Dette har vært nødvendig av kapasitetshensyn. Det blir oppfattet at opplæringskontorene stort sett har ivaretatt dette på en god måte – med noen få unntak – og fagopplæringsseksjonen legger opp til at også noe vanskelige saker først skal forsøkes løst innenfor opplæringskontorenes rammer. Opplæringskontorene blir omtalt som ”en form for ytre etat”, der seksjonen fungerer som ”en form for andrelinjetjeneste”.

Det er også opplæringskontorene som blir tillagt ansvaret for oppfølging av kvalitetsutvikling i bedriftene – men ikke på egenhånd. Årlige samtaler mellom skoleeier og det enkelte opplæringskontor spiller her en viktig rolle. Det legges stor vekt på at disse møtene representerer noe annet enn den løpende kontakt. Ved siste tilsynsmøte spilte brukerundersøkelsen foretatt i bedrift en viktig rolle. Denne undersøkelsen hadde skoleeier og opplæringskontorene allerede samarbeidet om – blant annet ved at opplæringskontorene arrangerte møtet, der deltakelsen i undersøkelsen praktisk ble gjennomført – og det ble

oppfattet som et viktig poeng at rapportene fra undersøkelsen var opplæringskontorenes egen eiendom. Det foregikk slik to tilbakemeldingssløyfer, en i møtet mellom fylkeskommunen og det enkelte opplæringskontor og en innenfor opplæringskontorenes rammer overfor de enkelte bedrifter og lærlinger. I tillegg ble det arrangert fellesmøter mellom lærere og instruktører om brukerundersøkelsene i fylket generelt. Det finnes også et Lærlingforum, der generelle forhold hadde vært tatt opp. Deltakelsesprosenten for siste brukerundersøkelse hadde vært høy, mye takket være medvirkningen fra opplæringskontorene.

I tilknytning til tilbakemeldingene og drøftingene i etterkant av Lærlingundersøkelsen ble det videre lagt vekt på at man hadde villet skille mellom signaler som skulle følges opp og hvilke som skulle legges til side. Blant annet gjaldt dette sikkerhetsarbeid:

Lærlingene sier at det er mange i bedriften som har en atferd som er til fare for dem sjøl og omgivelsene. Vi diskuterte dette en del, om det skulle være et mål. Vi bestemte oss for at det bare var en indikator for at noe annet var galt. Vi må få folk til å tenke opplæring og kvalitet. Da vil sikkerheten bli en naturlig konsekvens. Hamrer vi på vernesko, blir det et feilspor. Det har vært gjort i tretti år. Det er blitt slik at når den unge kommer i fullt verneutstyr og de av den gamle generasjonen slurver, da ler de kanskje av lærlingen... Da er det noe alvorlig galt. Det er bare ved at vi får instruktøren og lærlingen til å stå for at dette er riktig, og da vil kanskje de andre skjemmes. Vi må gjøre det motsatte. Ikke irettesette. Vi må vise og si at vi gjør det riktige, tenke opplæringskvalitet. Forstår du?

Kvalitetsarbeidet var i denne forstand også en fortolkning og prioritering.

Også på andre områder er kvalitetsarbeidet innenfor fagopplæringen i dette fylket avhengig av støttespillere utenfor fylkeskommunen. Implementeringen av Kunnskapsløftet er organisert etter et liknende prinsipp. Her ble det ved intervju tidspunkt arbeidet med å utvikle regionale planer, slik at elever – til tross for den lokale metodefrihet – skulle ha anledning til å bytte skole underveis og fortsette sin opplæring et annet sted i fylket. Dette hadde vært arrangert og organisert på den måten at etter et fellesmøte med prøvenemndsmedlemmer ble ni medlemmer valgt ut for å sitte i en planleggingskomité for hvert sitt program. Tilsvarende ble det også arrangert møter for lærere som valgte sine representanter. Sammen skulle disse utarbeide regionale planer. Disse ble kalt "faglig forum". En del av arbeidet var også å få innspill fra opplæringskontorene i forhold til Prosjekt til fordypning. Det ble ansett som viktig å få til et godt samarbeid mellom skole og arbeidsliv, ikke minst for at bedriftene skulle få dekket de behov som skolene vanskelig kunne innfri (det gjaldt for eksempel skoleklasser innen betongfag og muligheter for sprengningsøvelser i "verksted"). Program- og planarbeidet ble også oppfattet som et viktig ledd i et allment skoleringsarbeid. Resultater fra brukerundersøkelsen hadde vist at det manglet kunnskap om skolens betydning og de grunnleggende ferdighetene man fikk der, også innen yrkesfag: "at man faktisk lærer seg å bruke en hammer eller ei fil. Det glemmer de, men så sier de i stedet at de ikke har noen god motivasjon fra skolen".

Et tredje område hvor fylkeskommunen trekker veksler på organisering av eksterne støttepillere er i forhold til undervisvurdering. Fylke 2 har i likhet med Fylke 1 deltatt i et nasjonalt prøveprosjekt med alternative vurderingsformer, men der Fylke 1 har knyttet dette til fagkonsulentenes veiledningsfunksjon med støtte av enkelte opplæringskontor, har dette innenfor Fylke 2 vært organisert med utgangspunkt i prøvenemndene. Disse har dannet ”faglige råd” innenfor de fag som var med i forsøket. Innenfor de faglige rådene skal både representanter for arbeidstakere og arbeidsgivere være representert, mens prøvenemnds-deltakelsen ute i bedrift nå er begrenset til bare et medlem. Prøvenemndsmedlemmer fungerer også som veiledere overfor bedrift. Habiliteten skal sikres ved at det faglige rådet som helhet blir trukket inn ved tilfeller av tvil. Fagopplærings sjefen finner det positivt at det på denne måten er frigjort ressurser som kan brukes til andre funksjoner, blant annet veiledning ute og intern skolering for prøvenemndene.

Som et ekstra utviklingstiltak i forlengelsen av undervisvurderingsformen, som kan gi bedre kontaktflate overfor bedrift, blir nevnt ønsker om å utvikle et elektronisk basert resultat- og rapporteringssystem.

Den måte som Fylke 2 er organisert på skiller seg slik på vesentlige punkter fra Fylke 1. Vårt inntrykk er at prinsipper om individuell oppfølging som fremhevet som viktig av Fylke 1, er viktigere innenfor utdanningsavdelingen generelt i Fylke 2 enn det er innenfor fagopplæringsseksjonen. Innenfor utdanningsavdelingen i Fylke 2 arbeides det mye med blant annet tverretattlig og interkommunalt samarbeid om karriereveiledning, og det arbeides også med å følge opp forhold knyttet til oppfølgingstjenesten og lære kandidatordningen. Det siste har innenfor fagopplæringsseksjonen derimot til dels vært ansett som et problem. Ytre sett likner altså utdanningsseksjonen i Fylke 2 på fagopplæringsavdelingen i Fylke 1.

I forhold til organiseringen av kvalitetsarbeid i fagopplæringen er Fylke 2 i større grad organisert med basis i nettverksprinsipper. Vi kan også si med basis i kvalitetsbyråkratiske prinsipper. I intervju legger fagopplærings sjefen hele tiden vekt på et systemperspektiv. Å få til et ”helhetlig system” og at de ulike aktørene ser sin egen virksomhet i en sammenheng, inkludert fylkeskommunen på sitt eget arbeid, blir gjentatt framhevet som et overordnet mål. Slik vi leser avdelingen har fagopplæringsseksjonen stor grad av handlingsfrihet. Til tross for at fylkeskommunen er avdelingsorganisert og i en viss forstand tradisjonell i sin oppbygging, framtrer dette som ”utvendig” relatert til seksjonens avhengighet av ytre medspillere. Fagopplæringsarbeidet i Fylke 2 er altså bare ”ytre sett” forankret i prosedyrebyråkrati. Mangel på kapasitet har tvunget en slik orden fram. Vi vil karakterisere forskjellen når det gjelder organiseringen av kvalitetsarbeidet i Fylke 1 og Fylke 2 på denne måten: Der organiseringsmodellen i Fylke 1 er kjennetegnet av en vekselvirkning mellom sentrumsorganisering, lokale bedrifter og områdeorganisering, kan organiseringsmodellen i Fylke 2 heller beskrives som et forhold mellom et senter og oppland. Fylke 2 skiller seg dessuten ut ved at organiseringen har forankring i faglige enheter.

I forbindelse med utarbeiding av spørreskjema for en breddeundersøkelse har vi tatt utgangspunkt i en antakelse om at fylkeskommunens organisering i form av blant annet linjestruktur

og kvalitetsprinsipper virker inn på kvalitetsarbeidet innenfor fag- og yrkesopplæringen. At slike rammevilkår allment virker inn på evalueringspraksis og vurderingsarbeid er tidligere blant annet trukket fram i Skolelederundersøkelsen (Møller m fl 2006). Dette er dimensjoner som kommer frem i det regionale arbeidet både i overgangen fra gammel modell og i implementeringen av ny modell, slik dette beskrives i kapittel 4.

Dimensjon 3: Nye koordineringsverktøy

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet innebærer som konsept ikke minst innføring av nye teknikker og verktøy for koordinering, regulering og vurdering. Det ble vedtatt innført i 2003, men er ennå i en begynnelsefase når det gjelder utforming. En gjennomgang av kvalitetsvurderingssystemet, slik det har sitt utspring i Norge – og her i første rekke skolen – er gitt i Delrapport 1 av dette evalueringssopndraget utført av Agderforskning (Langfeldt & Lauvdal 2006). Her blir det påpekt at de nasjonale prøvene, som er en viktig komponent i kvalitetsvurderingssystemet, ble utformet innenfor rammene av et nasjonalt ”laboratorium”, der både kriteriene og målene før læreplanene forelå til dels var uklare. Vi vil nok også kunne hevde at det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet som helhet fremdeles befinner seg i en slik utprøvningsfase. Både utformingen av nasjonale prøver og kvalitetsportalen, Skoleporten, er for tiden under omarbeiding og revisjon. På den annen side har systemet også i større grad fått et feste, blant annet gjennom brukerundersøkelsene, Elevundersøkelsen og Lærlingundersøkelsen, som innenfor mange fylker nå er prøvet ut for annen gang, ofte på bakgrunn av systematiske forbedringer.

Kvalitetsvurderingssystemet baserer seg på en knippe av prosedyrer og verktøy mer eller mindre teknisk og strukturelt koplet. For eksempel foreligger på Skoleporten data om strukturkvalitet på basis av KOSTRA-data om skolenes og skoleeieres økonomi og ressursbruk, data om læringsubytte ved sentralt gitte eksamener, nasjonale prøver og kartleggingsprøver samt data om prosesskvalitet knyttet til Elevundersøkelsen samt veiledende informasjon om kunnskapsmiljøer og relevant litteratur innen bestemte områder. På denne måten kopler portalen også andre verktøy og prosedyrer sammen. Et av de viktige områder som imidlertid ennå mangler er fagopplæring. Skoleporten selv omtaler dette på denne måten:

Skoleporten skulle i utgangspunktet være et nettsted for elever, lærlinger, lærere, instruktører, skoleeiere og lærebedrifter. Under arbeidet med portalen ble en imidlertid klar over at hensynet til de ulike målgruppene ikke så lett lot seg kombinere i en og samme portal. Det er særlig hensynet til fagopplæringen som foreløpig ikke har funnet sin form. Utdanningsdirektoratet arbeider med sikte på å løse dette på en faglig god og hensiktsmessig måte også ut fra de behov og ønsker en har for publisering knyttet til opplæring i bedrift og for øvrig innenfor fagopplæringen. Informasjon om fremdrift og det videre arbeidet på dette feltet vil bli lagt ut på Skoleporten så snart en har avklart formen på det videre arbeidet. (www.skoleporten.no)

Data om fagopplæring er likevel tilgjengelig via andre kilder. Blant annet gjelder dette Utdanningsdirektoratets nettside, Skolenettet (som også er under omarbeiding), samt gjennom utdanningsstatistikken i Statistisk sentralbyrå. Her kan en finne informasjon om blant annet ressursbruk på skoleeiernivå anvendt på fagopplæring, antall læreplasser, antall avlagte fag- og svenneprøver, antall prøver avlagt med bestått, med bestått meget bra, andel lære kandidater, andel avlagte prøver innen normert tid, andel hevete kontrakter og så videre. Det finnes også statistikk relatert til fagbakgrunn og kjønn med videre. Det mangler imidlertid sammenliknbare data med skolene både når det gjelder prosesskvalitet og mål på læringsutbytte underveis. Vi kjenner ikke til bakgrunnen for hvorfor data som finnes ikke er samlet og koordinert når det gjelder fagopplæring.

Lærlingundersøkelsen danner mal for brukerundersøkelser i bedrift fra og med 2007 – skoleeier har inntil nå stått fritt i valg av konsept – og vil gjennomføres i alle fylker med like intervall fra og med i år. I forhold til data om læringsutbytte arbeides det videre med å utvikle nasjonale prøver for opplæring i bedrift samt nye indikatorer på yrkeskompetanse. Det siste blir blant annet omtalt i henholdsvis Lovarbeidsgruppas forslag til nye bestemmelser i opplæringsloven samt i Utdanningsdirektoratets notater om strategi og nasjonale føringer for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen.

Kvalitetsvurderingssystemet består av ulike teknikker og verktøy og er en sammenføyning av to system: et system for kontroll og et system for læring. Det første har det i Norge vært store diskusjoner knyttet til, blant annet i forbindelse med de første gjennomføringene av nasjonale prøver. Som omtalt i Delrapport 1 ble kritikk reist både mot prøvenes pedagogiske verdi, mot deres reliabilitet og validitet samt mot deres offentliggjøring og bruk. På denne måten var ”faglig kritikk” også ”politisk kritikk” (Langfeldt & Lauvdal 2006). Kvalitetsvurderingssystemet mer allment som et lærende system har det også vært mye offentlig diskusjon omkring, især knyttet til validiteten i rapporter bygget på Elev- og Lærlingundersøkelsene. Også i dette tilfellet synes det imidlertid fremdeles å være et noe uklart skille mellom faglig kritikk og politisk kritikk – og hva som er formålet og hva som er grunnlaget for kritikken. Denne diskusjonen må vi imidlertid i denne sammenheng la ligge.

Sammenkoplingen av kvalitetsvurderingssystemet som system og infrastruktur for kontroll på den ene siden og tilsvarende for læring på den andre ligger i selve premissene for systemet. Allerede i forarbeidene heter det: ”Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet skal medvirke til kvalitetsutvikling gjennom å legge til rette for informerte avgjørelser på alle nivå i skole-systemet” (Kunnskapsdepartementet: Rundskriv F-13/04). Omdreiningspunktet er ”informerte avgjørelser”. Dette kan bety at praksis kan eller skal måles mot allmenne standarder og informasjon, eller det kan bety at verktøyene og standardene er et rammeverk som gjør det mulig å revurdere egne lokale forutsetninger så vel som mål for praksis. Disse to forutsetningene – og aspektene – er ikke helt det samme.

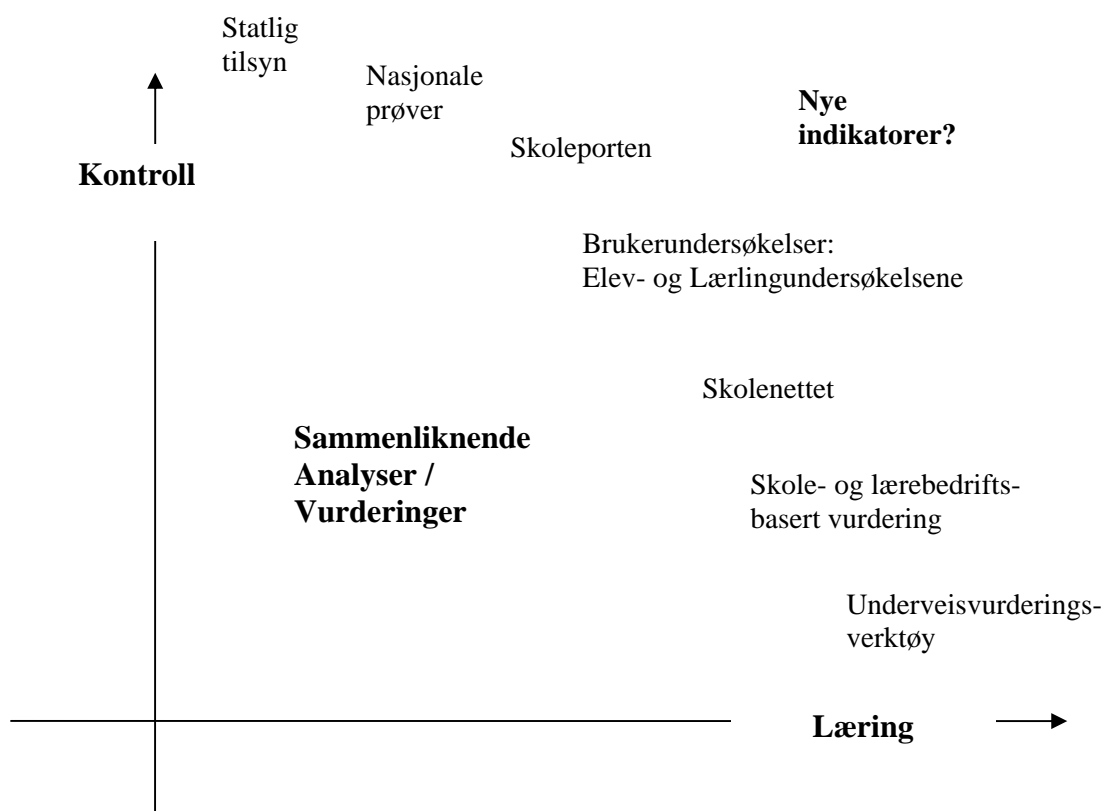
En slik dobbelthet ligger videre både i systemet og i hvert enkelt element. De vil både bidra til å standardisere og til å danne grunnlag for allmenn kvalitetsutvikling. I Kvalitetsutvalgets innstillinger heter det:

Dette innebærer at kunnskap og praksis til enhver tid utsettes for kritisk analyse for å vurdere om den er tilstrekkelig og adekvat for morgendagens utfordringer. Refleksiv kompetanse er derfor bestemmende for omstillingsevnen og utslagsgivende for morgendagens suksess. (NOU 30: 16: 63)

Ut fra denne dobbelthet har hvert enkelt element innen systemet derfor både en materiell og en symbolsk side – for eksempel i forhold til å måle om kunnskapen er tilstrekkelig ut fra kjente behov og som refleksiv vurdering av om foreliggende kunnskap og praksis er relevant og adekvat eller bør skiftes ut med noe annet. Det vil av samme grunn være hierarkiske relasjoner mellom elementene. Noen rangerer høyere og er viktigere for den nasjonale koordineringen, mens andre er mindre standardisert og forankret i lokal praksis. Motsatt er de enkelte verktøy og teknikker med andre ord i ulik grad anvendelige og plastiske, mer eller mindre godt fundert i daglig praksis i bedrift eller skole.

Vi har tegnet en foreløpig skisse av elementenes plassering og rangorden.

Figur 1: Mellom læring og kontroll. Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemets verktøy og elementer



I figuren har vi tegnet inn hvordan dette hierarki eller felt av relasjoner og komponenter kan tolkes å foreligge i dag med relasjon til fag- og yrkesopplæringen. Her har vi valgt også å tegne inn elementer som i dag bare rudimentært er til stede. Dette gjelder for eksempel statlig tilsyn etter nye metoder, som foreløpig bare er gjennomført overfor kommuner og grunn-

skolen. Det vil imidlertid kunne få stor prinsipiell betydning for fagopplæringen, slik vi allerede har antydnet ovenfor. Det gjelder også nasjonale prøver, som foreløpig bare er prøvd ut i skolen – men her omfattet det riktignok alle elever innenfor bestemte trinn, inkludert elever på yrkesfaglige studieretninger. På den nedre del av aksene har vi omvendt tatt med elementer som ikke er vanlig å regne inn som en del av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. Dette gjelder i første rekke underveisvurderinger. Etter vårt skjønn må disse plasseres innenfor det praksisfelt som det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet representerer, fordi de for det første hevdes å ha blitt en ny og viktig informasjonskanal og koordineringsinstrument mellom de ulike aktørene i feltet (lærling, bedrift, opplæringskontor, skoleeier), og fordi de også representerer en form for mikrosystem for utøvelse av refleksiv kompetanse og sammenliknende vurderinger. Særlig gjelder dette de mer avanserte webbaserte produktene, for begge aspekt. Lærebedriftsbasert vurdering har en annen liknende funksjon – og er i tillegg etter lovens bokstav et ”forsvarlig system” for kvalitetsvurdering på lokalt nivå – mens Skolenettet er tatt med ut fra den veiledningsfunksjon og informasjonsverdi dette nettstedet prinsipielt har hatt, særlig overfor fagopplæring vis à vis Skoleportens mangler.

Forenklet dreier det seg om en infrastruktur for kontroll og en infrastruktur for læring lagt oppå hverandre, så å si som et mulig skiftende figur og grunn perspektiv. Sett fra et kontrollperspektiv vil alle verktøy slik kunne være forbundet med ulike former for prestasjonsmål eller standardiserte normer for prosedyrer, inkludert resultatbaserte belønningsordninger og finansieringsformer på individ- og institusjonsnivå, i ytterste fall for eksempel prestasjonslønn for lærere. Systemer for sammenliknende vurdering blir ut fra dette prospekt ivare tatt gjennom forskning, som skal supplere prosessene utenfra med kunnskap om normerte mål på ”beviselig” god praksis, publisert for eksempel gjennom en kvalitetsportal. Slike systemer vil også være forbundet med private eller offentlige revisjonssystemer og ordninger. Internasjonalt foregår det debatt om omfang og effekt slike endringstendenser innen ulike fora, både faglige og politiske, blant annet forbundet med overgang til såkalt evidensbasert praksis (eks. Thomas & Pring 2004; for medisin, hvor retningen har sitt opphav, se eks. Timmermans & Berg 2003). Det blir samtidig knyttet til en allmenn debatt om endringer innenfor europeisk og vestlig utdanningspolitikk, blant annet relatert til fremveksten av systemer for individbaserte akkrediteringsordninger og markedsbaserte institusjonsløsninger versus fag- og yrkesforankrede samt profesjonsbaserte læringsmodeller (eks. Gonon m fl 2005, Bell & Stevenson 2006).

Sett fra et læringsperspektiv vil det i stedet for kontrollmekanismer være bruken innenfor daglig praksis som avgjør. Bruken blir utgangspunkt for å revurdere forutsetninger og mål – ikke for å tilpasse seg en standard, men heller for å bruke slike. Metoden får så å si forrang framfor standardene. Måten resultatene fra brukerundersøkelsene ble brukt innenfor Fylke 2 som gjengitt ovenfor er et eksempel på dette. Men dette var samtidig et fylke som hadde ønsker om å utarbeide nye elektroniske systemer for rapportering for å oppnå bedre oversikt og kontroll. Både regionalt og lokalt vil slike perspektiv derfor på samme måte kunne gå sammen.

Det er ut fra samme læringsperspektiv at undervisningsverktøy er tatt med i skjemaet. Gjennom feltarbeidet er vi gjort kjent med at dette er en praksisform som generaliserer sammenliknende vurdering som metode. Lærlingene lærer å definere og ta i bruk ulike vurderingskriterier for sitt arbeid og derigjennom i en viss forstand også evne til å kunne ”diagnostisere” sine ferdigheter. Med dette vil de i tillegg lettere forstå kvalitetsvurderingselementenes sammenheng og plassering innenfor et system, er det blitt hevdet. Nettopp arbeid med vurderingskriterier synes å ha god læringseffekt på lokalt nivå, både i forhold til å se sammenhenger i læringskravene og for å ”kode” delvis taus kunnskap i bedriftene. I forhold til selve læreprosessen er dette det eneste verktøyet for kvalitetsvurdering vi i dag har når det gjelder fagopplæring.

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet i Norge befinner seg i dag i en balansegang mellom et kontrollperspektiv og et læringsperspektiv. Systemet er blant annet ennå i en utmeislingsfase. Det er på det nåværende tidspunkt vanskelig å vurdere hva som vil bli rammene for og effektene av nye nasjonale indikatorer for prestasjonsmål og yrkeskompetanse, som for tiden er under planlegging. Det vi med nokså stor sikkerhet kan si er at det vil aksentuere opplæringssystemet som et eget praksisfelt av komplette verktøy og teknikker – samt at vi på dette punkt følger en allmenn europeisk utvikling.

2.4 Europeisk harmonisering og rammeverk for kvalitet

Fag- og yrkesopplæringen har stått i særstilling siden opprettelsen av det Europeiske økonomiske fellesskap, nå den Europeiske Union, i 1957. Som eneste utdanningsvei og utdanningsart ble fag- og yrkesutdanningen trukket frem i Romatraktaten (Artikkel 128) som et vesentlig element i arbeidet for en harmonisering av de nasjonale økonomier og utviklingen av et felles europeisk marked. Senere fremheves det at det skal være en ”europeisk dimensjon” innenfor all utdanning, men hvor yrkesutdanningen fortsetter å inneha en særstilling (vi bygger her i hovedsak på Ertl 2003). I forbindelse med Maastricht-traktaten av 1992 blir det igjen understreket at Fellesskapet, eller Unionen som det fra nå av ble hetende, skulle innføre en politikk på fag- og yrkesopplæringsområdet som støttet integrasjonsbestrebelsene i Europa. Yrkesutdanningen falt slik sett ikke inn under prinsippene for medlemsstatenes kulturelle autonomi, det såkalte ”subsidiaritetsprinsippet”. Det ble stadfestet at fag- og yrkesutdanning som politikkområde var en viktig sektor, som ikke alene skulle overlates til medlemslandene, og som det ble lagt større føringer overfor enn annen utdanning. Landenes yrkesutdanning skulle harmoniseres innenfor rammen av unionens nye prinsipper om større integrasjon i forhold til utviklingen av et indre marked med blant annet arbeidskraftens frie bevegelse som viktig forutsetning. Gjensidig godkjenning av fagkompetanse mellom EØS-land samt opprettelse av et såkalt ”Europass”, som ble innført i 2004, er konkrete resultat av dette.

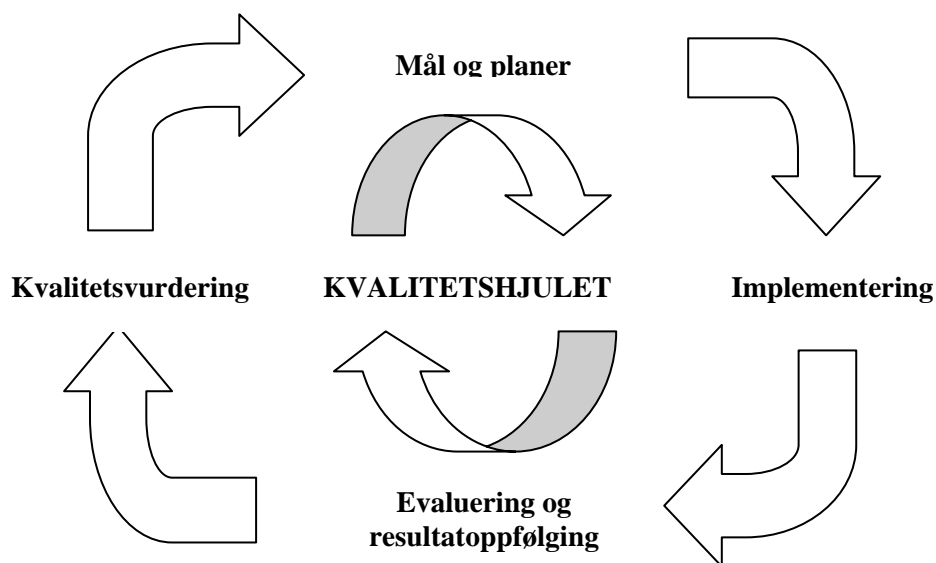
Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet som er under implementering i Norge har klare forbindelser til det europeiske samarbeidet innen EU, hvor Norge deltar i kraft av å være EØS-medlem. Av særskilt viktighet er EU’s strategi for en globalt konkurransedyktig og

dynamisk kunnskapsøkonomi innenfor unionen vedtatt i Lisboa i år 2000 og den såkalte Københavnprosessen som følger dette opp innenfor fag- og yrkesopplæringsområdet, vedtatt iverksatt fra 2002. Viktige elementer i både Lisboa-strategien og i København-prosessen er arbeid for større gjennomsiktighet og overførbarhet av kompetanse samt utviklingen av et felles europeisk rammeverk for kvalitetssikring innen utdanning og opplæring.

Kvalitetshjulet – modell og systempremisser

Norge har gjennom et samarbeid innenfor henholdsvis Technical Working Group "Quality in VET" (Kvalitet i fag- og yrkesopplæring) og European Network for Quality Assurance in Vocational Education and Training – det første frem til 2005 representert ved Utdannings- og Forskningsdepartementet, det andre fra og med 2005 representert ved Utdanningsdirektoratet – bidratt til utviklingen av et felles europeisk rammeverk for kvalitetssikring av fag- og yrkesopplæring. Et grunnprinsipp innenfor dette rammeverket er en modell for systematisk og kontinuerlig kvalitetsvurdering, i Norge kalt "Kvalitetshjulet". Denne modellen ble i Norge første gang presentert i forbindelse med Utdanningsdirektoratets høringsnotat, *Strategi for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen* av januar 2006. Vi har gjengitt denne modellen, slik den er fremstilt i Utdanningsdirektoratets høringsnotat, i nedenstående figur.

Figur 2: "Kvalitetshjulet". Modell for kvalitetssikring og kvalitetsvurdering i fag- og yrkesopplæringen



Denne modellen representerer et metodisk fundament og overgripende prinsipp innenfor de fleste nasjonale kvalitetsvurderingssystem innen utdanning og opplæring, som er etablert i etterkant av Lisboa-konferansen, og er grunnlaget for og kjernen i the Common Quality Assurance Framework, CQAF (Leney m.fl. 2004, Lassnigg 2006). Generelt hviler rammen og modellen på tre forutsetninger: systemer for egenvurdering eller intern evaluering på institusjonsnivå, eksternt tilsyn og kontroll ved nøytral tredjepart samt kvalitetsvurdering på

alle nivå på grunnlag av operasjonelle kvalitetskriterier og kvalitetsindikatorer. Bakgrunnen for dette er overgang til mer resultatorienterte styrings- og kontrollsystem både på individ- og institusjonsnivå. Den tekniske arbeidsgruppen for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen gir det følgende begrunnelse:

The trend toward decentralised governance, supporting and relying on local know-how and creativity, goes together with an increasing strategic complementarity between internal and external procedures. (TWG 2004:11)

Økt vektlegging på lokale styringsmodeller – med lokal metodefrihet – har med andre ord sitt motsvar i en samtidig økt vektlegging av prosedyrer og verktøy for eksternt tilsyn og vurdering. Det er komplementariteten mellom de to som er av strategisk viktig betydning, understreker arbeidsgruppen. Men i dette inngår også at nasjonale kvalitetsvurderingssystem for det første vil kunne ha ulik utforming fra land til land – på samme måte som slike bygger på lokal metodefrihet – og for det andre utvikling av reguleringsmekanismer og styringssystem på tvers av nivåer, inkludert felles og lokale kvalitetsindikatorer. Arbeidsgruppen sier det slik:

Self-assessment (...) needs (...) to be combined with periodic external monitoring by an independent and appropriate third party body at national, regional or sectoral levels. This combination is a pre-condition to ensure credibility, legitimacy and recognition of the evaluation of VET (vocational education and training) results and to support review. (...) Monitoring systems, mechanisms and procedures are part of the regulation function in governance and they can be as diverse as the national systems, sub-systems and institutions are.” (TWG 2004: 11)

Poenget med ”kvalitetshjulet” – eller kvalitetsringmodellen – er at den skal fungere som en ramme både for nasjonal planlegging og for lokal kvalitetsvurdering, inkludert som målestokk og premissgrunnlag for lokal kvalitetsutvikling. Dette innebærer at det i flere land, deriblant i Norge, er innført måle- og vurderingssystem på flere nivåer. Det er ikke tilstrekkelig med måltall og indikatorer over innsatsfaktorer og resultat. Også prosessfaktorer må trekkes inn for å kunne etablere et vurderingssystem. I Norge la Kvalitetsutvalget et grunnlag for dette gjennom skillet som ble innført mellom prosesskvalitet, strukturkvalitet og resultat-kvalitet. Brukerundersøkelsene er i denne sammenheng blant annet kommet inn som et nytt vurderings- og læringsinstrument for bedring av læringsutbyttet og sluttresultat.

Det innebærer videre at det må skapes enighet om klare, operasjonaliserbare mål. Det er ikke tilstrekkelig med allment beskrivende eller normative målsettinger for opplæringen. Det må også kunne operasjonaliseres til felles gjenkjennelige kriterier og mål, som gir grunnlag for sammenliknende analyser for eventuell korrigerende av aktiviteter og strategier på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Utdanningsdirektoratets notater, *Strategi for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen* samt *Nasjonale føringer for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen*, forstår vi som ledd i en slik strategi. Her er åtte fokusområder identifisert, samtidig som det blir angitt

konkrete retninger og mål for det videre arbeid, inkludert områder hvor det er behov for å utvikle nye indikatorer samt rammer for et enhetlig nasjonalt tilsyn.

En tredje systemforutsetning er at det vil være behov for indikatorer for ulike formål og funksjoner. I litteraturen skilles det her mellom tre nivåer: analytiske indikatorer, kommunikative indikatorer og normative indikatorer (van den Berghe 1997, Lassnigg 2006). Analytiske indikatorer har som funksjon å hjelpe frem kunnskap om årsakssammenhenger eller systemsammenhenger. Eksempel på dette er indikatorer som angir faktorer som påvirker elever og lærlingers gjennomføring av opplæringen, slik det er foreslått i Utdanningsdirektoratets dokument om "Nasjonale føringer for kvalitet". Kommunikative indikatorer bidrar til å fremskaffe informasjon som skal heve den faglige diskusjonen om fagopplæringen i tillegg til å frembringe data av nytte for omverdenen generelt. Utdanningsdirektoratets krav til at det må sikres at det er "tilstrekkelig kunnskap om fag- og yrkesopplæring hos alle relevante aktører" (relatert til fleksible tilbud i fag- og yrkesopplæring for voksne) i samme dokument er et eksempel på dette. Men det handler i denne sammenheng også om å sikre fag- og yrkesopplæringen generell legitimitet og tyngde overfor samfunnet generelt. Det meste av datatilfanget og kunnskapsgrunnlaget presentert på Skoleporten har et slikt kommunikativt siktemål og funksjon. Normative indikatorer har til sist som funksjon å måle forbedringer på bestemte områder på ulike nivåer av systemet. Utdanningsdirektoratets program for utprøving og omlegging av rådgivertjenesten kan her tjene som et eksempel på et område hvor slike indikatorer ville kunne benyttes. Et annet innsatsområde som er trukket frem, er mål på gjennomføring blant "sårbare grupper".

Nye indikatorer – strømlinjeforming og nettverk

En fjerde systemforutsetning handler om forsterkning og avbalansering av systemet som sådan. Dette er kanskje både den vanskeligste og viktigste forutsetningen. Premissene for Utdanningsdirektoratets arbeid for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen er at det må skapes større gjennomsiktighet med tilbakesløyper til nasjonalt nivå fra det lokale og regionale arbeidet for kvalitet innen fag- og yrkesopplæringen. På et nivå innebærer dette større grad av "strømlinjeforming" av kvalitetsarbeidet. Det er behov for å fremskaffe og samordne et datagrunnlag som er sammenliknbart når det gjelder opplæring i skole og opplæring i bedrift. Dette gjelder for eksempel data om lærebedriftenes investeringer i kompetanseutvikling, for instruktører og generelt, slik det finnes tilsvarende kunnskap om når det gjelder skolen. Det handler også om å gjennomføre undersøkelser og datainnhenting med en viss regelmessighet, slik det for eksempel er bestemt at brukerundersøkelser skal gjennomføres annethvert år, eller slik det er bestemt at nasjonale prøver skal gjennomføres for bestemte opplæringstrinn i bestemte år. Det kan videre handle om å utvide kunnskapsgrunnlaget på flere felt for å få aggregert kunnskap på strategisk viktige områder for den nasjonale politikken innenfor fag- og yrkesopplæringen. Dokumentet, *Nasjonale føringer for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen*, handler ikke minst om dette. Til sist vil det kunne være behov for å utvikle indikatorer, tester og undersøkelser som er internasjonalt sammenliknbare. Dette gjelder ikke bare kunnskaps- eller kompetansetester som PISA og TIMSS (vil bli omhandlet i kommende

evalueringssrapport om implementering av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet innenfor skolen), men prinsipielt alle sider eller kvalitetsdimensjoner ved opplæringen. Dette er viktig for at opplæringen, slik det er gitt uttrykk for av den tekniske arbeidsgruppen for kvalitet i yrkesopplæringen, skal kunne tilkjennes et internasjonalt anerkjent nivå og legitimitet samt være prosedyre- og innholdsmessig sammenliknbar med annen opplæring.

Et problem ved dette er at det kan bli for mye informasjon. Man mister oversikt. Det kan også bli for mange indikatorer, som bidrar til å ”fryse” en tilstand. Kvalitetsvurderingssystemets primære begrunnelse er at det må gi rom for læring. Det gjelder på alle utøvernivå, fra instruktør og lærling i bedrift til den sentrale planlegger. Det gjelder ikke minst på de ”lavere” nivå. Den danske forsker, Lars Qvortrup, har med et vanskelig begrep kalt det, ”beslutningspremissledelse” (Qvortrup 2004). Det vil si, kvalitetsvurderingssystemet må ikke bli ”overmettet” av ambisjoner, mål og indikatorer. For å tjene opplæringen og opplæringens aktører må det være rom for lokale variasjoner og lokale vurderinger. Systemet må i denne forstand begrenses og desentraliseres. Det skal gi handlingsrom, ikke det motsatte. Det er interessant i den forbindelse at Utdanningsdirektoratets notat i så stor grad legger opp til at kriterier og indikatorer for en stor del skal utvikles nedenfra og gjennom profesjonene – for eksempel gjennom felles arenaer for prøvenemnder og erfaringsutveksling blant skoleeiere. Prinsipper og prosedyrer for kvalitetsarbeidet er i notatet *ikke* knyttet til en diskusjon om endrete ledelsesprinsipper basert på indikatorutvikling for bedre økonomistyring.

Den norske politikken innen kvalitetsvurderingsarbeidet står slik i samme spenningsfelt som er sagt om det europeiske prosjekt knyttet til EU: på den ene siden en standardisering for i dette tilfelle å systematisere et nasjonalt kvalitets- og evalueringssarbeid og på den andre siden en løsere koordinering gjennom å integrere og harmonisere i kraft av forskjeller (Barry 2001). Både det europeiske og det norske rammeverk for kvalitetsvurdering bygger i denne forstand på en anerkjennelse av kompleksitet, men med varierende vektlegging av lokale forutsetninger for læring.

Resultatbasert kvalitet og kompetanse

For fag- og yrkesopplæringen vil en slik innramning ikke desto mindre nokså grunnleggende forandre dens hittil struktur og funksjon. En viktig fokusendring som har skjedd gjennom de senere år over det meste av Europa er at utdannings- og opplæringskravene blir resultatorientert, slik vi blant annet ser det innenfor Kunnskapsløftets kompetanseplattformer. Opplæringen er ikke lenger pensumbasert eller på annen måte bestemt av overleverte tradisjoner. Det er individet og ikke lenger institusjonene som skal bestemme utdanningsveiene. Man kaller det generelt for en overgang fra ”input”-basert til ”output”-basert opplæring. En annen viktig side av dette er at yrkesutdanning er i ferd med å gå over i nye systemer for livslang læring. Her blir fag- og yrkesutdanning en form for serie av overganger i stedet for en engangsbasert innføring i arbeidslivet i ungdommen for mer eller mindre livslangt arbeid innenfor samme fag, kanskje også arbeidsplass. Gjennom tydeligere definerte opplæringsmål skal opplæringene bli mer dynamiske og fleksible.

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet vil spille en viktig rolle også i dette arbeidet. Yrkesutdanningen skal i dag kunne gi kompetanse på flere nivå, og den skal kunne tilpasses opplæring for ulike aldre, ulike erfaringer og forskjellige livsfaser. En viktig del av det videre arbeidet, slik det fremkommer av dokumentet ”Nasjonale føringer for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen”, vil blant annet være å utvikle indikatorer for læringsutbytte på ulike nivå. I Norge er dette en videreføring og oppfølging av blant annet lære kandidatordningen på den ene side og realkompetansevurderinger på den andre. Det siste innebærer prosedyrer for å likestille uformell læring gjennom arbeid og organisasjonsliv – stort sett blant voksne – med formell utdanning på tilsvarende nivå. Norge har vært et foregangsland i Europa i forhold til å utvikle ordninger på dette området. Lære kandidatordning gir på sin side mulighet for å få kompetansebevis for læringsutbytte på nivåer som ligger lavere enn fag- eller svenneprøven. Utvikling av indikatorer for læringsutbytte på flere nivå skal videre gjøre det mulig å sammenlikne innhold og nivå på ulike opplæringsveier og kvalifikasjoner mellom ulike land. I europeiske sammenhenger skjer harmoniseringer av opplæringene og opplæringssystemene på dette punkt innenfor rammen av utviklingen av et europeisk kvalifikasjonsrammeverk. Dette består av åtte nivåer fra basisferdigheter til ekspertkunnskap (for eksempel doktorgrad). Etter intensjonen skal dette i tillegg bli et verktøy som skal gjøre det enklere å bevege seg mellom og oppover i nivåer innenfor utdanningsveier som tradisjonelt har vært holdt skarpt atskilt (SEC 2005 – 957).

Individualisering av utdanningsveier samt kompetanse på mange nivå vil skape en ny kompleksitet, som vi i dag ikke kjenner rekkevidden av. I denne sammenheng vil de nasjonale kvalitetsvurderingssystemene ha en nøkkelfunksjon. De vil være nye rammer for en ny kompleks blanding av regulering, koordinering, legitimering og læring innenfor og mellom opplæringssystem.

2.5 Kvalitetsvurderingsarbeidets nivåer og felt

Tradisjonelt har kvalitetsarbeidet i fag- og yrkesopplæringen foregått på fire arenaer: i skolen, i bedrift, i regi av yrkesopplæringsnemnda og gjennom sentral planlegging, koordinering og kontroll. Slik er det ennå. Tidligere har de ulike arenaer eller rom for læring og koordinering imidlertid vært langt løsere koplet. De enkelte rom for fag- og yrkesopplæring har utgjort mer eller mindre selvstendige sosiale systemer.

Det nye nasjonale kvalitetsvurderingssystemet endrer dette. Dets formål er å gjøre kvalitetsvurderingsarbeidet mer systematisk, kontinuerlig og enhetlig, samtidig som det integrerer de ulike arenaer for opplæring og kvalitetsarbeid. Etterfølgende kapitler vil ta for seg hvordan implementeringen av det nye kvalitetsvurderingssystemet foregår på lokalt og regionalt nivå innenfor fire vurderings- og aktivitetssystem:

Kapittel 3 belyser implementeringen av kvalitetsvurderingssystemet i lærebedriftene. I lærebedriftene er kvalitetsarbeidet intimt knyttet til den løpende opplæringen. *Arbeid med kvalitet* er på dette nivå opplæringens sentrale mål og ramme. Kapitlet belyser kvalitetsarbeidets

interne og eksterne organisatoriske forankring i relasjon til lærebedriftene samt bedriftenes vurdering og bruk av ulike kvalitetsvurderingsmetoder.

Kapittel 4 tar for seg implementeringen av kvalitetsvurderingssystemet i en regional kontekst. *Samarbeid om kvalitet* i opplæringen mellom skoleeier og yrkesopplæringsnemnd står her sentralt. Dette vurderes opp mot fire modeller og definisjoner av kvalitet: kvalitetskontroll, kvalitetsutvikling, kvalitetspriser og kvalitetsvurdering. Kapitlet drøfter deres ulike vektlegging og strategiske betydning i partssamarbeidet.

Kapitlet vil videre ta for seg hvordan innføringen av nye vurderingsverktøy legger til rette for informerte beslutninger på alle nivå innenfor det regionale opplæringssystemet: fra individ over bedrift til skoleeier. *Koordinering av kvalitet* er rammen for dette aktivitetssystemet.

Til sist i kapitlet drøftes forekomsten av mulige regionale mønstre i forhold til henholdsvis samarbeid om og koordinering av kvalitetsarbeid innenfor fag- og yrkesopplæringen.

Kapittel 5 tar for seg implementeringen av kvalitetsvurderingssystemet i en statlig, regional kontekst relatert til innføring av nytt statlig tilsyn. *Nasjonal sikring av kvalitetsarbeidet* er rammen for dette. Kapitlet fokuserer på forutsetningene for fylkesmannens nye rolle i forhold til kvalitetssikring av fag- og yrkesopplæringen samt de regionale aktørenes forventninger til innføring av nytt tilsynssystem.

Kapittel 6 vil til sist gi et sammendrag av evalueringens funn i lys av fremveksten av et nytt europeisk kvalifikasjonsrammeverk – et felles europeisk utdanningsrom av felles standarder og nye utdanningspolitiske mål. Den *europeiske harmonisering av kvalitetsstandarder* utgjør et femte supplerende aktivitets- og vurderingssystem, som innenfor denne evalueringens rammer er tatt med som et organisatorisk ”bakteppe”.

*

Rapporten ønsker å kunne belyse implementeringen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem i relasjon til fag- og yrkesopplæringen i dets første innledende fase. Det vil fremgå av fremstillingen at i denne fasen har vi primært å gjøre med to parallelle prosesser: en overgang fra gammel modell og en overgang til ny modell.

3 Kvalitetsvurdering og kvalitetsarbeid i lærebedrift

3.1 Om kartlegging av kvalitetsvurdering i bedrift

For å få godkjenning må lærebedriften ha en virksomhet og utstyr som gjør at den kan at gi opplæring som tilfredsstillende kravene i læreplanen. Etter loven må lærebedriften ha en faglig leder som har ansvar for opplæringen. Den må også utvikle en intern plan for opplæringen. Den enkelte lærebedrift har dermed et eget ansvar for å sikre kvaliteten ved opplæringen. Den faglige lederen skal sammen med en eller flere representanter for de ansatte blant annet sikre at læreplaner og opplæringsplaner blir fulgt, at lærlingsamtaler blir gjennomført hvert halvår, at lærlingene får opplæring tilpasset den enkelte, at lærlingene får den teoriopplæring som de har krav på samt at opplæringsforholdene i bedriften er generelt tilfredsstillende.

AFIs kartleggingsstudie blant instruktører og faglige ledere har hatt som utgangspunkt å kartlegge på hvilken måte bedriften ivaretar sitt kvalitetsansvar. Vi har spurt de faglige ansvarlige om hvilke virkemidler og rutiner de mener er av betydning for å ivareta kvalitet i opplæringen innenfor egen bedrift. I tillegg har vi bedt dem ta stilling til betydningen av ulike metoder og verktøy når det gjelder å skulle fremme kvalitet innen fag- og yrkesopplæringen mer generelt. Svarene vi har fått inn, kan tyde på at bedriftene er seg sitt opplæringsansvar svært bevisst. Vi kan illustrere det med et eksempel. Blant de hundre bedrifter vi har intervjuet, er det bare én representant for disse som oppgir at ”regelmessig vurdering av opplæringen innenfor bedriften” ikke er en viktig vurderingsmetode for oppfølging av lærlingen i egen bedrift, og bare to av de spurte oppgir at det er mindre viktig. Dette er svært lavt. Muligens er det mest uttrykk for en generell ansvarsbevissthet blant dem vi har intervjuet og som nok dekker over svært ulike praksis. Gjennom vår kartlegging av om generelle krav og vurderingsformer er i bruk i bedriftene, får vi nettopp ikke vite på hvilken konkret måte det eventuelt håndheves eller blir ivaretatt. Erfaring fra samtaler med representanter for opplæringskontor eller fagansvarlige i bedrift tyder på at praksis og standarder ofte er svært ulike fra bedrift til bedrift: mer eller mindre formalisert, mer eller mindre systematisk og metodisk og mer eller mindre omfattende og forgrenet.

Kartleggingen gir oss likevel svar – og i dette tilfellet et positivt svar. Hele 95 % av de spurte oppgir, alt tatt i betraktning, at regelmessig vurdering av opplæring innenfor bedriften enten er ”svært viktig” (42 %) eller ”ganske viktig” (53 %) for oppfølging av lærlinger innenfor egen bedrift.

Utvalget av bedrifter som er med i denne undersøkelsen er for lite til at vi kan trekke sikre konklusjoner om sammenhengen mellom ulike faktorer. Det synes likevel å være en viss variasjon i kvalitetsvurderingsarbeidet, avhengig blant annet av om bedriften er liten eller stor og hva slags samarbeidskultur som finnes i organisasjonen. I de følgende avsnitt vil vi først gjengi hvordan vårt materiale fordeler seg i forhold til ulike former for organisatorisk forankring av kvalitetsarbeidet i bedrift når det gjelder internt og eksternt samarbeid. Deretter

vil vi gjengi kartleggingens resultater når det gjelder bedriftenes bruk og vurdering av ulike kvalitetsvurderingsmetoder til fremme av opplæring i bedrift og lærlingenes læringsresultat.

3.2 Organisatorisk forankring av kvalitetsarbeidet i bedrift

Forskning om kvalitetsutvikling i grunnskolen har pekt på at det er store og systematiske forskjeller mellom såkalt "kollektivt" orienterte skoler og "individuell" orienterte skoler når det gjelder utbytte av ulike tiltak for kvalitetsutvikling som samarbeid og fortolkning av læreplan, kompetanseutvikling blant lærere, det sosiale miljøet ved skolen og tilpasset opplæring (Dahl, Klewe og Skov, 2004). Dette er et perspektiv vi også har lagt til grunn for denne undersøkelsen: I hvilken grad samarbeider man om opplæringen innenfor bedriften? Er det etablert en læringskultur, der man systematisk og kontinuerlig vurderer opplæringens kvalitet? Hvilke verktøy har man tatt i bruk? Hvem inngår i samarbeidet om opplæringen i bedriften? Hvem samarbeides det med utenfor bedriften? Hvilken betydning spiller et samarbeid med fylkesadministrasjonen? Hvilken betydning spiller opplæringskontorene? Hva består det eksterne samarbeidet eventuelt i? Disse spørsmål knytter seg til problemstillinger som tidligere er reist innenfor forskning om fag- og yrkesopplæringen, blant annet betydningen av kultur og rutiner i bedriftene for mottak av lærlingen og kollegabasert veiledning (e.g. Lave & Wenger 1991, Mjelde 2002, Buland & Havn 2002, Hagen 2005, Nyen 2005) samt spørsmål knyttet til opplæringskontorenes rolle vis a vis yrkesopplæringsnemndene når det gjelder ivaretaking av et praktisk kvalitetsansvar for opplæringen i bedrift (Michelsen & Høst 1997, 2004).

Langt de fleste bedrifter som inngår i undersøkelsen er små lærebedrifter, hvor blant annet halvparten av dem har under 20 ansatte (jf beskrivelse av utvalgsriterier i avsnittet om metode i kapittel 1). Av de 100 bedrifter som inngår, har 31 bedrifter for tiden bare en lærling under opplæring, 25 bedrifter har to lærlinger, mens 10 bedrifter har tre lærlinger. Til sammen har 66 bedrifter med dette ansvar for 1 – 3 lærlinger. Øvrige bedrifter er spredt fordelt innenfor to like store grupper av henholdsvis 4 – 10 lærlinger i den ene gruppen og mer enn 10 lærlinger i den andre. 63 av bedriftene i undersøkelsen er medlem av et opplæringskontor, mens 5 er tilsluttet en opplæringsring.

Tilsvarende er det mellom 1 – 3 instruktører i mer enn 60 % av bedriftene i denne kartleggingen, hvor 20 bedrifter har én instruktør, 29 bedrifter har to instruktører og 13 bedrifter har tre instruktører. Ytterligere 15 bedrifter har enten fire eller fem instruktører. Resten av utvalget er spredt over en akse med alt fra seks til femti instruktører. Majoriteten av våre informanter er både faglig ledere og instruktører. Bare ni er "bare" instruktør, mens nærmere en fjerdedel er faglig ledere. To tredeler av deltakerne har vært ansatt i virksomheten i mer enn ti år.

Opplæring i bedrift er stilt overfor andre utfordringer når det gjelder samarbeid om opplæringen enn tilfellet er for undervisning i en skolesammenheng. Som det fremgår av tallene over har de fleste bedriftene få ansatte med få ansvarlige i hver bedrift med særskilte forpliktelser i forhold til opplæring av lærlinger. Sammenliknet med lærere i skolen har

instruktører og faglige ledere slik sett få "kolleger" i forhold til opplæringsoppgaven. Tabell 3.1 viser at det tross disse forhold, er relativt utstrakt samarbeid om opplæring av lærlinger i bedriftene.

Tabell 3-1 Samarbeid om opplæring av lærling(er) innenfor bedrift

Hvor ofte har du i løpet av det siste året hatt samtaler om opplæring av lærlinger med ...	Ofte	Av og til	Sjelden	Aldri	Ikke sikker	Sum
Andre instruktører i bedriften	48 %	32 %	14 %	6 %	-	100 % (N=71)
Faglig leder	56 %	33 %	-	-	11 %	100 % (N=9)
Andre kolleger i bedriften (som ikke er instruktører)	45 %	34 %	16 %	5 %	-	100 % (N=100)
Tillitsvalgte eller representanter for fagforening	25 %	25 %	18 %	28 %	4 %	100 % (N=100)

Tabellen peker på tre viktige forhold. For det første hevder 8 av 10 av deltakerne at de ofte eller av og til samtaler med andre instruktører i bedriften, og det er mer vanlig at de ofte har samtaler enn at det skjer av og til. For det andre viser tabellen at det er så godt som like vanlig at man ofte eller av og til har samtaler med andre kolleger i bedriften om opplæringen av lærlinger som med andre opplæringsansvarlige. Dette indikerer at i langt de fleste bedrifter er opplæringsansvaret godt forankret i virksomhetenes totale organisasjon. Tallene indikerer et generelt høyt nivå på den allmenne læringskulturen i bedriftene. Vi vil senere komme tilbake til i hvilken grad det også har innvirkning på andre sider av kvalitetsvurderingsarbeidet i bedrift.

Et tredje forhold av interesse er forholdet mellom faglig leder eller instruktør på den ene side og representanter for fagforening(e) i bedriften på den andre. Sammenliknet med hyppigheten av samtaler og samarbeid mellom henholdsvis instruktører for seg samt mellom instruktører og faglig leder på den ene side og samtaler og samarbeid med andre kolleger i bedriften som ikke er instruktører på den andre, er samtaler med tillitsvalgte om opplæring av lærlinger betydelig lavere. Det er omtrent halvparten så ofte at man ofte har samtaler med denne siste gruppen i forhold til hva man har innenfor de førstnevnte. Vi ser videre at nærmere 30 % av deltakerne sier at samtaler med tillitsvalgte eller representanter for fagforeningen aldri forekommer. Vi kan antakelig også regne med at de av deltakerne som oppgir at de er usikre, heller ikke har hatt slike samtaler, i alle fall ikke systematisk eller ofte.

På denne bakgrunn må vi konkludere at den praktiske opplæringen i bedrift i dag i liten grad er forankret i et partssamarbeid. Dette bryter med den historiske modellen for fag- og yrkesopplæring i Norge og bekrefter resultater fra tidligere forskning, der det er blitt pekt på at korporativ organisering av og partssamarbeidet om opplæring i bedrift er i ferd med å endres (Michelsen & Høst 1997, 2004). Siden innføringen av Reform 94, sier denne forskningen, er yrkesopplæringsnemndenes faglige og organisatoriske koordinering av opplæring i bedrift

mer og mer tatt over av opplæringskontorenes praktiske tilrettelegging og oppfølging. Våre tall angir at dette også skjer internt i bedriftene. Mer enn å være basert på organisert partsamarbeid framtrer den praktiske opplæringen i bedrift å ha blitt et funksjonssamarbeid mellom faglig leder og instruktør, eventuelt i tillegg som et felles opplærings- og oppgaveansvar i bedriften som helhet.

3.3 Bedriftenes kontakt med opplæringskontor og fylkeskommunen

Opplæringskontor og opplæringsringer består av to eller flere bedrifter som samarbeider om opplæringen av lærlinger. Det er flere grunner til at bedrifter organiserer sin opplæring gjennom et opplæringskontor eller opplæringsring. De kan for eksempel ha for spesialisert produksjon i forhold til å dekke alle kravene i læreplanen. De kan ha en usikker ordretilgang i forhold til å ha et løpende ansvar som dekker hele opplæringsforløpet, eller de kan ønske å sikre en mer langsiktig rekruttering. Slike opplæringskontor eller opplæringsringer vil gjerne være fag- eller bransjespesifikke. Andre grunner til å gå sammen med andre bedrifter i et opplærings samarbeid kan være for å sikre regional næringsvirksomhet og tilflyt av kompetanse, eller det kan være et ønske om at administrative oppgaver knyttet til opplæringen blir ivaretatt av andre utenfor bedriften. Slik er det mange former for opplæringskontor og opplæringsringer: fra de som er forankret i ett enkelt fag over bransjekontorer til felles kontor for offentlige fag eller et felles kontor eller ring som dekker det meste eller viktige deler av fag- og yrkesopplæringen innenfor et geografisk område.

Forskjellen mellom et opplæringskontor og en opplæringsring er følgende: Opplæringsring er et opplæringssamarbeid som utelukkende er et internt samarbeid om opplæringsansvar mellom bedrifter. Her blir lærekontrakt mellom fylke, lærling og bedrift tegnet med den bedriften som har hovedansvaret for opplæringen. Alle lærekontrakter skal godkjennes av yrkesopplæringsnemnda i fylket. I forbindelse med opplæringskontor er det opplæringskontoret som er lærebedrift, det vil si den som tegner kontrakt med lærling og skoleeier. Opplæringskontorene skal ha et styre for de samarbeidende bedriftene eller virksomhetene. Bedrifter som er medlemmer av opplæringskontor eller ring kan ivareta hele eller deler av opplæringen innenfor egen virksomhet. Slike regler gjelder i prinsippet også for lære-kandidater som tar sikte på å oppnå kompetansebevis innen deler av fag, men her vil opplæringskontrakt som regel tegnes direkte med enkeltbedrifter. Foreløpig er det få lære-kandidater med opplæringskontrakter på landsplan, og denne ordningen er ikke tatt med som et perspektiv innenfor denne undersøkelsen.

Videre kan det variere hvordan opplæringskontorene ivaretar sitt formelle opplæringsansvar. Blant annet er det stor variasjon hvor den faglige leder er plassert eller hvem som ivaretar denne funksjonen. Vi er gjort kjent med at dette kan være alt fra en faglig utdannet og faglig ansvarlig i lærebedriften over andre medarbeidere i bedriften, for eksempel personer med generelt personalansvar, til ledere eller ansatte ved opplæringskontorene. Ved sistnevnte alternativ vil den faglige ansvarlige ikke nødvendigvis ha utdanning innenfor de fag det

tegnes kontrakt for. Videre er vi gjort kjent med at ved enkelte opplæringskontor er representanter for de ansatte medlemmer av styret. Flesteparten har ikke dette. Enkelte styrer har imidlertid lærlinger representert med observatørstatus. – Innenfor denne undersøkelse har vi ikke kartlagt om ansatte er representert i styrene for opplæringskontor eller plassering og tilholdssted for faglig leder i forhold til lærling.

Hvor ofte har man kontakt?

I undersøkelsen blant faglige ledere og instruktører har vi villet undersøke bedriftenes generelle kontaktflate mot henholdsvis fylkeskommunen på den ene siden og opplæringskontor og -ring på den ene side på den andre. I de fleste fylker er yrkesopplæringsnemndas tilsynsansvar i forhold til lærebedriftene delegert til fylkeskommunen, som er nemndas sekretariat og skoleeier (Dette vil bli drøftet nærmere i kapittel 4 og 5). Yrkesopplæringsnemndenes kontakt med lærebedriftene går i dag derfor stort sett via fagopplæringsseksjonen (eller avdelingen) i fylkeskommunene. Nemndas medlemmer er selv i mindre grad ute i bedrift. Det gjelder oftest kun ved særskilte behov, for eksempel ved konflikt eller andre situasjoner med krav til særskilt oppfølging. På den annen side har opplæringskontorene etter hvert fått en sentral rolle i forhold til både formidlingsarbeidet og når det gjelder oppfølgingen av lærlingene. Tabell 3.2 nedenfor viser bedriftenes kontaktfrekvens med opplæringskontor og opplæringsring på den ene side og fagopplæringsavdelingen i fylkeskommunen på den andre: det siste for henholdsvis medlemmer (av opplæringskontor eller ring), for ikke-medlemmer samt for alle bedrifter i utvalget.

Tabell 3-2 Kontaktfrekvens mellom bedrift og opplæringskontor eller -ring og mellom bedrift og skoleeier

Hvor ofte i løpet av det siste året har du eller bedriften hatt kontakt med...	En gang i måneden eller mer	Noen ganger i løpet av halvåret	En eller to ganger i året	Ikke kontakt siste året	Ikke sikker	Sum
Opplæringskontoret eller opplæringsringen?	43 %	38 %	18 %	1 %	-	100 % (N= 68)
Fagopplæringsavdelingen i fylket? (medlemmer)	11 %	13 %	25 %	44 %	7 %	100 % (N= 68)
Fagopplæringsavdelingen i fylket? (ikke-medlemmer)	22 %	29 %	39 %	7 %	3 %	100 % (N= 31)
Fagopplæringsavdelingen i fylket? (alle)	15 %	19 %	29 %	31 %	6 %	100 % (N= 100)

Tabellen viser at det er store forskjeller i bedriftenes kontaktfrekvens. Bedrifter som er medlem av et opplæringskontor eller en opplæringsring vil gjennomsnittlig fire ganger så ofte ha kontakt med disse en gang i måneden eller mer enn med fagopplæringsavdelingen i fylket. De vil også omtrent tre ganger så ofte ha kontakt med opplæringskontoret eller ringen noen ganger i løpet av halvåret enn tilsvarende ofte med fylkeskommunen. Motsatt indikerer

tallene at det er dobbelt så stor sjans for at bedrifter som *ikke* er medlemmer av et opplæringskontor eller en opplæringsring har kontakt en gang i måneden eller mer med fagopplæringsavdelingen i fylket enn at medlemmer av slike har det. Den samme forskjell gjelder om vi ser på en kontakthypighet på noen ganger i halvåret.

Det er likevel ikke slik at medlemmer av et opplæringskontor har kontakt med dette, mens ikke-medlemmer har kontakt med fylket. Tabellen viser at åtte av ti samarbeidende lærebedrifter har kontakt med opplæringskontoret eller opplæringsringen enten en gang i måneden eller mer eller noen ganger i løpet av et halvår, mens bare halvparten av bedrifter som ikke er medlem av slike vil ha tilsvarende ofte kontakt med fylkeskommunen, og for alle bedrifter sett under ett er det en tredel av bedriftene som har så ofte kontakt med fagopplæringsavdelingen. De samarbeidende bedrifters kontaktfrekvens med opplæringskontor og opplæringsring kan derfor sammenliknes med det generelle samarbeidsnivået innenfor bedriftene målt ved hyppighet av samtaler med andre kolleger som ikke er instruktører. Som referert over (se tabell 3.1) oppgav åtte av ti av våre informanter at de ofte eller av og til hadde samtale med andre kolleger i virksomheten om opplæring av lærlinger. Dette viser et generelt høyt nivå når det gjelder internt og eksternt samarbeid innenfor slike bedrifter.

En annen viktig forskjell kommer fram om vi ser på tallene over mangel på kontakt med henholdsvis opplæringskontor og opplæringsring på den ene side og fylkeskommunen på den andre. Bare en av samarbeidende bedrifter har ikke hatt kontakt med andre i løpet av siste år. Vårt materiale viser at dette refererer til en bedrift som er medlem av en opplæringsring. Motsatt er det *hele 31 prosent av våre informanter som oppgir at de ikke har hatt kontakt med fylkeskommunen i samme periode*. I tillegg er det seks prosent av deltakerne som oppgir at de er usikre. Muligvis har heller ikke denne gruppen hatt kontakt med fylkeskommunen i løpet av siste år, alternativt har det vært en kontaktfrekvens som antakelig ligger svært lavt. Siden nærmere en fjerdedel av deltakerne i denne undersøkelse er faglig ledere og nærmere sju av ti oppgir å være både instruktør og faglig leder, kan vi anta at de spurte vil ha forholdsvis god oversikt over den eksterne kontakten med andre.

Slik vi har stilt spørsmålet, får vi ikke vite hvordan kontakthypigheten fordeler seg i gruppen som svarer at de har hatt kontakt en eller to ganger med fylkesadministrasjonen i løpet av siste år, om hovedtyngden her ligger på en eller to. På bakgrunn av det høye antallet som svarer at det ikke har vært kontakt, finner vi etterskuddsvis at dette kunne det vært interessant å vite noe mer om.

Hvilke deler av kvalitetsvurderingsarbeidet har man samarbeidet om?

Også innholdsmessig framtrer kontaktflaten mot henholdsvis opplæringskontor (eller -ring) på den ene side og fylkeskommunen på den andre å være forskjellig. Vi har i denne kartleggingen skilt mellom formaliserte og mindre formaliserte opplæringskrav og kvalitetsoppgaver, fra lovbestemte, formelle krav til mer sammensatte og sosiale spørsmål. De fleste spørsmål er relatert til effekt på eller forbedring av læringsutbyttet og resultat kvalitet. Enkelte kvalitetsvurderingsoppgaver er ennå ikke godt forankret i lærebedrifter. Det gjelder for eksempel deltakelse i og oppfølging av brukerundersøkelser. Slike spørsmål vil innenfor

denne rapporten derfor bli tatt opp i neste kapittel i forbindelse med gjennomgang av det regionale kvalitetsarbeidet, inkludert bedrifters vurdering av slike. Spørsmål om lærebedrifts-basert vurdering er derimot naturlig tatt med her (se nedenfor).

Tabell 3.3 og 3.4 viser hvilke tema bedriftene har samarbeidet med henholdsvis opplæringskontor (og ring) og fagopplæringsavdelingen i fylkeskommunen om i løpet av siste år, dersom det har vært kontakt.

Vi vil kommentere de enkelte tema for samarbeid punktvis:

- *Oppfølging og veiledning i forhold til læreplan*

Blant de bedrifter som har søkt eller blitt tilbudt ekstern veiledning i forhold til læreplanen er det stor forskjell når det gjelder bedriftenes relasjon til opplæringskontor eller opplæringsring på den ene side og bedrifters kontakt med fylkeskommunen og / eller yrkesopplæringsnemnda på den andre. Åtte av ti av de samarbeidende bedrifter rapporterer at dette samarbeidet har dreid seg om oppfølging og veiledning i forhold til læreplan, mens fire av ti lærebedrifter som har vært i kontakt med fylkeskommunen siste år har hatt spørsmål knyttet til læreplanen som utgangspunkt. Tallene gir oss en indikasjon om at bedriftene kan ha behov for faglig assistanse i forhold til å skulle tilpasse læreplanens generelle krav til egen virksomhet og produksjon, og bedriftene søker denne faglige kompetanse primært hos opplæringskontoret eller innenfor en opplæringsring. Det er grunn til å forvente at denne type behov for samarbeid om fortolkning og konkretisering av læreplanens krav vil øke i forbindelse med implementeringen av Kunnskapsløftet. Antakelig vil dette også øke bedriftenes kontaktfrekvens mot fylket og skoleeier, da reformen i større grad forutsetter et tettere og mer kontinuerlig samarbeid mellom lærestedene i skole og bedrift.

- *Hjelp til utforming og oppfølging av opplæringsplan for den enkelte*

Etter loven skal alle bedrifter ha en opplæringsplan som konkretiserer læreplanens krav i forhold til egen virksomhet. Den skal angi opplæringens mål og rekkefølge. Enhver lærling, elev eller lære kandidat har også rett til at opplæringen er individuelt tilpasset den enkelte. Også på dette punktet ser vi at det er et viktig tema mellom bedrifter innenfor opplærings-samarbeid. Nærmere sju av ti av medlemsbedriftene oppgir at de har søkt assistanse hos opplæringskontor eller -ring i forbindelse med utforming og oppfølging av opplæringsplan for den enkelte. Omvendt har mindre enn tre av ti bedrifter som i løpet av siste år har vært i kontakt med fylkeskommunen, søkt assistanse hos skoleeier eller y-nemnd i forhold til opplæringsplan.

Tabell 3-3 Tema for samarbeid med opplæringskontor og opplæringsring for medlemsbedrifter. (N=67)

Har kontakten du eller bedriften har hatt med opplæringskontoret eller opplæringsringen i løpet av siste år dreid seg om ...	Ja	Nei	Ikke sikker	Sum
Oppfølging og veiledning i forhold til læreplan?	79 %	19 %	1 %	100 %
Hjelp til utforming og oppfølging av opplæringsplan for den enkelte?	67 %	28 %	4 %	100 %
Hjelp til gjennomføring av halvårlige vurderingsamtaler med lærling?	52 %	42 %	6 %	100 %
Problemer knyttet til lærevansker hos en lærling?	43 %	55 %	1 %	100 %
Problemer knyttet til emosjonelle og sosiale problemer i opplæringen?	42 %	54 %	4 %	100 %
Rapporteringsrutiner?	58 %	39 %	3 %	100 %
Spørsmål knyttet til fag- eller svenneprøven?	78 %	21 %	1 %	100 %
Spørsmål knyttet til underveisevaluering av lærlingen?	63 %	34 %	3 %	100 %
Hjelp til utforming av et kvalitetsvurderingssystem av opplæringen i bedriften?	40 %	55 %	4 %	100 %
Rekruttering av nye lærlinger?	70 %	27 %	3 %	100 %
Annet?	6 %	94 %	-	100 %

Tabell 3-4 Tema for samarbeid med yrkesopplæringsnemnda / fylkeskommunen for lærebedrifter (dersom kontakt siste år) N= 63

Har kontakten du eller bedriften har hatt med fagopplæringsavdelingen i fylkeskommunen i løpet av siste år dreid seg om ...	Ja	Nei	Ikke sikker	Sum
Oppfølging og veiledning i forhold til læreplanen?	44 %	49 %	6 %	100 %
Hjelp til utforming og oppfølging av opplæringsplan for den enkelte?	27 %	67 %	6 %	100 %
Hjelp til gjennomføring av halvårlige vurderingssamtaler med lærling?	16 %	78 %	6 %	100 %
Problemer knyttet til lærevansker for en lærling eller elev?	21 %	71 %	8 %	100 %
Problemer knyttet til emosjonelle og sosiale problemer i opplæringen?	25 %	67 %	8 %	100 %
Rapporteringsrutiner?	40 %	52 %	8 %	100 %
Spørsmål knyttet til fag- eller svenneprøven?	62 %	30 %	8 %	100 %
Spørsmål knyttet til underveisevaluering av lærlingen?	22 %	70 %	8 %	100 %
Hjelp til utforming av et kvalitetsvurderingssystem av opplæringen i bedriften?	21 %	71 %	8 %	100 %
Rekruttering av nye lærlinger?	40 %	52 %	8 %	100 %
Annet	13 %	79 %	8 %	100 %

- *Hjelp til gjennomføring av halvårslige vurderingssamtaler med lærling*

Ut fra lov og forskrifter skal videre alle lærebedrifter gjennomføre en vurderingssamtale med lærlingen (minst) hvert halvår. Det er generelt litt færre bedrifter som søker assistanse til dette. Bedrifters erfaring med å avholde ordinære medarbeidersamtaler for sine ansatte kan være en grunn til det. Ut fra intervju med ulike opplæringskontor er vi blitt gjort kjent med at det er vanlig at representanter for opplæringskontoret deltar i slike vurderingssamtaler, dels for å skjønne sitt eget ansvar som lærebedrift og dels som generelt kontaktledd overfor fylkeskommunen. Spesielt gjelder dette om lærestedene er nye medlemmer eller i liten grad har erfaring med formelle medarbeider- og vurderingssamtaler.

Det er slående få som har søkt assistanse hos fylkeskommunen ved fagopplæringsavdelingen på dette punkt. Halvårslige vurderingssamtaler er det tema som i minst grad har vært trukket inn i samarbeid overfor skoleeier, bare 16 % av bedriftene som har hatt kontakt med fylket har søkt assistanse til dette.

- *Problemer knyttet til lærevansker hos en lærling*

En kunne forvente at eventuelle problemer knyttet til lærevansker hos en lærling er noe bedriftene i første rekke ville ta opp med skoleeier. Tallene viser at dette ikke er tilfellet. Bare en av fem bedriftskontakter med fylkeskommunen har hatt dette som tema. Det er et tema som det relativt sett også i mindre grad søkes assistanse og veiledning i forhold til hos opplæringskontor og opplæringsring. Mens åtte av ti medlemsbedrifter har søkt assistanse i forhold til læreplan er det omvendt om lag fire av ti som har søkt deres assistanse i forhold til problemer knyttet til lærevansker hos en lærling. Tallene kan tolkes i to retninger: En tolkning vil være at lærevansker ikke eksisterer på samme måte i bedrift som i skole. Lærlingenes arbeid blir som regel fulgt opp jevnlig av instruktør og kollegaer ut fra en felles interesse av at lærlingen tilpasser seg og mestrer oppgavene. En annen tolkning vil være at individuelt tilpasset opplæring har et svakere fokus i bedrift enn for eksempel læreplan og halvårslige vurderingssamtaler. De reelle tall når det gjelder eventuelle lærevansker kjenner vi ikke. Vi har ikke innhentet informasjon om bedriftenes oppfatning av omfang og betydning av dette.

- *Problemer knyttet til emosjonelle og sosiale problemer i opplæringen*

Også dette er et tema en kunne forvente at bedriftene ved eventuelle behov søkte assistanse hos fylkeskommunen i forhold til. Dette er et problemfelt som skoleeier og statlige myndigheter besitter både spesialkompetanse og egne ressurser i forhold til. Til tross for generelt stort fokus på store frafallstall innen fag- og yrkesopplæringen i Norge samt problemer knyttet til manglende gjennomføring av opplæringen innen normert tid, er det likevel bare en av fire lærebedrifter som har vært i kontakt med fylkeskommunen som oppgir dette som grunn eller motivasjon. Omvendt har fire av ti medlemsbedrifter innenfor et opplæringskontor eller -ring samarbeidet med sin organisasjon om det samme. Det kan synes som om bedrifter vil søke samarbeid også på dette feltet oftere med dem man allerede i utgangspunktet har et nært samarbeid med, enten fordi opplæringskontoret utgjør den formelt

ansvarlige lærebedrift og som derfor eventuelt vil kunne følge dette opp overfor fylkeskommunen, eller fordi man søker å løse slike ting mer eller mindre internt og pragmatisk innad i virksomheten og / eller organisasjonen. Vårt inntrykk fra samtaler med opplæringskontor er at pragmatisk omgang med denne type problemer blir ansett å være en av deres kjerneoppgaver. I den grad det er et problem, blir det forsøkt løst suksessivt.

- *Rapporteringsrutiner*

Blant bedrifter som inngår i et opplæringssamarbeid er det seks av ti som oppgir at de har hatt kontakt med sin organisasjon med utgangspunkt i rapporteringsrutiner. I denne sammenheng kan kontakten imidlertid like mye være initiert fra opplæringskontorets side. Vi har i vårt spørsmål ikke skilt mellom eventuell assistanse til egen utføring av rapporteringsrutiner og eventuelt bli kontaktet fra et opplæringskontor for å gi opplysninger eller motta allmenn assistanse. Mange bedrifter vil muligens oppfatte at de ikke har noe med rapporteringen å gjøre, ettersom opplæringskontoret forestår alle rapporteringsplikter på vegne av medlemsbedriftene. I tillegg er det store forskjeller fra fylke til fylke hvor mye vekt fylkeskommunen legger på årlige rapporter fra bedrift. Dette skal vi komme tilbake til.

Kontakten med fylkeskommunen er for fire av ti bedrifter på grunnlag av rapporteringsrutiner.

- *Spørsmål knyttet til fag- eller svenneprøven*

Spørsmål relatert til sluttprøven er det tema som bedriftenes utadrettete kontakt for det meste er knyttet til. Det er opplæringskontoret som melder lærlingen opp til fag- eller svenneprøven, og det er fylkeskommunen ved yrkesopplæringsnemnda som oppnevner prøvenemnder og arrangerer prøven. Både åtte av ti bedrifter med tilknytning til et opplæringskontor eller opplæringsring og mer enn seks av ti bedrifter som har hatt kontakt med fylkeskommunen i løpet av siste år oppgir at dette har vært knyttet til spørsmål relatert til fag- eller svenneprøven. At tallet likevel ikke er høyere kan bero på at de bedrifter vi har vært i kontakt med, ikke har hatt lærlinger oppe til sluttprøven i den perioden vi har spurt om.

- *Spørsmål knyttet til underveisvurdering av lærlingen*

Vårt materiale tyder på at underveisvurdering er noe alle bedrifter i vårt utvalg har arbeidet relativt mye med. Mer enn seks av ti bedrifter tilsluttet et opplæringssamarbeid har hatt kontakt med sitt opplæringskontor eller opplæringsringen på grunnlag av dette. Omvendt er det om lag to av ti bedrifter med kontakt med fylkeskommunen siste år som oppgir det samme.

Bedriftene kan her legge ulike ting i hva de oppfatter som underveisvurdering. Det kan være knyttet til vurderinger foretatt underveis relatert læreplan eller opplæringsplan – med eller uten kopling til den halvårlege vurderingssamtalen – eller det kan være koplet til forsøk med underveisvurdering som en alternativ vurderingsmåte. Dette er i dag vurderingsformer som er godt utbredt på landsplan. Vi skal komme tilbake til dette i vår gjennomgang av regionalt kvalitetsvurderingsarbeid. Gjennomføring av metodisk og systematisk underveisvurdering er

av relativt ny dato innenfor fag- og yrkesopplæringen. På denne bakgrunn hadde vi forventet at det i større grad hadde vært et tema for kontakt mellom lærebedrift og skoleeier, muligvis initiert av sistnevnte.

- *Hjelp til utforming av et kvalitetsvurderingssystem av opplæringen i bedriften*

Når det gjelder eventuell implementering eller utforming av et kvalitetsvurderingssystem av opplæringen i bedrift oppgir fire av ti bedrifter med tilknytning til et opplærings samarbeid at de har hatt kontakt med opplæringskontoret eller opplæringsringen på dette grunnlag. Det er mulig at vi her har stilt spørsmålet for abstrakt. Til andre spørsmål som oppfølging og veiledning i forhold til læreplan, hjelp til utforming og oppfølging av opplæringsplan for den enkelte samt underveisvurdering og halvårslige vurderingssamtaler er svarprosenten når det gjelder kontakt med opplæringskontoret eller opplæringsringen langt høyere, for enkelte av disse områder et kontakttema for åtte av ti bedrifter. Hver og en av disse er i seg selv viktige komponenter innenfor et kvalitetsvurderingssystem av opplæringen i bedrift.

Men det er også mulig at bedriftene – inkludert opplæringskontorene – selv nettopp ennå ikke vurderer de ulike metoder i en sammenheng, ei heller kopler dem systematisk. Slik vil det i prinsippet mangle et system for lærebedriftsbasert vurdering.

Bare en av fem bedrifter med kontakt med fylkeskommunen siste år oppgir at dette har dreid seg om utforming eller implementering av et kvalitetsvurderingssystem for opplæring i bedriften. På bakgrunn av skoleeiers ansvar for at det er et forsvarlig system for kvalitetsvurdering ved alle læresteder, også i bedrift, kunne vi muligens forvente at det i større grad hadde vært et kontakttema relatert til fylkeskommunen. Dette er et tema vi også vil komme tilbake til (avsnitt 4.5).

- *Rekruttering av nye lærlinger*

Rekruttering av nye lærlinger er et viktig tema, primært for bedrifter tilknyttet et opplærings samarbeid. Innenfor denne gruppen oppgir sju av ti bedrifter at dette har vært tema for kontakt mellom dem selv og deres organisasjon. I underkant av tre av ti bedrifter som har hatt kontakt med fylkeskommunen i løpet av det siste året har hatt rekruttering som kontakttema. Dette indikerer at formidling er en svært viktig del av spesielt opplæringskontorenes arbeid overfor bedrift, på nivå med blant annet hjelp til utforming og oppfølging av opplæringsplan for den enkelte. Opplæringskontorene vil samtidig ha sitt inntektsgrunnlag bestemt gjennom dette. Det er mulig at formidling og rekruttering er den viktigste plattformen for nettopp samarbeidet, fra bedrift over opplæringskontor til skoleeier (se avsnitt 4.4).

Mellom drift og forvaltning – en oppsummering

Generelt peker kartleggingen over bedriftenes kontaktflate på to forhold. For det første er det en stor gruppe av lærebedrifter – eller læresteder-i-bedrift – som ikke har hatt kontakt med fylkeskommunen i løpet av siste år. Nærmere en tredjedel av bedriftene innen vårt utvalg fremstår så å si som ”utmeldt” av kontakt med fylkesadministrasjonen. Det kan som nevnt være mange grunner til dette. For enkelte bedrifter vil kontakten med skoleeier først og

fremst gå via opplæringskontoret de er medlem av. Det er også enkelte fylker, slik vi har sett et eksempel på (Fylke 2, avsnitt 2.3), hvor skoleeier selv baserer sin administrasjon på utstrakt bruk av opplærings samarbeid mellom bedrifter. Her er kontakten med bedrifter i stor grad formidlet gjennom opplæringskontorene som en form for ”ytre etat”. Denne type forskjeller når det gjelder grunnlag for kontakt eller ikke-kontakt i forhold til fylkeskommune og opplæringskontor kan denne undersøkelsen på bedriftsnivå ikke redegjøre for. En tredje mulighet er at bedriftene har hatt kontakt med skoleeier på andre områder enn de vi har trukket fram, knyttet for eksempel til instruktør opplæring, ordinære godkjenningskrav eller tilskuddsregler. At slike spørsmål ikke er med, er nok en del av forklaringen på at bedriftene kontakten med fylkeskommunen generelt ligger så lavt. På den annen side angir bedriftene å være mer usikre i forhold til hva de er i kontakt med fylkeskommunen om sammenliknet med opplæringskontoret eller opplæringsringen. Dette antyder at bedriftenes relasjon til skoleeier kanskje er noe fjernere tross alt.

En av de bedrifter vi har intervjuet har føyd til i sitt svar at ”hos oss får vi post fra fylket en gang i året”. Kommunikasjonen, forstår vi, er mer eller mindre fraværende. Kanskje gjelder dette mer enn denne ene bedriften.

For det andre peker denne kartleggingen på at det kan synes å gå et viktig skille mellom *drift* og *forvaltning*. Bedriftenes kontakt mot fylkeskommunen dreier seg primært om generelle forvaltningsmessige og administrative spørsmål som oppfølging og veiledning i forhold til læreplan, rapporteringsrutiner, sluttprøven og rekruttering eller formidling av nye lærlinger. Motsatt er kontaktflaten mot opplæringskontor og opplæringsringer for de bedrifter som er tilsluttet slike i stor grad knyttet til organisatoriske spørsmål av praktisk art. Stort sett alle spørsmål vi har forespurt om relatert til kvalitetsvurderingsmetoder, har for flertallet av disse bedriftene vært drøftet innad i opplærings samarbeidet – med unntak av spørsmål spesielt rettet mot utforming av et kvalitetsvurderingssystem samt lærevansker og sosialt, emosjonelle problemer. Disse har noe lavere frekvens. En av våre informanter, en leder av et opplæringskontor i elektrofag, har i intervju kommentert at individuelt tilpasset opplæring var et altfor ”skolsk” begrep. Vi oppfattet at det ble assosiert med tidligere regler for tilrettelagt opplæring på særskilte vilkår, noe denne informanten fant stigmatiserende. At til sist det bare er *en* av bedriftene med tilknytning til et opplæringskontor eller -ring ikke har hatt kontakt med disse i løpet av siste år, er også med til å fremheve den praktiske betydningen slike opplærings samarbeid har for kvalitetsvurderingsarbeidet i bedrift.

3.4 Bedriftenes bruk og vurdering av ulike kvalitetsvurderingsmetoder

I undersøkelsen har vi kartlagt hvilke kvalitetsvurderingsmetoder som bedriftene bruker i organiseringen og oppfølging av opplæringen på egen arbeidsplass samt hvordan deres faglige ledere og instruktører generelt vurderer betydningen og effekten av ulike metoder. Det generelle inntrykket som fremkommer er at lærebedriftene oppfyller forskriftenes krav til organisering og gjennomføring av opplæring i bedrift svært godt. For å få et mer utfyllende

bilde av bedriftenes vurdering og bruk av ulike kvalitetsvurderingsmetoder skal vi i det følgende for det første sammenholde bedriftenes generelle vurderinger av effekten av ulike kvalitetsvurderingsmetoder og vurderinger av metoder i bruk innenfor opplæringen i egen bedrift. For det andre vil vi rette fokus mot forskjellen i vektlegging mellom metoder. Et skille mellom en vurdering av noe som ”svært viktig” og som ”ganske viktig” vil i denne sammenheng være betydningsfullt. Sett i relasjon til at det vi spør bedriftene om blir en form for kvalitetsvurderingsvurdering av egen opplæringsvirksomhet i relasjon til regelverket – og derfor muligens kan oppfattes som en form for ”rapportering” – har sannsynligvis bidratt til at det er få negative svar.

Kollegabasert veiledning og vurdering

Innenfor den tradisjonelle ”mesterlære” er kollegabasert veiledning den primære kvalitets-sikring av opplæringsforløpet: Lærlingen tilegner seg fagets grunnleggende ferdigheter – verktøy, håndgrep og normer – gjennom å bli innlemmet i bedriftens sosiale system. Gjennom dette blir lærlingen et fullverdig medlem av ”praksisfellesskapet” (jf Lave & Wenger 1991, Kvale & Nielsen 1999, Wenger 1998). Fortsatt er dette en modell for kunnskapsoverføring som står sterkt i hevd innenfor norsk fag- og yrkesopplæring. Tidligere norsk forskning har pekt på at fag- og yrkesopplæringen i Norge for det meste har vært lokalt forankret, regulert via et tariffsystem snarere enn definert av enten en bestemt utdanningsvei på den ene siden eller avgrenset til noen bestemte arbeidsoppgaver på den andre (Korsnes 1991, Michelsen 1995). Reform 94 samordnet utdanningsforløpene innenfor videregående opplæring. I forkant av Kunnskapsløftet og implementeringen av nasjonalt kvalitetsvurderingssystem er fagopplæring i Norge likevel i relativt betydelig grad preget av lokale og til dels individuelle løsninger.

En viktig side ved praksisfellesskapets betydning for opplæringen er at langt de fleste lærlinger i Norge får sin opplæring innenfor ganske små virksomheter, noe også denne undersøkelsen gjenspeiler. Av mange blir dette betraktet som et særlig fortrinn vi har innenfor norsk fag- og yrkesopplæring. Mange av dem vi har snakket med, fremhever den tette dialogen mellom lærlingen og faglig leder og instruktør som finnes i små virksomheter som et særskilt gode. Både prøvenemndsmedlemmer, ledere av opplæringskontor og ansvarlige for fagopplæring innenfor fylkesadministrasjonen har i ulike sammenhenger gitt uttrykk for dette. En gjennomgående kommentar vi har fått høre, er at i de bedriftene hvor man har ”regnskapet på baklomma” ofte er de som gir de beste resultatene ved sluttprøven. Gjentatt har vi fått høre om ekstraordinære prestasjoner fostret fram innenfor små bedrifter, nettopp i kraft av slike nære relasjoner – men da samtidig lagt fram på en måte som lar oss forstå at dette ikke er noe selvsagt. Vi har fått inntrykk av en viss ambivalens eller dilemma knyttet til en profesjonalisering, i betydningen større krav til formalisering, av kvalitetsvurderingsarbeidet i bedrift. Man er redd, sies det, for å slå barnet ut med badevannet eller at det beste kan bli det godes fiende.

Vår kartlegging av bedriftenes praksis tyder på at kollegabasert veiledning er et svært viktig element i sosialiseringen og opplæringen av lærlinger. Tabell 3.5 viser informantenes

vurdering av nære samarbeidsrelasjoner mellom lærling og erfarne medarbeidere på egen arbeidsplass samt betydningen av eventuell bruk av faddere i tillegg til instruktør og faglig leder.

Tabell 3-5 Betydningen av kollegabasert veiledning for opplæringen på egen arbeidsplass

Hvor viktig er følgende for opplæring av lærling(er) på din arbeidsplass ...	Svært viktig	Ganske viktig	Mindre viktig	Ikke viktig	Ikke sikker/ingen erfaring	Sum
Nære samarbeidsrelasjoner mellom lærling og erfarne medarbeidere	78 %	21 %	1 %	-	-	100 % (N=100)
Bruk av faddere i tillegg til instruktører	19 %	30 %	21 %	20 %	10 %	100 % (N= 100)

Innenfor vårt materiale er nære samarbeidsrelasjoner mellom lærling og erfarne medarbeidere den vurderingsform som blir tillagt størst vekt. Tabellen viser at hele åtte av ti informanter oppfatter at dette er *svært* viktig når det gjelder opplæring av lærlinger innenfor deres virksomhet.

Det er også interessant at halvparten av deltakerne i tillegg vurderer bruk av faddere som svært eller ganske viktig. At man har en eller annen form for fadderordning i tillegg til instruktør og faglig leder i bedrift kan i dag betraktes som en form for formalisering av kollegabasert veiledning. Med Reform 94 oppgraderte man tidligere fadderordninger med innføring av en mer profesjonell instruktørrolle samt faglig leder. Mens fadderrollen var bedriftsintern, ble instruktørrollen blant annet forbundet med krav til en viss opplæring i forhold til læreplan. Bruk av fadderordning som supplement til dette – og som antakelig vil være mer eller mindre formalisert i den enkelte bedrift – er innenfor dagens kontekst etter vår vurdering en indikasjon på bedriftenes innsats, vurdering og praksis når det gjelder lærlingenes integrering i virksomheten som et sosialt system.

Vi har også villet vurdere betydningen av kollegabasert veiledning og vurdering sammenliknet med opplæring og vurdering gitt av instruktør og faglig leder. Tabell 3.6 viser at tilbakemeldinger til lærling fra andre medarbeidere i bedriften som ikke er instruktører blir vurdert som svært viktig. Det blir vurdert på samme nivå når det gjelder hvilken betydning det har for lærlingenes læringsutbytte som instruktørens observasjon og vurdering av lærlingen.

På samme måte som ved beskrivelsen av praksis i egen bedrift er det igjen åtte av ti informanter som i stor grad vektlegger tilbakemeldinger fra andre medarbeidere i bedriften. Også generelt vurderes dette som en viktig evalueringsform. Blant de vurderingsformer og kvalitetsrutiner vi har bedt bedriftene vurdere i relasjon til lærlingenes læringsutbytte, anses løpende samtaler mellom lærling og instruktør som viktigst. Dernest kommer kollega-

veiledning, foran andre former for oppfølging av kvalitet. Det siste vil vi komme tilbake til. Sosiale former for læring anses i generelle trekk som viktigst for læringsutbyttet.

Tabell 3-6 Vurdering av vurderings- og tilbakemeldingsformer i forhold til lærlingers læringsutbytte

I hvilken grad synes du at følgende rutiner, verktøy og metoder bidrar til å bedre lærlingers læringsutbytte...	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Ikke sikker	Sum
Tilbakemeldinger fra andre kolleger og medarbeidere til lærling	78 %	17 %	2 %	2 %	1 %	100 %
Tilbakemeldinger fra faglig leder til instruktør	59 %	27 %	3 %	2 %	9 %	100 %
Instruktørens observasjon og vurdering av lærlingen	81 %	15 %	1 %	-	3 %	100 %
Tilbakemeldinger fra andre medarbeidere til instruktør eller faglig leder	60 %	28 %	8 %	1 %	3 %	100 %
Løpende samtaler mellom lærling og instruktør	89 %	8 %	2 %	-	1 %	100 % (N=100)

Et annet interessant trekk som fremkommer av tabellen er at *alle* former for kollegabasert veiledning og vurdering vi har spurt deltakerne om deres vurdering av, blir av mer enn halvparten av informantene ansett som noe som i stor grad bidrar til å bedre lærlingers læringsutbytte. Svakest står muligens i denne sammenheng tilbakemelding fra faglig leder til instruktør. Tallene indikerer at det kan være noe mer usikkerhet knyttet til denne rollen sammenliknet med de oppgaver og funksjoner som er knyttet til instruktørrollen. Det er interessant at tilbakemeldinger fra andre medarbeidere til faglig leder og instruktør også vurderes av mer enn halvparten av deltakerne å ha stor betydning for lærlingers læringsutbytte. En tolkning av dette er at deltakerne vurderer at et generelt godt læringsklima i bedriften er av stor betydning for den løpende yrkesopplæringen.

Tallene viser at en tett kontakt mellom lærling og instruktør er det som likevel vurderes høyest, sågar noe høyere enn instruktørens observasjon og vurdering av lærlingen. Det er ikke gitt at dette alene kan forstås som en videreføring av den tidligere fadderrollen. Det er mulig det heller kan forstås som en differensiering av instruktørrollen, der gamle og nye roller lever side om side for å utfylle hverandre. Den nye instruktørrollen fremstår, slik det også fremgikk av evalueringen av Reform 94 (Olsen & Seljestad 1999, Olsen m.fl.1998), som generelt godt mottatt. Våre tall indikerer imidlertid at det er en kombinasjon av en profesjonell veilederrolle og "sidemannsrollen", gjerne ivaretatt av en annen, som her anses å gi best læringsutbytte.

Den såkalt "gamle skole" synes med andre ord til en viss grad å stå ved lag når det gjelder opplæring av lærlinger i bedrift, men på nye premisser. Deltakelse i bedriftens kollega- og praksisfelleskap fremheves å ha stor betydning for opplæringens kvalitet, ikke bare for lærlingen, men også for instruktør og faglig leder. Det vektlegges videre at instruktøren bør ha en kollegarolle i forhold til lærlingen ved siden av en "lærerrolle" eller formell veileder-

rolle. Lærebedriften som en lærende organisasjon fremheves generelt å være av stor betydning. Denne type vurderinger stemmer godt overens med at nærmere halvparten av deltakerne, slik det er gjengitt tidligere, ofte har samtaler med andre kolleger i bedriften om opplæring av lærlingen(e).

Individuelle opplæringsplaner og halvårslige vurderingssamtaler – to ytterpunkt

Den type vurderingsformer knyttet til opplæring av lærlinger som ligger nærmest bedriftens øvrige praksis og kvalitetsrutiner framtrer å være det som er enklest å implementere og det som deltakerne anser har størst betydning for lærlingenes læringsutbytte. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom bedriftenes vurderinger av henholdsvis individuelle opplæringsplaner og halvårslige vurderingssamtaler. Tabell 3.7 gjengir deltakernes vurdering av disse innenfor egen opplæringspraksis.

Tabell 3-7 Bruk av individuell opplæringsplan og halvårslige vurderingssamtaler i opplæringen

Hvor viktig er følgende for opplæring av lærling(er) på din arbeidsplass ...	Svært viktig	Ganske viktig	Mindre viktig	Ikke viktig	Ikke sikker/ingen erfaring	Sum
Individuell opplæringsplan	35 %	51 %	7 %	5 %	2 %	100 % (N=100)
Halvårslige vurderingssamtaler med lærlingen	72 %	24 %	1 %	2 %	1 %	100 % (N= 100)

Av nyere former for kvalitetsvurderingsrutiner knyttet til opplæring i bedrift som vi har bedt deltakerne vurdere i relasjon til lærlingers læringsutbytte samt praksis på egen arbeidsplass utgjør individuell opplæringsplan på den ene siden og halvårslige vurderingssamtaler på den andre en form for ytterpunkter. Tabellen viser at om lag en tredel av deltakerne anser individuell opplæringsplan å være svært viktig for opplæringen på egen arbeidsplass. På bakgrunn av krav i lov og forskrifter om at det skal være individuelt tilpasset opplæring i alle deler av opplæringen, også i bedrift, samt at alle lærebedrifter skal ha en individuell opplæringsplan med blant annet dette for øye er dette tallet sammenligningsvis relativt lavt.

Det er mulig at vi her kan observere en viss ”motstand” mot eller en form for ”treghet” i bedriftene i forhold til å skulle løsrive og selvstendiggjøre opplæringen fra virksomhetenes løpende drift og kjernevirksomhet. Vi tar da som utgangspunkt at forskjellen mellom ”svært viktig” og ”ganske viktig” i denne sammenheng er betydningsfullt. Muligvis peker det på en viss ”sendrektighet” i forhold til å skulle innføre nye rutiner. Det kan imidlertid også skjule en kritikk overfor implementering av formaliserende eller pedagogiserende metoder. Individualiserende og standardiserende metoder blir ofte omtalt som ”skolsk”, at kravene følger en skolelogikk. Eller det kan være en allmenn motstand mot ”papirarbeid”.

Men kan hende er det like mye språket – eller begrepet – som her legger begrensninger. Vi er gjort kjent med, slik vi tidligere har vært inne på, at ”individuell tilpasning” for mange ennå

mest er forbundet med individuelt tilrettelagt opplæring relatert til lovens bestemmelser om opplæring på særskilte vilkår. Det samme gjelder for begrepet individuell opplæringsplan. Også det er et nytt begrep som fremstår ennå ikke å ha fått tilstrekkelig feste. Det blir i visse sammenhenger – nokså tankevekkende – oppfattet å være det motsatte av regelmessig oppfølging av lærlingen som etablert og gjengs praksis i bedrift. Det assosieres med avvik fra ordinær læreplan, ikke med det å arbeide systematisk med oppfølging og planlegging av opplæringen med forankring i denne. Vi skal følge opp diskusjonen om implementeringen av nye kvalitetsvurderingsformer i yrkesopplæringen i avsnittet om ”Rutiner for lærebedriftsbasert vurdering” nedenfor.

Halvårlege vurderingssamtaler vurderes på sin side høyt. Hele tre av fire deltakere oppgir at dette er svært viktig for opplæring av lærlinger på egen arbeidsplass. Dette kan ha sammenheng med at medarbeidersamtaler etter hvert er en innarbeidet praksis i norsk arbeidsliv. Slike samtaler representerer en individualisering av arbeidskontrakten – som av opplæringskontrakten – som bedriftene er kjent med og har klare rutiner for. Tabell 3.8 gjengir deltakernes vurdering av forberedte lærlingsamtaler, det vil si de halvårlege vurderingssamtaler, i forhold til å bedre og sikre lærlingers læringsutbytte.

Tabell 3-8 Vurdering av forberedte lærlingsamtaler i forhold til lærlingers læringsutbytte

I hvilken grad synes du at forberedte lærlingsamtaler bidrar til å bedre lærlingers læringsutbytte?	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Ikke sikker	Sum
	58 %	32 %	6 %	1 %	3 %	100 % N=100

Tabellen viser at deltakernes vurdering når det gjelder den generelle betydningen av denne vurderingsformen ikke er like høyt som den vurdering dette blir gitt i forhold til egen opplæringspraksis. Vi vet ikke om det her ligger en form for misnøye til grunn, basert på egne erfaringer.

Deltakernes vurderinger av forberedte lærlingsamtaler deler gruppen delvis ”på midten”. Det er litt over halvparten som sier at det i stor grad bidrar til å bedre læringsutbyttet. På denne bakgrunn ønsket vi å undersøke om det eventuelt kunne variere med andre organisatoriske forhold i bedriften. Vi valgte å sammenlikne med forhold som antall lærlinger i bedriften, antall instruktører, om bedriften var medlem av et opplæringskontor eller ei, hvor lenge virksomheten hadde vært en lærebedrift, hvor ofte vår informant oppgav å ha samtale med tillitsvalgt samt hvor ofte vedkommende hadde samtaler med andre kolleger i bedriften om opplæringen.

Blant nevnte forhold hadde det ingen betydning for deltakernes vurderinger om det var en ”gammel” eller en ”ny” lærebedrift – halvparten av bedriftene i utvalget var lærebedrifter også før Reform 94 – og det hadde heller ingen betydning om bedriften var medlem av et opplæringskontor eller -ring eller ikke. Derimot synes antallet lærlinger og instruktører å ha en viss betydning, hvor bedrifter med flere enn tre lærlinger og flere enn tre instruktører

dobbelt så ofte oppgir at forberedte lærlingsamtaler i stor grad bidrar til å fremme læringsutbyttet. Innenfor gruppen av bedrifter med færre lærlinger og færre instruktører var vurderingen av forberedte lærlingsamtaler med andre ord generelt noe lavere. Dette er som forventet. Her vil ”sidemannsrollen” – forstått som den gamle mesterrolle – ofte utgjøre noe av samme funksjon.

Det synes imidlertid også å kunne ha en viss betydning for hvordan deltakerne vurderer forberedte lærlingsamtaler om de ofte eller av og til har samtaler med tillitsvalgt om opplæringen samt om de ofte drøfter opplæringen med andre kolleger generelt. Dette er gjengitt i tabell 3.9. Vi har i denne sammenheng for å forenkle valgt bare å referere antall og ikke prosentvise forskjeller.

Tabell 3-9 Vurdering av lærlingsamtaler relatert til hvor ofte samtale med tillitsvalgt eller kollega

		Hvor ofte samtale med tillitsvalgt		Sum	Hvor ofte samtale med kollega		Sum
		Ofte eller av og til	Sjelden eller aldri		Ofte	Av og til eller sjeldnere	
Forberedte lærlingsamtaler fremmer lærlingers læringsutbytte	I stor grad	35	21	56	30	28	58
	I mindre grad	14	25	39	15	24	39
Sum		49	46	95	45	52	97

Tabellen antyder at sosial forankring av opplæringen i bedriften gjennom ofte å ha samtaler med tillitsvalgt eller kollegaer om opplæringen kan ha betydning for hvordan man vurderer forberedte vurderingssamtaler med lærlingen. En generell læringskultur i bedriftene, inkludert lokalt partssamarbeid, synes å fremme en bredde av vurderingsmetoder i bruk overfor lærling. Det vil si, formaliserte vurderingsformer, som forberedte lærlingsamtaler er et eksempel på, har mer støtte, der det er en kultur for læring.

Underveisvurdering og faglig og organisatorisk koordinering

Vårt inntrykk fra samtaler med ansvarlige for fag- og yrkesopplæring innenfor Fylke 1 og Fylke 2 (se avsnitt 2.3, Dimensjon 2 om kvalitetsbyråkratiet) er at underveisvurdering for tiden har en dominerende plass innenfor kvalitetsvurderingsarbeidet. Begge fylkene har deltatt i forsøk med underveisvurdering som alternativ vurderingsform. I begge fylker ble det også gitt uttrykk for at disse erfaringene var positive, og at man ønsket å utvide og videreføre dette.

En positiv vurdering av underveisvurdering kommer også til uttrykk i vår undersøkelse blant instruktører og faglige ledere. Tabell 3.10 gjengir deltakernes vurdering av underveisvurdering som metode i forhold til å fremme læringsutbyttet for lærlingene. På bakgrunn av

at prøvenemndene innenfor et av våre fylker delvis fungerte som veiledere overfor bedriftene i forhold til utprøving av underveisvurdering, har vi også tatt med spørsmål om dette som del av undersøkelsen.

Tabell 3-10 Vurdering av underveisvurdering og kontakt med prøvenemnd i læretida for lærlingers læringsutbytte

I hvilken grad synes du at følgende rutiner, verktøy og metoder bidrar til å bedre lærlingers læringsutbytte...	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Ikke sikker	Sum
Underveisvurdering av lærlingens læringsutbytte	69 %	27 %	3 %	1 %	-	100 %
Kontakt med prøvenemnd i læretida	25 %	36 %	28 %	10 %	1 %	100 %

Tabellen indikerer at det er få erfaringer på landsplan i forhold til å bruke prøvenemndene mer systematisk i forhold til implementering av nye underveisvurderingsformer. Men de synes likevel å spille en viss rolle for den faglige koordineringen regionalt. Kontakt med prøvenemnd under læretiden vurderes å bety mer for lærlingers læringsutbytte enn for eksempel tilsyn og befaring ved yrkesopplæringsnemnda og skoleeier eller rapportering om fremdrift og progresjon til fylkeskommunen – dog mindre likevel enn en løpende dialog og kontakt med opplæringskontor, se sammenlikningsvis tabell 3.11.

Tabell 3-11 Vurdering av kontaktflater mot fylkeskommunen og y-nemnd samt opplæringskontor i relasjon til lærlingers læringsutbytte

I hvilken grad synes du at følgende rutiner, verktøy og metoder bidrar til å bedre lærlingers læringsutbytte...	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Ikke sikker	Sum
Tilsyn og befaring ved yrkesopplæringsnemnda	19 %	29 %	33 %	12 %	7 %	100 %
Rapportering til fylkeskommunen	10 %	22 %	39 %	14 %	15 %	100 %
Løpende dialog med opplæringskontor eller -ring	49 %	24 %	7 %	16 %	4 %	100 %

Vårt materiale indikerer at det er generell god oppslutning på bedriftsnivå om bruk av underveisvurdering som metode. I samtaler med bedrifter og opplæringskontor blir dette konkretisert til at det er en metode som er god både for lærlingen og for læringen. Man behøver ikke å satse alt på ett kort i forbindelse med sluttprøven. Det gjør også opplæringen underveis mer helhetlig og oppgaveorientert, blir det sagt. Lærlingen trenger ikke å bli gående og terpe på en og samme ting, gjerne avhengig av hvor bedriften til enhver tid har behov for en ekstra innsats. Det er dessuten mer i overensstemmelse med en modulbasert produksjon, har enkelte hevdet.

På denne bakgrunn var vi interessert i å få kartlagt hvordan bedriftene vurderer underveisvurdering opp mot den tradisjonelle sluttprøven. Vi ønsket videre å kartlegge bedriftenes vurdering av om underveisvurdering kan sies å ha en mer overgripende og organiserende

effekt i forhold til opplæringsrutiner generelt. I forlengelsen av dette ønsket vi til slutt å vite om deltakerne vurderte dette primært som en bedriftsbasert vurderingsform eller om det også var behov for gjennomgående dokumentasjonsverktøy og metoder for opplæringen i skole og bedrift. Tabell 3.12 gir en oversikt over dette.

Tabell 3-12 Vurdering av undervisvurdering

Hvor enig er du i følgende påstander om kvalitetsvurdering og kvalitetssikring av opplæring i bedrift...	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	Sum
Undervisvurdering av lærlinger er et godt pedagogisk instrument	73 %	24 %	1 %	1 %	1 %	100 %
Undervisvurdering av lærlinger forbedrer bedriftens opplæringsrutiner	73 %	21 %	4 %	1 %	1 %	100 %
Det er behov for gjennomgående dokumentasjonsverktøy for opplæring i skole og opplæring i bedrift	55 %	32 %	5 %	1 %	7 %	100 %
Avsluttende fag- og svenneprøve må opprettholdes	90 %	5 %	2 %	-	3 %	100 %

Tabellen viser at avsluttende fag- og svenneprøve står sterkt som en viktig vurderingsform slik det blir vurdert fra bedriftenes side. Samtidig viser tabellen at undervisvurdering blir vurdert omtrent like høyt. Tre av fire oppgir at de er helt enig i at denne vurderingsformen både er et godt pedagogisk instrument og at det bidrar til å forbedre bedriftens opplæringsrutiner. Undervisvurdering fremtrer slik sett både å være et viktig pedagogisk instrument og et organisatorisk verktøy og representerer på denne måten en kopling av funksjoner som er fremhevet innenfor prinsippene for nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. Vi leser tabellen slik at det også er en vurderingsform som vil kunne fremme et samarbeid mellom skole og bedrift. Den individuelle ”mappen” blir et redskap for gjennomgående vurdering og dokumentasjon. Vi skal i et senere avsnitt ta opp igjen en drøfting av undervisvurdering som metode (avsnitt 4.6). Vi vil da blant annet se på hvordan undervisvurdering kan representere et nytt og sammenbindende ”grenseobjekt” (Star & Griesmer 1989) – et mobilt brohode – i opplæringen mellom så vel læresteder, individuelle oppgaver og utdanningsveier som ulike systemfunksjoner.

Rutiner for lærebedriftsbasert vurdering

Lærebedriftsbasert vurdering er som begrep ut fra vårt kjennskap gjennom feltarbeid relativt lite anvendt blant instruktører og faglige ledere, inkludert ledere av opplæringskontor og opplæringsringer. Det blir oppfattet, er vi blitt fortalt i kontakt med faglig ledere i bedrift og opplæringskontor, å være et byråkratisk begrep, innført i fagopplæringen som en parallell til begrepet skolebasert vurdering uten å ha noe feste i hvordan man organiserer arbeidet eller opplæringen der. Vårt inntrykk har vært – uansett grunn – at begrepet ennå blir oppfattet som ganske uklart. Det er ikke knyttet til en allmenn standardisert praksis som oppfyller

forskriftens krav eller forbundet av deltakerne med noen klare ”kjøreregler” eller kjente rutiner.

Vi har på denne bakgrunn valgt å ikke bruke begrepet lærebedriftsbasert vurdering i vår henvendelse til bedriftene for i stedet å kartlegge dette gjennom flere spørsmål. Vi valgte ut noen kvalitetsrutiner som vi oppfattet som kjent, og som til sammen kunne gi en oversikt over om det foreligger et system i bedriftene for kontinuerlig og systematisk vurdering av opplæringen, en helhetlig lærebedriftsbasert vurdering. I denne ”listen” er også inkludert individuell opplæringsplan og halvårslige vurderingssamtaler, som vi tidligere har omtalt. Frekvenstallene for dette er gjengitt i tabell 3.13 nedenfor.

Tabell 3-13 Bruk av metoder for kontinuerlig og systematisk vurdering av opplæringen i bedrift

Hvor viktig er følgende rutiner, verktøy og metoder for opplæring av lærling(er) på din arbeidsplass ...	Svært viktig	Ganske viktig	Mindre viktig	Ikke viktig	Ikke sikker/ingen erfaring	Sum
Individuell opplæringsplan	35 %	51 %	7 %	5 %	2 %	100 % (N=100)
Halvårslige vurderingssamtaler med lærlingen	72 %	24 %	1 %	2 %	1 %	100 % (N= 100)
Skriftlig dokumentasjon av opplæringen (eks opplæringsbok)	51 %	34 %	10 %	3 %	2 %	100 % (N=100)
Skriftlig vurdering av opplæringen	43 %	36 %	14 %	5 %	2 %	100 % (N=100)
Regelmessig vurdering av opplæringen innenfor bedriften	42 %	53 %	2 %	1 %	2 %	100 % (N=100)

Igen går det et hovedskille i vurderingene mellom på den ene siden ”svært viktig” og ”ganske viktig”. En frekvensanalyse vi har foretatt, viser at det samtidig ikke er de samme informantene som svarer enten ”svært viktig” eller ”ganske viktig” til alle spørsmål. Dette vil man lett kunne gjøre, når spørsmål er kjedet etter hverandre som her. Informantene svarer og forholder seg altså noe forskjellig til ulike typer av spørsmål og rutiner.

Vi ser av tabellen over at halvårslige vurderingssamtaler står i en særstilling og vurderes høyere enn andre vurderingsrutiner. Vi ønsket på denne bakgrunn å undersøke om det var noen organisasjonskjennetegn man kunne knytte til vurdering av de ulike rutinene. Også i denne sammenheng valgte vi å undersøke svaralternativene i relasjon til forhold som antall lærlinger i bedrift, antall instruktører, om bedriften er medlem av et opplæringskontor eller ei, hvor lenge virksomheten har vært en lærebedrift samt hvor ofte vår informant har samtale med tillitsvalgt og / eller med andre kolleger i bedriften om opplæringen. Vi understreker at vi omtaler sammenhenger mellom svargiving og ikke årsaksforhold. Av fremsstillingshensyn er tabellunderlaget ikke tatt med i følgende beskrivelser og vurderinger.

- *Individuell opplæringsplan*

Det fremstår å være ett organisatorisk forhold som med en klar sammenheng har innvirkning på om individuell opplæringsplan er svært viktig for opplæring av lærlinger i bedriften, nemlig antall instruktører. Hvis det er tre eller flere instruktører i bedriften, blir dette langt oftere ansett som svært viktig. Mindre klart, men med en viss sammenheng finner vi også at bedrifter tilsluttet et opplæringskontor eller en opplæringsring vil vurdere betydningen av individuell opplæringsplan for opplæring av lærlinger på egen arbeidsplass høyere enn bedrifter som ikke er tilsluttet et slikt opplærings samarbeid. I forhold til det første har vi antakelig å gjøre med at større bedrifter, som dette mest vil være, krever klarere koordinering og planlegging av opplæringen. I forhold til det siste vil det også være snakk om et gjensidig ansvarsforhold som muligvis virker befordrende i forhold til å tillegge individuell opplæringsplan stor vekt. Tall som tilsynelatende går i en litt annen retning er at virksomheter med tre lærlinger eller flere (opp mot 200) vil i større grad vurdere individuell opplæringsplan som mindre viktig og som ikke viktig enn bedrifter med en eller to lærlinger. De vil også i mindre grad vurdere en slik plan som ”ganske viktig”. Det er på den annen side ingen forskjell mellom store og små bedrifter målt i antall lærlinger når det gjelder andelen som vurderer det som svært viktig. Det er mulig at vi her primært har å gjøre med betydningen av å ha et lavt forholdstall mellom antall lærlinger og antall instruktører – nær sagt parallelt til debatten om gruppestørrelse og antall lærere i skolen.

- *Halvårlige vurderingssamtaler*

Vurderingen av halvårlige vurderingssamtaler innenfor egen opplæringsvirksomhet framtrer å være ganske jevnt fordelt i forhold til de ulike sammenhenger vi har undersøkt. Her er antallet som har sagt at slike samtaler er svært viktig på egen arbeidsplass også generelt høyere. Dette kan i seg selv gjøre det vanskeligere å peke ut forskjeller. Vurdert som generelt prinsipp i forhold til effekt på læringsutbytte ble forberedte vurderingssamtaler vurdert noe lavere. Her viste organisatoriske forhold som instruktørs / faglig leders frekvens av samtale med tillitsvalgt på den ene siden og andre kolleger i bedriften på den andre å kunne gi et visst utslag. (jf. tabell 3.9).

- *Skriftlig dokumentasjon av opplæringen*

Også når det gjelder skriftlig dokumentasjon av opplæringen gjennom for eksempel en opplæringsbok (det kunne også være mappedokumentasjon) er det en klar sammenheng mellom vurderingen av dette og antall instruktører i bedriften. Også her vil bedrifter med tre eller flere instruktører med klar sammenheng vurdere skriftlig dokumentasjon av opplæringen som svært viktig sammenliknet med bedrifter med færre antall lærlinger. Årsaken til dette er nok den samme som for individuell opplæringsplan. Om derimot bedriften er medlem av et opplæringskontor (eller opplæringsring) eller ei, viser våre tall, har ingen betydning i denne sammenheng. Det har derimot en viss betydning hvor mange lærlinger det er i bedriften. Der det er tre eller flere lærlinger, vurderes betydningen av opplæringsboka høyere enn der det er

færre lærlinger, altså motsatt av individuell opplæringsplan, men det samme som forholdet for antall instruktører.

- *Skriftlig vurdering av opplæringen*

I forhold til skriftlig vurdering av opplæringen gir antall instruktører et visst utslag, idet bedrifter med tre eller flere instruktører oftere vil gi en skriftlig vurdering av opplæringen eller vurdere dette som svært viktig eller ganske viktig. Om det er en og to eller tre eller flere lærlinger i bedriften har i denne sammenheng som for opplæringsplaner likevel ingen betydning. Det som derimot i tillegg synes å spille en viss rolle er hvor ofte informanten har samtaler med andre kolleger i bedriften om opplæringen. De deltakere som ofte samtaler med andre kolleger i bedriften om lærlingen gir skriftlig vurdering av opplæringen større plass og betydning enn de informanter som av og til eller sjeldnere har slike samtaler. I forhold til skriftlig vurdering av opplæringen synes med andre ord ulike typer av kollektivitet om opplæringen å ha en viss betydning.

- *Regelmessig vurdering av opplæringen innenfor bedriften*

I forhold til regelmessig vurdering av opplæringen innenfor bedriften framtrer av vårt underlagsmateriale at hvor ofte informanten samtaler med en tillitsvalgt eller representanter for fagforening(e) i bedriften spiller en viss rolle. Dette gir i denne sammenheng noe større utslag på resultatet enn antall instruktører, men som også kan ha en viss betydning. Igjen har med andre ord kollektivitet om opplæringen i bedriften en viss innvirkning (men det er samtidig mer uklart om samtaler med andre kolleger påvirker noe her). Vi vil anta at en årsak at til slike forhold spiller inn, kan være at større virksomheter – eller bedrifter med flere instruktører – også i større grad har ulike systemer for oppfølging av andre deler av bedriftens virksomhet. Regelmessig vurdering av opplæringen innenfor bedriften kan henge sammen med regelmessig prosesskontroll også på andre felt. At hyppighet av samtaler med tillitsvalgte spiller inn, peker antakelig på viktigheten av å regulere oppfølgingsrutiner i forhold til opplæring innenfor bedriften.

Ulik praksis fra bedrift til bedrift

I tillegg til at bedriftene fordeler seg ulikt i forhold til hva de anser som viktig – og grad av viktighet – for opplæringen på egen arbeidsplass vil det også antakelig være forbundet med svært ulik praksis fra bedrift til bedrift. For å sette det på spissen kan ”regelmessig vurdering av opplæringen innenfor bedriften” som et yttertilfelle kunne assosieres med at man jevnlig, men uforpliktende samtaler om (altså vurderer) opplæringen innenfor bedriften. På den annen side kan det romme en variert bredde av rutiner. For enkelte vil regelmessig vurdering av opplæringen kunne innebære at opplæringen er godt forankring i linjeorganisasjonen, at man jevnlig og systematisk følger opp i forhold til fravær eller sykdom, at det skjer en jevnlig og systematisk revurdering av planer ved avvik eller manglende oppnåelse av mål i læreplanen, og at opplæringsplaner er integrert med bedriftens virksomhetsplaner, produksjonsplaner og rekrutteringsplaner med mer.

Det er slik sett mulig at vi i vårt spørreskjema selv har vært for abstrakte i vår spørsmålsstilling. Den reelle praksis har vi ikke kunnet fange. Det er i tillegg deltakernes vurdering av disse generelle rutinene vi ber om.

Kanskje sitter vi slik sett igjen med hva man innenfor arbeidsforskningen ofte kan oppleve når det gjelder kartlegging av bruk og håndtering av forskriften om internkontroll knyttet til helse, miljø og sikkerhet. De fleste virksomheter vil si at de følger den og at den er ”svært viktig” eller ”ganske viktig” for organiseringen av arbeidet på den enkelte arbeidsplass. Det kan likevel være svært ulikt hvor ofte eller hvor mye man dokumenterer og kartlegger forholdene i bedriften. Det vil også være ulikt hvilke rutiner man har for oppfølging og evaluering. Slike forskjeller er til dels også naturlig for at systemet kan tilpasses ulik praksis, organisasjoner og behov. Vi skal i senere avsnitt komme tilbake til skoleeiers oppfølging av forsvarlige system for vurdering i bedrift samt statlig tilsyn med det samme (spesielt avsnitt 4.5 og 5.4).

Generelle kvalitetsrutiner i bedrift

Generelle kvalitetsrutiner – mer eller mindre standardiserte og komplekse – er etter hvert blitt en viktig del av arbeidsverktøyet i de fleste bedrifter. Innenfor vårt materiale oppgir nærmere åtte av ti informanter at virksomheten hvor de er ansatt har et standardisert kvalitetssikrings-system som blir brukt i den generelle produksjonen, enten i form av et ISO-system eller et styringsverktøy som er konsernbasert, bransjeforankret eller etatsbestemt. Vår undersøkelse viser at gode kvalitetsrutiner og kvalitetssikringssystem også blir ansett å være viktig i relasjon til opplæring av lærlingen(e) på egen arbeidsplass. Nærmere to tredeler av våre informanter oppgir dette som svært viktig (tabell 3.14).

Tabell 3-14 Vurdering av kvalitetsrutiner og kvalitetssikringssystem i bedrift for opplæring av lærlinger

Hvor viktig er gode kvalitetsrutiner og gode kvalitetssikringssystem generelt for opplæring av lærling(er) innenfor din arbeidsplass?	Svært viktig	Ganske viktig	Mindre viktig	Ikke viktig	Ikke sikker/ ingen erfaring	Sum
	64 %	32 %	3 %	-	1 %	100 % (N=100)

Instruktører og faglige ledere tilskriver gode kvalitetsrutiner og kvalitetssikringssystem generelt innenfor bedriften større vekt enn flere av kvalitetsvurderings- og kvalitetssikringsrutiner knyttet til opplæringen. I prinsippet ligger det på et nivå mellom deres vurderinger av henholdsvis individuelle opplæringsplaner, skriftlig vurdering av opplæringen og regelmessig vurdering av opplæring i bedriften på den ene side, hvor disse har et vurderingssnitt på rundt 40 % for ”svært viktig”, og på den annen side bedriftenes vurderinger av halvårlige vurderingssamtaler samt nære samarbeidsrelasjoner mellom lærling og erfarne medarbeidere med et tilsvarende snitt på 75 % for disse. Dessverre er tallmaterialet vårt for lite til at vi kan få noe informasjon om den knappe fjerdedel av bedriftene som deltar som *ikke* har et slikt

standardisert kvalitetssikringssystem i sin virksomhet eventuelt vurderer forholdet mellom ulike kvalitetsvurderings- og kvalitetssikringssystem annerledes enn gruppen som har dette.

Deltakernes vurdering av effekten på læringsutbyttet av lærlingenes bruk og kunnskap om generelle kvalitetskontrollrutiner ligger omtrent på samme nivå som den betydning dette er tilskrevet innenfor egen praksis i bedriften. I forhold til lærlingens læringsutbytte blir innlæring og bruk av generelle kvalitetskontrollrutiner vurdert på samme nivå som forberedte lærlingsamtaler. Det vurderes samtidig noe høyere enn for eksempel tilbakemeldinger fra kunder, som utgjør et annet generelt kvalitetsmål. Forskjellen mellom de tre er gjengitt i tabell 3.15.

Tabell 3-15 Vurdering av lærlingens læring relatert kundevurdering, generelle kvalitetsrutiner i bedrift og forberedte lærlingsamtaler

I hvilken grad synes du at følgende rutiner, verktøy og metoder bidrar til å bedre lærlingens læringsutbytte...	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Ikke sikker	Sum
Tilbakemeldinger fra kunder	49 %	25 %	14 %	9 %	3 %	100 % (N=100)
Lærlingenes læring og bruk av generelle kvalitetskontrollrutiner	58 %	33 %	5 %	2 %	2 %	100 % (N=100)
Forberedte lærlingsamtaler	58 %	32 %	6 %	1 %	3 %	100 % (N=100)

På samme måte som ved rutiner for lærebedriftsbasert vurdering ovenfor har vi også her villet undersøke om deltakernes vurdering av lærlingenes læring og bruk av generelle kvalitetskontrollrutiner var forskjellig avhengig av organisatorisk sammenhenger innenfor bedrift. Forskjellene med hensyn til om man har eller ikke har standardiserte kvalitetsrutiner er for små innenfor vårt materiale til å kunne måle dets betydning for vurderingen av forskjellige kvalitetsstandarder i opplæringen, inkludert innlæringen av allmenne kvalitetsrutiner i bedrift. Det er likevel ikke sikkert at en slik måling hadde gjort noen forskjell. Vår analyse av øvrige sammenlikninger tilsier at deltakernes vurdering av lærlingens bruk og læring av generelle kvalitetskontrollrutiner er noe som fordeler seg svært jevnt innenfor ulike typer av organisatoriske sammenhenger. Det har ingen betydning for vurderingen om bedriften er en gammel eller ny lærebedrift, om den er tilsluttet et opplæringskontor eller ei, om den er mer eller mindre kollektivt orientert eller om den for eksempel har svært få eller flere lærlinger eller få eller mange instruktører. – Det er snarere en mangel på systematiske sammenhenger som har vært slående i dette spørsmålet.

Om vi gjør samme type sammenlikninger i forhold til vurderingen av tilbakemeldinger fra kunder, er det imidlertid to faktorer som gir et visst utslag, nemlig antall lærlinger i virksomheten og hvor lenge bedriften har vært en lærebedrift. Tabell 3.16 viser dette. Det er imidlertid snakk om tendenser innenfor materialet, som i vår sammenheng på dette punkt er lite. Igjen vil vi derfor referere antall respondenter og ikke prosentvise forskjeller.

Tabell 3-16 Vurdering av tilbakemeldinger fra kunder for lærlingers læringsutbytte relatert til antall lærlinger i bedriften og antall år som lærebedrift

		Antall lærlinger i bedriften		Sum	Tid vært lærebedrift		Sum
		En eller to lærlinger	Tre og flere lærlinger		Før Reform 94	Først etter Reform 94	
Tilbakemeldinger fra kunder fremmer lærlingers læringsutbytte	I stor grad	31	18	49	18	29	47
	I noen grad	15	25	39	12	11	23
	I liten / ingen grad	9	14	23	13	8	21
Sum		55	41	96	43	48	91

At tilbakemeldinger fra kunder tillegges stor vekt, kan generelt bety flere ting. Det kan bety at lærlingen i liten grad innehar en læreposisjon av "legitim perifer deltakelse" innenfor produksjonen (jf Lave & Wenger 1991). I stedet utfører lærlingen løpende oppdrag mer eller mindre på linje med andre ansatte, tett opp mot kunden. I fag- og yrkesopplæringsammenheng har imidlertid kundens krav og behov også fungert som en form for kompetansemålestokk. En gammel tommelfingerregel har vært, etter hva vi har fått vite, at en lærling ble vurdert å kunne melde seg opp til sluttprøven når han eller hun kunne utføre et selvstendig arbeid som kunden er villig til å betale markedspris for. Innenfor dagens opplæringsystem er det muligvis i visse sammenhenger en kombinasjon av disse to betydningene som gjelder. Det kan være både økonomisk og pragmatisk begrunnet at man setter kundens krav og tilbakemeldinger som "standard". Tallene viser at bedrifter med få lærlinger – og antakelig relativt få ansatte – samt yngre lærebedrifter er lærebedrifter som er tilbøyelig til å tillegge tilbakemeldinger fra kunder størst vekt og betydning. Det er mulig at disse tall indikerer at i denne type bedrifter vil kundekrav kunne fungere som en form for "erstatningskontroll" for en mer systematisk og organisert kvalitetsvurdering av opplæringen: "The proof of the pudding is the eating" (vi vil komme tilbake til modeller og definisjoner av kvalitet i avsnitt 4.3).

Er et slikt bilde korrekt, vil det her kunne være behov for å sette inn spesialrettede tiltak i forbindelse med den videre implementeringen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. Videre forskning må vise innenfor hvilke kategorier det kan være behov for mer differensierte tiltak.

Blandingsformer av gammelt og nytt – en oppsummering

Vår kartlegging av bedriftenes bruk og vurdering av ulike kvalitetsvurderingsmetoder viser at bedriftene i sin opplæringspraksis befinner seg i en overgang mellom to regimer – mellom lokalt forankret *kollegabasert opplæring og vurdering* på den ene side og nyere former for

dokumentasjonsbaserte vurderingssystem på den andre. Begge disse former eksisterer i dag både koordinert og parallelt.

Vår undersøkelse tilsier at det fortsatt er den tradisjonelle "mesterlæremodell" – i en eller annen variant – som dominerer og som blir høyest verdsatt i bedriftene. Nære samarbeidsrelasjoner mellom lærling og erfarne medarbeidere blir av 8 av 10 deltakere i undersøkelsen oppgitt å være svært viktig for opplæring av lærlinger på egen arbeidsplass. Dette er også en lærings- og vurderingsform som bedrifter flest anser er blant de viktigste for lærlingers generelle læringsutbytte. Blant nyere former for dokumentasjonsbaserte vurderingsmetoder er individuelle opplæringsplaner det som ennå synes å ha fått minst "gjennomslag" eller spredning i bedriftene. Et stort flertall av bedriftene anser riktignok at dette enten er svært viktig eller at det er ganske viktig for opplæringen lokalt, men sammenliknet med for eksempel vurderingen av kollegabasert vurdering er det "bare" vel en tredel av våre informanter som oppgir at individuell opplæringsplan er svært viktig. Kartleggingen viser videre at blant formaliserte vurderingsrutiner og dokumentasjonssystem er det de som ligger tettest opp til eller ellers er en del av virksomhetens organisasjon og praksis som bedriftene anser er viktigst å følge opp og formidle for å fremme lærlingers læringsutbytte. Forberedte lærlingsamtaler, eller halvårlige "medarbeidersamtaler" relatert til opplæringens progresjon, mål og utbytte, samt at lærlingen tilegner seg bedriftens generelle kvalitetskontrollrutiner blir i denne sammenheng vurdert høyest og på samme nivå.

Undersøkelsen viser til sist at vi har å gjøre med *blandingsformer av "gammelt" og "nytt"*, og at slike blandingsformer både kan *fremme og hemme* en overgang til et mer dokumentasjonsbasert vurderingssystem. Innføring av nye vurderingsformer fremtrer å skje suksessivt – på lokale betingelser. Bedriftene framtrer i denne sammenheng som en type "multimodell-organisasjoner" (Røvik 1998). Bedriftenes bakgrunn og forutsetninger er både sammensatt og forskjellig, noe som gir dem ulik evne og vilje til å oversette og ta i bruk nye standarder for vurdering i opplæringen. Undersøkelsen gir indikasjoner om at det kan være viktig med differensierte tiltak overfor ulike typer av bedrifter i det videre implementeringsarbeidet. Den nasjonale evalueringen av Kunnskapsløftet vil etter vår vurdering kunne støtte opp under differensiering av strategiske tiltak.

Blant "gamle" standarder for opplæring i bedrift som særlig kan synes å fremme "import" av nye ideer, forelegg og vurderingsmetoder er først og fremst *prinsippet om kollektiv organisering* av opplæring i bedrift. Til dette hører blant annet generell kollegaveiledning i bedrift og en allmenn læringskultur i organisasjonen, men også en modernisert, profesjonell instruktørrolle, særlig koplett opp mot større bedrifter med flere instruktører. Opplærings-samarbeid med andre bedrifter innenfor et opplæringskontor samt lokalt partssamarbeid i bedriftene er også en del av dette. Det videre implementeringsarbeidet bør slik antakelig baseres på en type koplette strategier som utnytter denne spenningen av "gammelt" og nytt.

3.5 Fra opplæringsbok til kvalitetsvurderingssystem. Erfaringer i en demonstrasjonsbedrift

Kvalitetsvurderingsmetoder i forhold til opplæring i bedrift har gjennomgått store forandringer det siste tiåret. Dette er en endring som dels er arbeidet fram innenfor utdannings-systemet – så vel nasjonalt som internasjonalt – og dels er forankret i nye produksjons- og organisasjonsprinsipp i arbeidslivet generelt. Nye normer og krav i arbeidslivet når det gjelder dokumentasjon av kvalitetsnormer og standarder er med til å kreve nye kompetansemål og standarder også i relasjon til opplæringen av nye rekrutter. Nye kvalitetsvurderingsmetoder i bedrift kan i denne sammenheng synes å forutsette et dobbelt perspektivskifte:

- 1) Fra systemer for dokumentasjon av enkeltferdigheter på individnivå til ledelsesforankrete dokumentasjonssystem for integrering av opplæring som en ressurs i bedriften, og
- 2) Fra ferdighetsorientering basert på operativ, teknisk kunnskap til systematiserte rutiner for systematisert læring og mål for prosessovergripende, helhetlig systemkunnskap.

Enkelt sagt dreier det seg om en overgang fra den gamle opplæringsbokas enkle avkryssings-system til et mer helhetlig målrettet, systematisk og kontinuerlig kvalitetsvurderingsarbeid i bedriftene.

Omfanget og systematikken i slike overganger er forklart og tydeliggjort for oss gjennom blant annet intervju med opplæringsansvarlige i en demonstrasjonsbedrift. Her ble det understreket at den gamle opplæringsboka (før Reform 94) aldri på samme måte var et planleggings- og læringsinstrument slik man ønsker å utvikle dokumentasjonssystemene i dag. Oppstod det problemer underveis den gang, fikk man lett kjempeproblemer, ble det sagt. Man dokumenterte opplæringen først i etterkant, gjerne helt på slutten av læretida – helst rett før man meldte seg opp til fag- eller svenneprøven. Lærlingenes betydning for bedriften var ”kjøttvekta”, at lærlingen gikk inn i produksjonen der det til enhver tid var behov for ekstra arbeidskraft. Vi får vite at det var avgjørende for bredden og kvaliteten på den opplæringen du fikk når du var lærling at du selv var frampå eller at du var så heldig at andre tok hånd om deg.

For denne bedriften forandret forholdene seg vesentlig i forbindelse med innføringen av Reform 94, delvis fordi reformen falt sammen i tid med store rekrutteringsbehov i bedriften etter lengre tids stagnasjon og oppsigelser, og delvis fordi Reform 94 i seg selv tvang fram – også på grunn av mangler, blir det sagt – et mer aktivt engasjement og arbeid med målene i læreplanen. Det måtte arbeides systematisk med oversettelse av målene i læreplanen og den nye opplæringsboka i forhold til relevante oppgaver i bedrift. Bemanningssvikt medførte at man satte konkrete mål for bedriftens rekrutteringsplaner og forankret disse i generelle strategiplaner. Nye læreplaner innebar at lærlingenes arbeidsoppgaver ble modulert på nye måter ut fra deres læringsverdi. Fordi bedriften hadde et generelt rekrutteringsbehov og fordi dette skulle være en del av å bygge bedriften videre, fikk opplæringen selv på denne måten en

strategisk betydning. Nye rutiner for vurderingssamtaler ble innført – en i kvartalet – og flere ansatte i bedriften ble trukket inn i opplæringen som enten faddere eller instruktører, noe som i sin tur bidro til å heve det generelle kompetansenivået, blir det hevdet. Det ble skapt en allmenn bevissthet i organisasjonen om at kvaliteten på opplæringen av lærlinger var bedriftens ryggrad og framtid.

Denne bedriftens historie illustrerer på flere plan overgangen fra et tidligere kollegabasert opplæringssystem med mer eller mindre tilfeldige dokumentasjonsordninger til et strategisk, systematisk og integrert opplærings- og vurderingssystem innenfor dagens driftssystemer. En første forutsetning var å fokusere på opplæringens selvstendighet og egenverdi, blant annet ved å holde atskilt – for å samordne – bedriftens generelle produksjonsplaner på den ene side og lærlingens opplæringsbehov og progresjon på den annen. En annen forutsetning var de nye læreplanenes krav til at lærlingen skal kunne ta et helhetlig oppgaveansvar: fra planlegging over gjennomføring til vurdering og dokumentasjon. Det siste ble for denne bedriften aktualisert og forsterket av to viktige forhold, som begge er kommet i etterkant av Reform 94.

For det første ble det på slutten av 90-tallet innført nye forskrifter om at man skulle levere en ”bruksanvisning” til kunden etter utført arbeid. Dokumentasjonsordninger og rutiner for internkontroll skulle erstatte tidligere eksterne tilsyn. Bedriften er en elektroinstallasjonsbedrift. En ”bruksanvisning” overfor kunden skal inneholde dokumentasjon over hvilke elektriske systemer som er satt opp og på hvilken måte med tegninger over hvor kablene går, strømføringen i anlegget, hvilket tverrsnitt kablene har, hvilke normer og forskrifter som er fulgt, amperestørrelsen på de ulike sikringer, med mer. Dette stilte nye og store krav til den enkelte montør i forhold til kunnskap om regelverk, risikovurdering og systemforståelse. For lærlingene innebar det at de tidlig måtte sette seg inn i normer og standardkrav samt bedriftens generelle driftssystemer og dokumentasjonspraksis. Først på denne bakgrunn kunne de utføre et selvstendig, kvalitetssikret og etterprøvbart arbeid.

Omtrent på samme tid gikk bedriften inn i et pilotprosjekt knyttet til bruk av alternative vurderingsformer, den såkalte mappemodellen. Denne vurderingsformen var bedriften i utgangspunktet relativt skeptisk til, blant annet i forhold til kvalitetssikring av opplæringen innenfor små bedrifter. Senere er bedriften blitt en varm forsvarer av og en pådriver i arbeidet med å utvikle modellen. Mappemodellen hadde bidratt til å se enkeltoppgaver i sammenheng, får vi vite, samtidig som det ble et verktøy for forståelse av oppgaveplanlegging, risikovurdering, strømføring og systemsammenhenger også innenfor mindre, avgrensede oppgaver. Mappemodellen ble et utgangspunkt for å arbeide med elektriske systemer i miniformat. Den lærte lærlingen dessuten tidlig til å ta et helhetsansvar, slik dagens produksjonsforskrifter krever at man skal. Lærlingenes samarbeid med andre bidro i sin tur til å forsterke en allmenn kvalitetsheving i bedriften, blir vi fortalt. Kunnskapen kunne ikke lenger være taus eller individuell, men måtte deles, kommuniseres og dokumenteres. Alle fikk en læreprosess i forhold til å tilpasse arbeidet i forhold til nye standarder og forskrifter:

Det er en kvalitetssikring for hele bedriften, vil jeg påstå, at lærlingen i dag får opplæring i de tinga som går ut over selve montasjedelen. For du får med deg

helheten i arbeidet allerede underveis. Med den gamle ordningen fikk du det knapt i det hele tatt, i tilfellet bare på slutten. Det var andre som planla, evaluerte og vurderte for deg... Det er både penger og kunnskap i dette. Jeg var motstander av dette i begynnelsen. Nå ser jeg hva vi får igjen for investeringene.

Bedriften har tatt sin oppgave som demonstrasjonsbedrift alvorlig og har bidratt til å formidle egne erfaringer til andre bedrifter. Bedriften understreker at også opplæringskontoret her må ha en nøkkelrolle. I fellesskap kan opplæringskontoret og bedrifter med erfaring og mer ressurser bidra til å heve det generelle kvalitetsnivået i bransjen – for generelt å stille krav til kvalitet.

Det oppfattes i denne sammenheng imidlertid som en mangel at fylkeskommunen – som er skoleeier – selv i liten grad tar et systemansvar for kvalitets- og kompetanseutvikling i regionen. Lærebedrifter kunne for eksempel ha blitt prioritert eller hatt et fortrinn i forbindelse med anbud og oppdragsutlysninger, blir det hevdet. Fremdeles er det bare konkurranse på grunnlag av pris – og kanskje sviktende kvalitet – som dominerer i markedet, blir det sagt. Denne begrensningen gjelder både i offentlige og private sektor.

3.6 Oppslutning om generell innsats for kvalitetsforbedring

Vår kartleggingsundersøkelse blant bedrifter viser at det er få bedrifter som ennå er på samme nivå når det gjelder kvalitetsvurderingsrutiner som den demonstrasjonsbedriften vi nettopp har fortalt om. En viktig funksjon med demonstrasjonsbedrifter er også å tydeliggjøre slike forskjeller gjennom å gå foran og være forbilder. På hvilken måte dette kan eller bør skje, synes likevel å være nokså uklart for den vanlige lærebedrift, noe vi snart skal komme tilbake til.

Det generelle bildet fra bedriftsundersøkelsen er at arbeidet med kvalitetsvurdering av opplæringen i bedrift generelt er noe mindre målrettet og fremdeles noe mindre systematisk enn hva det er blant de fremste. En mulig indikator for dette er at halvparten av bedriftene i undersøkelsen oppgir at de har hatt lærekontrakter som er blitt brutt i løpet av læretida, men samtidig sier mer enn ni av ti bedrifter, om vi tar med de bedrifter som oppgir å være usikre, at slike kontraktsbrudd likevel ikke er blitt fulgt opp i form av en diskusjon omkring opplæringsrutinene i bedriften. Vi vurderer dette som at opplæringen i de fleste bedrifter ennå ikke er systematisk integrert i bedriftenes handlingsplaner og generelle drift. Det synes ennå ikke å være en generell bevissthet om systemer og rutiner for systematisk opplæringsplanlegging, inkludert systematisk egenvurdering ved kontraktsbrudd. Tallene for dette er gjengitt i tabell 3.17.

Tabell 3-17 Antall brutte lærekontrakter i bedrift relatert til oppfølgingsrutiner

	Ja	Nei	Ikke sikker	Sum
Har bedriften hatt lærekontrakter som er blitt brutt?	47 %	44 %	9 %	100 % (N=100)
Førte brudd på lærekontrakten til en diskusjon om opplæringsrutiner i bedriften?	6 %	89 %	4 %	100 % (N=100)

Samtidig viser undersøkelsen blant bedrifter at det er en *generell vilje* til forbedring og allmenn kvalitetsheving. Vi ba bedriftene vurdere ulike tiltak for kvalitetsforbedring, herunder systemer og rutiner i egen bedrift, dessuten forhold til opplæringskontor, fylkeskommunen og rapporteringsplikter knyttet til opplæringen. Tabell 3.18 gjengir en frekvensoversikt for dette.

Tabell 3-18 Vurdering av interne og eksternt forankrete kvalitetsvurderingstiltak i bedrift

Hvor enig er du i følgende påstander om kvalitetsvurdering og kvalitetssikring av opplæring i bedrift...	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	Sum
Vår bedrift og bransje (evt. sektor) vil tjene på at det skjer en oppgradering av kvalitetsrutiner i opplæringen	62 %	25 %	7 %	4 %	2 %	100 % (N=100)
Det er behov for å oppgradere kvalitetsrutiner av fagopplæringen i vår bedrift	26 %	45 %	13 %	13 %	3 %	100 % (N= 100)
Det må skapes fellesarenaer mellom lærere og instruktører for planlegging og vurdering av opplæring i skole og bedrift	48 %	33 %	3 %	7 %	9 %	100 % (N=100)
Det er behov for mer systematisk samarbeid med opplæringskontor	27 %	36 %	10 %	18 %	9 %	100 % (N=100)
Det er behov for mer systematisk samarbeid med fylkeskommunen	24 %	24 %	19 %	21 %	12 %	100% (N=100)
Det er behov for mer systematisk instruktør-opplæring	31 %	39 %	10 %	15 %	5%	100% (N=100)
Det er behov for mer systematisk bruk og læring av demonstrasjonsbedriftenes kunnskap	15 %	37 %	9 %	10 %	29 %	100% (N=100)
Det stilles i dag for store krav til rapportering av opplæring i bedrift	7 %	14 %	22 %	53 %	4 %	100% (N=100)

Det slående ved denne oversikten er i første rekke at det synes å være et sterkt ønske om å oppgradere kvalitetsrutiner i opplæringen innenfor egen bedrift, bransje og sektor. Nærmere ni av ti bedrifter er helt eller delvis enig i dette. Mer enn seks av ti er helt enig. Et stort flertall av bedriftene – om lag tre av fire – oppgir også at det er behov for å oppgradere kvalitetsrutiner i egen bedrift.

Kanskje mest oppsiktsvekkende i denne sammenheng er at mer enn halvparten av bedriftene er *helt uenig* i at det i dag stilles for store krav til rapportering av opplæring i bedrift. Gjennom vårt feltarbeid er vi blitt gjort kjent med at skoleeier og sentrale myndigheter ofte har vært bekymret for det motsatte, at nye krav til dokumentasjonsrutiner og rapportering vil møte motstand i lærebedriftene på grunn av det merarbeid som dette vil eventuelt medføre. Vi tror at vår undersøkelse muligens indikerer at landets lærebedrifter i dag i langt større grad er positivt innstilt overfor en mer systematisk kvalitetsvurdering og kvalitetsoppfølging av opplæringen i bedrift.

Det bør være tankevekkende for myndighetene på den annen side at halvparten av bedriftene oppgir at de er helt eller delvis enig i at demonstrasjonsbedriftenes kunnskap og erfaringer bør utnyttes mer systematisk samtidig som hele 30 % av dem oppgir å være usikre. Vi forstår dette slik at bedriftene kjenner demonstrasjonsbedriftsordningen kun som begrep og er usikre på deres eventuelle funksjon og nytte – kanskje også betydning. Svarene kan tyde på at demonstrasjonsbedriftene ennå representerer et mangelfullt utnyttet potensial i kvalitetsvurderingsarbeidet. Vi skal vende tilbake til demonstrasjonsbedriftenes rolle i senere avsnitt (avsnitt 4.4, 4.6 og 5.2).

Et annet interessant trekk er det sterke ønsket som kommer til uttrykk blant bedriftene i forhold til å skape (nye) fellesarenaer i forhold til skolen. Også dette synes å tyde på et ønske om mer systematisk vurdering og opplæring og mer konkret kunnskap om vurderingsarbeid til forbedring av opplæringen i egen bedrift. *Ønsker om samarbeid med skolen kan i seg selv være en indikasjon på en ny systemforståelse av vurderingsarbeidet.*

Tabell 3.19, som gir en oversikt over bedriftenes vurdering av kompetansebehov, bekrefter etter vår vurdering dette. Vi leser den slik at bedriftene ikke nødvendigvis ønsker *opplæring* når det gjelder opplæringsrutiner i bedrift. De ønsker snarere å kunne utvikle sin kompetanse på flere felt. Dette er etter vårt skjønn her noe av bakgrunnen for forskjellen mellom vurderingene ”i stor grad” og ”i noen grad”. En stor gruppe av bedrifter ønsker riktignok mer systematisk instruktøropplæring (jf tabell 3.18), men de anser antakelig at forhold som ”mer systematisk organisering og tilrettelegging av opplæringen” samt ”verktøy for mer systematisk vurdering” må introduseres på basis av bedriftens kapasitet og betingelser. Hva bedriftene i denne sammenheng imidlertid i stor grad ønsker, er for det første mer generell kunnskap om opplæring i skolen, for det andre mer forståelse av forskrifter og regelverk og for det tredje mer forståelse av læreplan. De viser også stor interesse for nye elektroniske læremidler. Det er mulig at vi i denne sammenheng dessuten skal regne med den høye andelen av usikre i forhold til spørsmål om opplæring av lærlinger med henholdsvis lærevansker og sosiale vansker. Disse spørsmålene er samtidig positivt trukket frem som et kompetansebehov. Til sammen kan dette indikere en større orientering mot individualisering av opplæringen. Alt i alt viser tabellen, slik vi leser den, en sterk orientering mot skolen. Den viser også en sterk interesse for kompetanseutvikling generelt. Sterkest står imidlertid et ønske om kompetanseutvikling i forhold til å kunne utvikle og skape et godt læringsmiljø. Det er i seg selv i denne sammenheng svært god pedagogikk.

Tabell 3-19 Kompetansebehov i bedrift

I hvilken grad har du et behov for kompetanseutvikling på følgende områder	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Ikke sikker	Sum
Mer systematisk organisering og tilrettelegging av opplæringen	16 %	55 %	19 %	7 %	3 %	100 % (N=100)
Verktøy for mer systematisk vurdering av opplæring i bedrift	16 %	53 %	15 %	14 %	2 %	100 % (N= 100)
Opplæring av lærlinger med lærevansker	27 %	20 %	17 %	12 %	24 %	100 % (N=100)
Opplæring av lærlinger med sosiale vansker	26 %	22 %	19 %	10 %	23 %	100 % (N=100)
Selvstyrte og egenaktiviserende læringsformer	20 %	44 %	21 %	3 %	12 %	100% (N=100)
Kjennskap til og bruk av nye elektroniske læremidler	35 %	34 %	18 %	9 %	4 %	100% (N=100)
Prosjektarbeid	13 %	41 %	25 %	11 %	10 %	100% (N=100)
Forståelse av forskrifter og regelverk	31 %	45 %	13 %	7 %	4 %	100% (N=100)
Forståelse av læreplan	31 %	39 %	13 %	12 %	5 %	100% (N=100)
Vurderingskriterier for underveisvurdering av opplæringen	19 %	46 %	19 %	11 %	5 %	100% (N=100)
Mer kunnskap om opplæring i skolen	34 %	40 %	15 %	9 %	2 %	100% (N=100)
Mer kunnskap om et bredere fagområde	13 %	44 %	26 %	10 %	7 %	100% (N=100)
Bruk av departementets og Utdanningsdirektoratets informasjonsportaler og nettsider	14 %	37 %	24 %	13 %	12 %	100% (N=100)
Utvikling av et godt læringsmiljø	42 %	37 %	10 %	8 %	3 %	100% (N=100)

Instruktørens og faglige lederens ønsker for kompetanseutvikling bekrefter dermed etter vårt skjønn forhold som er kommet til uttrykk gjennom andre deler av undersøkelsen. Bedriftene ønsker stort sett å integrere og å ta i bruk nye vurderingsmetoder, men dette skjer best der det allerede er en organisasjon og et miljø for dette. Gode samarbeidsrelasjoner utad og god kollegaveiledning innad fremtrer å gi gode rammer for både omstillingsevne og omstillingsvilje.

3.7 Hva skjer i lærebedrift? En oppsummering

Opplæring av lærlinger er i stor grad et kollektivt verk i de fleste bedrifter. Vår kartlegging viser at lærebedriftene har et utstrakt samarbeid med andre når det gjelder faglige, organisatoriske og pedagogiske spørsmål knyttet til opplæringen. Spesielt gjelder dette bedrifter som er organisert innenfor et opplæringskontor eller en opplæringsring. Innenfor vår undersøkelse omfatter dette to tredeler av bedriftene. Omvendt har lærebedriftene relativt lite

kontakt med skoleeier og / eller yrkesopplæringsnemnda i løpet av et år. En tredel av bedriftene som deltar i undersøkelsen har ikke hatt kontakt med fylkeskommunen i løpet av denne perioden. Det er også stor forskjell når det gjelder hva som er innholdet i kontakten eller samarbeidet. Samarbeidet med opplæringskontor eller opplæringsring er bredspektret og hyppig, knyttet til ulike spørsmål av faglig, sosiale, organisatorisk og praktisk art. Kontakten med skoleeier framtrer å være mer sjelden, knyttet til mer formelle, administrative spørsmål. Bedrifter som ikke er medlem av et opplæringskontor eller –ring har oftere kontakt med fylkeskommunen, men langt mer sjelden enn hva bedrifter som er medlemmer av et opplæringskontor eller –ring har internt. Opplæringskontorene framtrer å være en svært viktig ramme og støttefunksjon for den løpende opplæringen i bedrift. Dialog og samarbeid om opplæringen mellom kolleger internt i bedriften spiller også en stor rolle. Undersøkelsen viser at praksisfellesskapet i bedrift har stor betydning for så vel instruktør som lærling.

Kollegabasert veiledning er den vurderingsform som rangerer høyest blant ulike vurderingsformer i bedrift. Veiledning og tilbakemeldinger fra kolleger vurderes av 8 av 10 bedrifter som svært viktig for lærlingers læringsutbytte. Det vurderes å ha samme betydning som instruktørens observasjon og veiledning av lærlingen. En del bedrifter har også fadderordninger i tillegg til instruktører. I tillegg til veiledning fra instruktør og kolleger er det kvalitetssikringsverktøy og vurderingsmetoder som bedriftene ellers er kjent med som anses å ha størst betydning for læringsutbyttet. Den halvårlige vurderingssamtalen, som er en slags parallell til arbeidslivets medarbeidersamtaler, hører med til dette ved siden av at lærlingen gjør seg kjent med vanlige kvalitetssikringsrutiner i bedrift. Disse ligger likevel noe lavere enn den løpende ”sidemannskontrollen”. Av andre pedagogiske verktøy er underveisvurdering svært positivt vurdert. Dette gis en positiv vurdering både som et planleggende instrument, som læringsverktøy og som dokumentasjonsramme og teknikk. Noe mindre i bruk og lavere vurdert er henholdsvis individuell opplæringsplan, skriftlig vurdering av opplæringen og regelmessig vurdering av opplæringen innenfor bedriften. Det vil si, for de fleste bedrifter er dette vurderingsformer som har betydning i alle fall i noen grad, men ”bare” for om lag 4 av 10 bedrifter er det noe som blir trukket fram som svært viktig. Det er ikke å forvente at lov- og forskriftsmessige krav til opplæringen, som stort sett gjelder her, ikke skulle ha noen betydning overhodet. Vi har derfor valgt å sette et strengt skille.

Kartleggingen viser videre at det er en klar interesse for å videreutvikle en vurderingskultur med bedre kvalitetsrutiner knyttet til opplæringen. Ikke minst gjelder dette ønske om å få til et tettere samarbeid med skolen. Det er nærmest påfallende stor interesse for mer kunnskap om læreplaner, gjennomgående dokumentasjonsordninger og skolens egen interne virksomhet. Det er også oppsiktsvekkende stor oppslutning om et ønske om mer systematikk i vurderings- og kvalitetsarbeidet, inkludert en klar avvisning av at det i dag stilles for store krav til rapportering om opplæring i bedrift.

På den annen side viser undersøkelsen at det hører til sjeldenhetene at en bedrift evaluerer og drøfter opplæringsforhold i bedriften i tilknytning til lærekontrakter som er blitt brutt. Halvparten av bedriftene har opplevd dette, men bare 1 av 20 bedrifter at det er blitt fulgt opp. Materialet antyder at det kan være en forskjell mellom en evalueringskultur, som er

relativt svak, og en systemkultur, som er positiv overfor de fleste vurderingsmetoder – men mest som teknikk.

Kartleggingen viser videre at ulike organisatoriske forhold i bedrift kan antas å ha en sammenheng med bedriftens vurderingspraksis. For eksempel synes bruk og positiv vurdering av individuell opplæringsplan og skriftlig dokumentasjon av opplæringen å ha sammenheng med at bedriftene er større, hvor det er flere instruktører og / eller lærlinger i bedriften. Omvendt synes bedriftens kultur for kollegaveiledning å ha noe sammenheng med om bedriften gir skriftlig vurdering av opplæringen, og at det er kontakt mellom instruktør og tillitsvalgt synes å spille en viss rolle for om det er stor grad av regelmessig vurdering av opplæringen innenfor bedriften. Ulike typer av vurderingspraksis framtrer med andre ord å ha ulike betingelser avhengig av bedriftens kultur og praksis for øvrig. Generelt er kollektiv organisering om opplæring av det gode.

Materialet tilkjenner at slike og liknende variasjoner med fordel kunne følges opp gjennom forskning. Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet innfører nye organiseringsverktøy som krever nye og andre tilpasningsformer i så vel bedrift som i skole. Sett på denne bakgrunn blir organisatoriske forhold av langt større betydning. Større variasjon i arbeidslivets egen dokumentasjonspraksis spiller sammen med dette. Slike sammenhenger har vi i dag lite kunnskap om. Forskning om fagopplæring i bedrift har til nå vært mye fokusert på likheter mellom bedrifter, eventuelt som faglige, bransjemessige eller sektormessige forskjeller. Dette er i dag en begrenset målestokk eller vurderingsramme. Utgangspunktet er ikke lenger et ensartet organisasjonsmønster, nær sagt slik skolen tradisjonelt har vært.

4 Kvalitetsvurdering og kvalitetsarbeid på regionalt nivå

4.1 Yrkesopplæringsnemndas oppgaver og kvalitetsansvar

Yrkesopplæringsnemndas oppgaver og mandat er basert på et trepartssamarbeid mellom arbeidslivets parter og offentlige myndigheter. Alt fra den første lærlingloven kom i 1950 har trepartssamarbeid vært en grunnregel for organiseringen. Dette har vært knyttet til et prinsipp om arbeidslivets partielle selvregulering i opplæringsspørsmål. Gjennom samarbeid med offentlige myndigheter fikk arbeidslivet sin egen opplæringsordning ved siden av de boklige skoler. Etter hvert er grunnlaget for trepartssamarbeidet vesentlig endret. Reform 94 samordnet regelverk, institusjoner og læreplaner. Rekruttering til arbeidslivet gikk fra nå av i hovedsak gjennom skolen. Dette ble senere stadfestet gjennom ny opplæringslov av 1998. Fag- og yrkesopplæringen er ikke lenger i første rekke en lokal rekrutteringskanal for bedriftene. Den er blitt en del av den allmenne grunnopplæringen. Til tross for disse endringene har yrkesopplæringsnemndenes oppgaver og funksjoner holdt seg relativt konstant innenfor lovverket. Yrkesopplæringsnemndene har vært – og skal fortsatt være – en garanti for opplæringsens forankring i arbeidslivet.

Historisk har lærlingnemndene og senere yrkesopplæringsnemndene hatt to hovedfunksjoner: rekruttering og kvalitet. Deres oppgaver har på den ene siden vært å sikre rekruttering av kvalifisert arbeidskraft innenfor sine geografiske virkeområder, herunder opplæringsmuligheter i skole, og på den annen side å skulle sikre kvaliteten på den opplæring som ble gitt i skole og bedrift. Det er nemndene som har forvaltet den faglige standarden innenfor opplæringen. De har også sikret enkeltbedrifter og enkeltindivid gjennom å legge til rette for fleksible opplærings- og godkjenningsordninger i forhold til en sluttstandard og normale prosedyrer for sluttprøve. Yrkesopplæringsnemndene har på denne måten vært fag- og yrkesopplæringsens opplæringsmyndigheter eller ”skoleeiere”. De har godkjent lærebedrifter, de har godkjent lærekontraktene for den enkelte lærling, de har utnevnt prøvenemnder, de har opprettet yrkesutvalg i de enkelte fag, de har utstedt fag- og svennebrev, de har godkjent praksis for såkalt praksiskandidater (som ikke følger en vanlig opplæringsvei), og de har godkjent vedtekter for opplæringskontor og ringer. Prøvenemndene og yrkesutvalgene skal på samme måte som yrkesopplæringsnemndene være partssammensatt med en faglig representasjon i utvalgene ved både arbeidsgiver og arbeidstaker. Det har vært litt ulik praksis fra fylke til fylke om lærere er representert. Trepartssamarbeidet hviler med andre ord ikke bare på et premiss om at det skal være et samarbeid mellom skole og arbeidsliv. Det er også tuftet på et prinsipp om medvirkning.

I dag er visse sider ved yrkesopplæringsnemndas oppgaver og mandat i ferd med å endres, dels på bakgrunn av endret praksis og dels gjennom forslag til nye lovbestemmelser, som ble lagt fram forsommeren 2006 (Kunnskapsdepartementet / Lovarbeidsgruppas Rapport, mai 2006). Forslaget er utarbeidet av en partssammensatt lovarbeidsgruppe oppnevnt av departe-

mentet. Hovedsiktemålet, slik vi leser det, er å skape et mer enhetlig og konsistent lovverk for grunnopplæringen. Argumentet som blir fremført, er at ettersom fylkeskommunen er økonomisk og juridisk ansvarlig for tilbudene og opplæringen innenfor videregående opplæring, skal fylkeskommunen ha forvaltningsansvaret også for denne delen av opplæringen. Dette inkluderer alle de oppgaver som er nevnt ovenfor. Det inkluderer også en overføring av yrkesopplæringsnemndenes tilsynsansvar i relasjon til bedrift. Ut fra lovarbeidsgruppens forslag skal dette overtas av og gjennomføres ved statlig tilsyn. Det vil bli utført av fylkesmannen og ikke av yrkesopplæringsnemnda. Det blir fylkeskommunen som overtar det endelige faglige ansvaret, og fylkesmannen som skal føre kontroll med prosedyrene for å sikre kvalitet i organisering og gjennomføring av opplæringen i lærebedrift. Vi skal komme tilbake til konsekvenser og partenes forventninger knyttet til denne reformen i kapittel 5.

Et viktig premiss for overføring av forvaltningsansvaret til fylkeskommunen og tilsynet med opplæringen til staten er å skape et tydeligere ansvar i forvaltningen innenfor en mer enhetlig linjeorganisasjon. Prinsipper og praksis skal være lik for hele grunnopplæringen. Lærebedrifter vil i prinsippet bli likestilt med skolen. Dette innebærer ut fra lovforslaget blant annet at kravene for å få godkjenning som lærebedrift skal bli tydeligere nedfelt i loven. Fylkeskommunen forutsettes videre å skulle godkjenne den enkelte lærebedrift som inngår i et opplæringssamarbeid med et opplæringskontor. Lærekontrakt skal ikke lenger alene kunne tegnes med opplæringskontoret som lærebedrift for lærlingen. Opplæringskontorene skal ha bestemmelser om fordeling av opplæring og opplæringstilskudd mellom bedrifter for å bli godkjent. Det skal også være fylkeskommunen i stedet for skolene som får ansvar for å gi tilbud om fag- og yrkesopplæring som lærlingen eller lærekandidaten ikke kan få i bedriften. Disse forslagene er i samsvar med at opplæringsansvaret gjennom tidligere reformer er blitt delegert fra stat til fylkeskommunen. Tilsynsfunksjonen skal på sin side sikre en kontroll med dette, idet det nå får en juridisk og ikke en faglig forankring. Fordi loven forutsetter en delegering av ansvar til fylkeskommunen, og de nye læreplanene innenfor Kunnskapsløftet innfører lokal metodefrihet på skole- og bedriftsnivå, skal det nasjonale ansvaret sikres gjennom nye krav til prosedyrer regionalt og lokalt under et statlig tilsyn.

For yrkesopplæringsnemndene innebærer dette en reduksjon og begrensning av tidligere myndighetsområde. Men det kan også ses på som en videreføring av tidligere praksis.

Innenfor de vel femti årene som lærlingordningen har vært rettslig regulert gjennom særlov (siden 1998 integrert i opplæringsloven), har området for fag- og yrkesutdanningen i Norge gradvis økt, samtidig som den også er blitt gradvis mer integrert i den generelle utdanningsplanleggingen. Med Reform 94 skjedde blant annet en utvidelse av lærlingordningen til nye fag med sete i offentlig sektor. Reformen medførte også en betraktelig økning i antall ungdommer som tok fag- og yrkesutdanning. Den ekspansjonen som skjedde, var imidlertid først og fremst knyttet til de nye fagene (Michelsen, Høst & Giljesen 1998). Reformens virkninger innenfor offentlig sektor synes å ha vært en slags parallell til økningen i antall lærlinger i industrifag etter lærlinglovens innføring i 1950 (Korsnes 1996). For yrkesopplæringsnemnda innebar dette at rekrutteringspolitikk ble dimensjoneringspolitikk. Nye, mer stramme finansieringsbetingelser knyttet til nye rammebevilgninger til opplæring – som

blant annet erstattet statlige ekstramidler til skoleformål for å demme opp for ungdomsarbeidsløshet – innebar at det var lite slingringsmonn og lite manøvreringsrom når antall skoleklasser skulle dimensjoneres. Dette gjorde konkurranse med skolene og avveining mellom ulike sektor- og næringsinteresser, inkludert småfag, mer penibel. For skoleeier var det samtidig maktpåliggende at det ble opprettet tilstrekkelig med læreplasser i de fag som det var for kostbart å gjennomføre som skoleopplæring (se Michelsen m.fl 1998, Blichfeldt m.fl. 1998).

Reform 94 representerte et første topp-punkt når det gjelder faglig og organisatorisk integrering og samordning av fag- og yrkesopplæringen i Norge. Før 1980 og innføring av Lov om fagopplæring i arbeidslivet kunne det for eksempel være flere lærlingnemnder i samme distrikt, mens andre områder av landet ikke hadde noen. Håndverksfagenes funksjon og utbredelse var blant annet bestemt av håndverksloven og de bykommuner som denne hadde virke i. Svenneprøver i håndverksfag kunne slik i enkelte kommuner bli administrert av lensmann, politi eller byfogd (Halvorsen 1974). Denne utvikling mot stadig større virkeområder vil imidlertid til dels kunne tolkes som en slags paradoksal utvikling. Samtidig med en gradvis utvidelse av yrkesopplæringsnemndas faglige og geografiske ansvarsområde har det også foregått en gradvis svekkelse av nemndas faglige virke og forankring. Tidligere var y-nemndenes arbeid for eksempel i større grad knyttet til aktive lokale yrkesutvalg, som tok et utvidet utviklings- og tilsynsansvar innenfor sine respektive fagområder (Halvorsen 1974). I dag er denne funksjonen for en stor del overtatt av opplæringskontorene (jf. omtale og drøfting i kapittel 3). Nemndene har i mange tilfeller i tillegg delegert flere av sine faglige oppgaver og forvaltningsfunksjoner til fylkesadministrasjonen.

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet framstår å skulle fullføre en slik integreringsprosess. Etter Lovarbeidsgruppens forslag skal opplæring i bedrift ikke ha annen status enn opplæring i skole. Det yrkesopplæringsnemndene med dette mister av kontroll og myndighet i forhold til opplæring i bedrift, får de tilbake i form av større innsyns- og uttalerett i forhold til fylkeskommunens vedtak og behandling av fag- og yrkesopplæringsspørsmål. Nemndas innsyns- og uttalerett skal ut fra forslaget lovfestes. Det er en forutsetning for Lovarbeidsgruppa at arbeidslivet bør ha en innflytelse på den fylkeskommunale fag- og yrkesopplæringen og at partssamarbeidet videreføres. Lovarbeidsgruppa ønsker videre at nemndas arbeid med kvalitet skal gjelde hele opplæringsforløpet.

Lovarbeidsgruppas forslag til ny lovbestemmelse om oppgavene til yrkesopplæringsnemnda er følgende (§ 12 – 4 i opplæringsloven):

Nemnda skal fremme arbeidslivets behov og sysnspunkt i høve til fylkeskommunane.

Yrkesopplæringsnemnda skal i form av vedtak uttale seg i saker som fylkeskommunen etter § 4 – 8 er pliktig til å leggje fram for nemnda. Dette gjeld mellom anna saker om godkjenning av lærebedrifter og tap av godkjenning og fylkeskommunens kvalitetssystem for fag- og yrkesopplæringa.

Yrkesopplæringsnemnda skal arbeide for at kvaliteten innanfor heile fag- og yrkesopplæringa blir betre. Yrkesopplæringsnemnda skal særleg:

- fremme forslag til organisering, arbeidsmåtar og strategier for å utvikle kvaliteten innanfor fag- og yrkesopplæringa
- vurdere og gi uttale om rutineane i fylkeskommunen for å sikre kvaliteten innanfor fag- og yrkesopplæringa
- vurdere kva rolle partane i arbeidslivet skal ha i forhold til kvalitetssikringa og kvalitetsutviklinga i fag- og yrkesopplæring
- vurdere korleis samhandlinga mellom skoler og lærebedrifter skal betrast
- og vurdere korleis kompetanseutvikling kan sikrast

Yrkesopplæringsnemnda skal arbeide for ei best mogleg dimensjonering og gi fylkeskommunen råd om tiltak i samband med den årlege fastsetjinga av tilbod innanfor dimensjonering i den vidaregåande opplæringa.

Yrkesopplæringsnemnda skal arbeide for at rådgivinga om fag- og yrkesopplæring blir best mogleg, og foreslå tiltak der ho ser det nødvendig.

Yrkesopplæringsnemnda skal gi råd om korleis utviklinga av fag- og yrkesopplæringa og samhandling mellom skolar og bedrifter kan gi bidrag til regional utvikling, mellom anna utvikling av nye verksemder og arbeidsplassar.

Yrkesopplæringsnemnda kan gi fylkeskommunen fullmakt til å gjere den faglege vurderinga av bedrifter, eller til å utføre andre oppgåver som etter lov eller forskrift er lagt til y-nemnda.

(Rapport. Forslag til endring i opplæringslovens bestemmelser om fag- og yrkesopplæringa 15.05.05 s 62 ff)

I vår kartlegging av det fylkeskommunale kvalitetsarbeidet innanfor fag- og yrkesopplæringa har vi lagt til grunn at fylkeskommunen og yrkesopplæringsnemnda deler et kvalitetsansvar overfor opplæring i bedrift. Dette følger prinsippene både i gjeldende lovverk og forslag til nye bestemmelser. Vårt utgangspunkt for dette er blant annet opplæringslovens nye bestemmelser fra 2003 om at det regionalt og lokalt skal være et forsvarlig system for vurdering av om kravene i lov og forskrifter blir fulgt, inkludert oppfølging av nasjonale vurderingar.

Vår kartlegging av kvalitetsarbeidet på fylkesnivå har tatt utgangspunkt i følgende spørsmål: Hvordan forvaltes det felles kvalitetsansvaret i fag- og yrkesopplæringa innanfor samarbeidet mellom yrkesopplæringsnemnd og fylkeskommunene? Hva preger samarbeidet? Hva slags type oppgaver dominerer? Hvor langt er man kommet i bruk av nye vurderingsverktøy? Hva preger kvalitetsutviklings- og kvalitetsvurderingsarbeidet? Hvordan balanserer i dag

oppgavene mellom sertifisering, formidling, kontroll, kvalitetsutvikling, strategi- og politikk-utforming?

Et sentralt spørsmål knyttet til dette er om det avtegner seg ulike mønstre når det gjelder organisering av kvalitetsarbeidet. Vårt materiale kan tyde på at det i dag er i ferd med utvikle seg en nye måter å organisere fag- og yrkesopplæringen på. Enkelt sagt fremtrer det å være skille mellom hva vi kan kalle ”tynne” og ”tykke” samarbeidsrelasjoner. Den første av disse er mer prosedyreorientert, den andre mer nettverksbasert (jf. tidligere beskrivelse av typologier i avsnitt 2.3). Vi skal vende tilbake til dette etter en beskrivelse av det konkrete kvalitetsarbeidet og samarbeidet om kvalitet.

4.2 Geografisk variasjon innenfor fag- og yrkesopplæringen

Fag- og yrkesopplæringen i Norge varierer i stor grad fra fylke til fylke både når det gjelder omfang og organisering. For det første varierer omfanget av fag- og yrkesopplæring innenfor videregående opplæring i de ulike regioner med hva slags næringsstruktur og kultur som finnes i området eller landsdelen. Den høyeste andel lærlinger i forhold til antall elever som begynner på videregående opplæring finner vi på Sørlandet og Vestlandet, med høyest oppslutning i Vest-Agder og Rogaland, i tillegg til Trøndelagsfylkene som også ligger over landsgjennomsnittet. Lavest andel lærlinger i forhold til antall elever finner vi i Oslo og Akershus. Det gjelder stort sett for alle fylkene på Østlandet at de ligger under et landsgjennomsnitt, inkludert industrifylkene Østfold og Vestfold. Telemark ligger litt over gjennomsnittet og danner en form for overgang mellom Øst- og Sørlandet. I Nord-Norge finner vi det laveste antall og andel av lærlinger i Finnmark, mens Nordland og Troms ligger litt over gjennomsnittet på linje med Telemark. Tallene kan tyde på at elevers søknad til og det generelle omfanget av fag- og yrkesopplæring ennå mest er forbundet med en industrikultur. Også nye fag kan synes å dra fordel av dette. Ulike kulturelle tradisjoner kan også ha betydning i forhold til forankring av fag- og yrkesopplæringen innenfor et regionalt næringspolitisk utviklingsarbeid, herunder tilgang på læreplasser gjennom samarbeid mellom bransjeorganisasjoner og offentlige myndigheter

Det er for det andre relativt store forskjeller fylkene imellom også når det gjelder vanlige kvalitetsmål som gjennomstrømming og læringsresultat. I forhold til gjennomstrømming målt ved prosentandel avlagte fag- eller svenneprøve innen normert tid viser tall fra 2005 (Statistikkbanken / KOSTRA-tall, Statistisk Sentralbyrå) at en del av Østlandsfylkene også her ligger under landsgjennomsnitt. Det inkluderer igjen et fylke som Østfold. Oppland utgjør på dette punkt imidlertid et viktig unntak. Fylket topper statistikken på dette området ved siden av Rogaland. I tillegg ligger både Vestfold og Telemark over landsgjennomsnittet. Ellers er det bare Vest-Agder og Hordaland som ligger over landsgjennomsnittet. Gjennomsnittet er representert ved Møre og Romsdal, tett fulgt av blant annet Trøndelagsfylkene. Men heller ikke Oslo, Akershus og Buskerud ligger langt unna landsgjennomsnittet med Buskerud som det nærmeste. I forhold til gjennomstrømming har vi med andre ord å gjøre med et til dels liknende mønster som når det gjelder fordeling av lærlingandel. Finnmark har for

eksempel lavest gjennomstrømming til normert tid og har også en lav andel lærlinger under opplæring i forhold til antall elever målt mot et landsgjennomsnitt.

Målt ut fra læringsresultat fremtrer et tredje bilde. Dersom vi for 2005 (igjen på basis av KOSTRA-tall) ser på antall avlagte fag- og svenneprøver og antall av disse som er ”bestått” eller ”bestått meget bra”, er det fylker som Østfold, Hedmark, Buskerud, Vestfold, Telemark, Vest-Agder og Møre og Romsdal som peker seg ut. Dette er fylker, hvor antall kandidater som har bestått og fått vurderingen ”bestått meget bra” på prøven de har avlagt, ligger godt over landsgjennomsnittet. I denne sammenheng kan det synes å være fylkesstørrelse målt ut fra omfanget av elevgrunnet, som virker inn. Et fellestrekk for de fylkene som her markerer seg positivt, er at de ikke er blant de minste fylkene og heller ikke blant de største, men fra små til mellomstore. For flere av dem er det trolig snakk om en kombinasjon av kulturtradisjoner, opplæringstradisjoner og fylkesstørrelse som har betydning. Vi antar at i små til mellomstore fylker er grunnlaget for formidling og rekruttering av gode lære-plasser enklere. Det finnes en viss bredde når det gjelder næringsgrunnlag, og størrelsesforholdene er tilstrekkelig små til å ha oversikt og til å kunne knytte personlige relasjoner til samarbeids-partnere. Såkalt ”gode” fagopplæringsfylker målt ut fra omfang og andel lærlinger under opplæring, som for eksempel Rogaland og Hordaland, gir på dette punkt for eksempel ikke samme uttelling eller resultat. Hordaland ligger på nivå med Akershus, noe høyere enn henholdsvis Oslo og de nordligste fylkene, men godt under landsgjennomsnittet. Akershus og Hordaland utgjør de største ”elevfylkene” i landet, etterfulgt av Rogaland og Oslo. Størrelse synes i denne sammenheng altså å slå negativt ut, både for de store og de minste.

Hva som gir gode resultat i forhold ulike kvalitetsstandarder vil altså variere og til syvende og sist være avhengig av en rekke faktorer. Innenfor fagopplæringsfeltet vil det også være til dels konkurrerende verdier og måltall å vurdere fylkenes virksomhet ut fra. Utviklingen av en lære-kandidatordning med kompetansebevis som alternativ til den tradisjonelle fag- og svenneprøven kan være et eksempel på dette. Denne ordningen er ment blant annet å forsøke å demme opp for det store frafallet av elever vi i dag finner innenfor videregående opplæring. Undersøkelser foretatt av NIFU-STEP viser oss at ”fagopplæringsfylker” som Vest-Agder, Rogaland, Hordaland og Trøndelagsfylkene har hatt liten eller ingen satsing på dette med under en prosent av sine kandidater innenfor denne ordningen. Det samme gjelder Hedmark (Helland 2005). Nå er dette tall som ikke er helt oppdatert, men baserer seg på oversikt over antall elever som startet på grunnkurs i 2000. Det kan likevel være et signal om at fylkene – i alle fall for noen år tilbake – prioriterer forskjellig. Et argument som er blitt trukket frem av fagopplæringsansvarlig innenfor et av fylkene er at man i noen grad har vært redd for at opplæringsplasser for lære-kandidater ville kunne konkurrere med og muligens fortrenge tilgangen på ordinære lære-plasser (Borgersen 2005). Et annet eksempel er i hvilken grad elevene får innfridd sitt førsteønske ved formidling til lære-plass. Statistikken på området gir indikasjoner om at det vil være en svak tendens til at ”fagopplæringsfylker”, blant annet Møre og Romsdal, Rogaland og Telemark, i mindre grad innfrir dette (KOSTRA). Innenfor denne type fylker vil man muligens i mindre grad legge vekt på og prioritere individuelle løsninger og tilnærminger.

I tillegg til ovennevnte sammenhenger vil organiseringen av fag- og yrkesopplæringen på fylkesnivå kunne variere med hensyn til antall stillinger innenfor fylkeskommunen. Vi har gitt et bilde av dette i vår tidligere fremstilling av organiseringen innenfor hva vi kalte Fylke 1 og Fylke 2 i kapittel 2 (avsnitt 2.3). Det kan også variere med andel lærebedrifter som er medlem av et opplæringskontor foruten fylkeskommunens egen organisasjonsmodell og kvalitetssystemer med mer. Også personlige faktorer vil kunne spille en rolle, for eksempel ansettelsestid, erfaringsbakgrunn og utdanning for den som er ansvarlig for fag- og yrkesopplæringen innen fylkeskommunen.

Innenfor rammen av vår undersøkelse har vi sett på hvordan kvalitetsarbeidet i fag- og yrkesopplæringen er fordelt mellom ulike typer av aktiviteter på fylkesplan, herunder hvordan det fordeler seg i forhold til ulike kvalitetsmodeller. Vi skal i første rekke se på frekvensfordelinger mellom ulike typer av aktiviteter, men vil i noen grad også trekke inn hvordan det kan variere med forskjellige organisatoriske forhold og faktorer. Slike sammenhenger vil gi et supplerende bilde av hva slags rammebetingelser og organisatoriske elementer som kan være med til å påvirke ulike resultat innenfor fag- og yrkesopplæringen regionalt og på landsbasis.

Organisering og resultatoppnåelse innenfor fag- og yrkesopplæringen er et svært komplekst fenomen med mange mellomliggende instanser, aktører og komponenter. Det danner seg her varierende mønstre, slik det blant annet er beskrevet ovenfor, og som til dels vil kunne forsterke hverandre gjensidig. Det finnes likevel i liten grad noen klare, entydige årsaksforhold. I seg selv utgjør dette en form for dominerende mønster i feltet.

Vår undersøkelse vil i denne sammenheng fungere som en tilleggsdimensjon. Hovedfokus er hvordan det *arbeides* med å frembringe kvalitetsmål for fag- og yrkesopplæringen på fylkesplan. Antall enheter målt ut fra antall skoleeiere er relativt få, men både antall komponenter og relasjoner er på samme måte mange.

4.3 Definisjon og modeller for kvalitet

Innenfor fag- og yrkesopplæringen kan vi historisk grovt sett skille mellom tre definisjoner av kvalitet:¹

For det første finnes det en *håndverksrelatert* definisjon av kvalitet. Denne er forbundet med et begrep om kreativitet og perfektion, om sammensmelting av estetikk og funksjon så vel som person og produkt – der verktøyet er håndverkerens forlengede arm, og hvor produktet bærer utøverens stempel. Innenfor fag- og yrkesutdanningslitteraturen er dette blant annet knyttet til diskusjoner om ekspertkunnskap, skjønn og talentutøvelse (eks Dreyfus & Dreyfus 1988, Sennett 2004 & 2006, m fl). De mest brukte definisjoner er: ”dette fungerer”, ”det passer” eller ”dette stemmer”. Definisjon av kvalitet vil i denne sammenheng være bevisst udefinert, knyttet til sitt objekt og sosiale bruk: en sosiologisk eller en estetisk kategori.

¹ Følgende tredeling bygger på samtaler om fag- og yrkesopplæringens grunnmodeller med Margaret Kristoffersen, i dag pensjonist, tidligere faglærer i kjole- og draktsøm, eier av egen virksomhet innen barnekonfeksjon og gjennom mange år fagopplæringsjef i Oslo kommune

For det andre har man operert med en *kundedefinert* oppfatning av kvalitet. Det har vært tradisjon innenfor fag- og yrkesopplæringen, slik vi har vært inne på tidligere, å legge til grunn at en lærling kan anses å ha oppnådd et nivå av tilstrekkelig kunnskap, mestring og kvalitet, når det produkt som lærlingen produserer, vil kunne selges til en kunde til markedspris. I denne sammenheng er det ikke perfektjon, men et prinsipp om et optimum som er målet. Målet på kvalitet er omgjort til pris: en målbar, men flytende teknisk bestemmelse.

For det tredje har vi å gjøre med en *standardbasert* definisjon av kvalitet. Dette er en definisjon som har vært typisk for blant annet rørleggerfaget og elektrofagene. Å drive sertifisert virksomhet innenfor disse fagene innebærer at man vet å følge bestemte standarder og normer, både nasjonale og internasjonale, og at man garanterer overfor kunden og for samfunnet at slike standarder blir fulgt. Standarder og normer er i dette tilfellet den primære ”produsent”: det som bestemmer kvaliteten. Her er likhet og etterprøvbarehet målet, hvor kvalitet bestemmes operasjonelt ved hjelp av klare, detaljerte tekniske kriterier.

Disse tre definisjonene gjelder fortsatt innenfor fagopplæringen, men er blitt tilført nye dimensjoner og delvis et nytt innhold ved den utvidelse av kvalitetsbegrepet som først fant sted med innføring av nye arbeidsmåter i Reform 94, etterfulgt av nye metoder og verktøy knyttet til Kunnskapsløftet og implementeringen av det nasjonale kvalitetsvurderings-systemet..

Med Reform 94 ble det innført et nytt og viktig skille mellom *produktkvalitet* og *prosesskvalitet*. Kampen om opplæringsbokas innføring og status utgjorde her et sentralt moment (Deichman-Sørensen m.fl 1997). Innenfor fag- og yrkesopplæringen hadde opplæringsboka eksistert lenge, men før reformen hadde den mer en tilfeldig status og var ennå i liten grad tatt systematisk i bruk som en integrert del av opplæringen. Også kravene til elevenes og lærlingenes kompetanse endret seg. Den enkeltes kompetanse ble ikke lenger bare målt på det produkt som ble levert på sluttprøven, men prosesskvaliteter som elevenes / lærlingenes planlegging av aktiviteten og deres vurdering av sitt gjennomførte arbeid skulle fra nå av inngå som en del av det produkt eller svennestykke som skulle vurderes. Også prosesskvaliteter som elevenes og lærlingenes medvirkningsrett ble forskriftsfestet. Denne endring var både pedagogisk intendert og tok opp endringstendenser innenfor arbeidslivet for øvrig.

Med Kunnskapsløftet – inkludert et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for grunnopplæringen – innføres en tredje dimensjon. Det skapes nye rutiner, metoder og verktøy som muliggjør at *individ- og systemvurdering systematisk samordnes. Kvalitetsvurdering var blitt systemkvalitet*. I forkant av Kunnskapsløftet forelå det to innstillinger fra det såkalte Kvalitetsutvalget: NOU 2002:10 *Førsteklasses fra første klasse. Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem* samt NOU 2003: 16 *I første rekke. Forsterket kvalitet i grunnopplæringen for alle*. I disse innstillingene ble den nye tilnærmingen til kvalitet i opplæringen lagt til grunn. Her ble det skilt mellom tre kvalitetsområder: ”strukturkvalitet”, ”prosesskvalitet” og ”resultatkvalitet”. Strukturkvalitet blir av utvalget i den sistnevnte innstilling beskrevet som ”virksomhetenes ytre forutsetninger, tilsvarende organisasjon og

ressurser forstått i bred forstand. ... Forutsetningene finnes på tre nivåer: det nasjonale nivået, skoleeivnivået og skolenivået (samt bedriftsnivå, vår tilføyelse)". Prosesskvalitet er på sin side definert som den kvalitet som vil være knyttet til "virksomhetens indre aktiviteter, selve arbeidet med opplæringen. Prosesskvaliteten omfatter opplæringens innhold, metodisk tilnærming, lærernes og instruktørens anvendelse av sin egen kompetanse og muligheter til å utvikle denne i arbeidet, samt læringsmiljøet". Til sist er resultat kvalitet definert som "det en ønsker å oppnå med det pedagogiske arbeidet. Det vil si hva elevene / lærlingene har lært, og hvilken kompetanse de har oppnådd i løpet av opplæringstida."

Utvalget ønsket med dette å knytte sammen et individperspektiv, et organisasjonsperspektiv og et systemperspektiv. Formålet var å bidra til en allmenn kvalitetsutvikling. Det ble samtidig understreket at resultat kvaliteten i form av elevenes og lærlingenes læringsutbytte skulle fastholdes som et overordnet kriterium.

Med denne metodiske dreining har kvalitetsbegrepet som en relasjon mellom henholdsvis produsent og produkt og produkt og prosess skiftet forankring og plass. Eleven / lærlingen blir virksomhetens produkt, også innenfor fag- og yrkesopplæring, mens produsentens plass er forflyttet til en kontinuerlig vurdering av læringsarbeidet og læringsarbeidets forutsetninger, til et refleksivt pedagogisk og utdanningspolitisk system. Mer generelt er *modellen for kvalitet* blitt endret. Med modell for kvalitet mener vi her de overordnede konsept, prinsipper og organiseringsmønstre som er lagt til grunn for operasjonalisering og gjennomføring av kvalitetsarbeidet (Berg & Lauvdal 2001).

Med utgangspunkt i de kvalitetsmål som ble referert innledningsvis i dette avsnittet vil vi karakterisere den endring som har funnet sted i første rekke som et fokusskifte fra faglig kvalitet relatert til bruk og funksjon til kvalitative mål på systemavhengigheter. Prinsippene for produktkvalitet er gjort om til systemkjennetegn.

Denne nye ramme eller modell kan vi så dele inn i fire kvalitetssystem. De danner fire undermodeller for kvalitetsvurdering i et kvalitetssystem. Disse fire modeller er: en modell for *kvalitetskontroll*, en modell for *kvalitetsutvikling*, en modell for *kvalitetspriser* og en modell for *kvalitetsvurdering*. Undermodellene består av fire koordinerende prinsipper eller kjennetegn, henholdsvis *resultatstyring*, *medvirkning*, *konkurranse / innovasjon* og *gjennom-siktighet*. Vi skal nå beskrive sammenhengen mellom disse koordinatene og modellene ved å gi en kort beskrivelse av hver undermodell.

Modell for kvalitetskontroll

Kvalitetstrollprinsipper og verktøy har et skille mellom produktkontroll og prosesskontroll som forutsetning. Innenfor fag- og yrkesopplæringen er kvalitetskontrollprinsipper historisk primært forbundet med opplæringsboka, men også fag- eller svenneprøven. Etter hvert er også halvårssamtalen kommet til som et viktig instrument ved siden av den individuelle opplæringsplanen, krav til lærebedriftsbasert vurdering, tilstandsrapportering og underveisvurdering. Disse er imidlertid ikke på samme måte et standardisert kontrollinstrument, slik karaktersystemet eller kartleggingsprøver og nasjonale prøver i skole er det. Det arbeides

imidlertid med å utvikle nye indikatorer for kompetansemål innen fag- og yrkesopplæringen, som vil være internasjonalt sammenliknbare og nivå- og områdedifferensiert (jf tidligere fremstilling av utvikling av europeiske standarder i avsnitt 2.4). I norsk sammenheng er dette introdusert med Utdanningsdirektoratets høringsnotat, *Kompetanse 2010: Strategi for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen* og oppfølgingsnotatet, *Nasjonale føringer for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen*.

Kunnskapsløftet med sin vektlegging av blant annet lokal metodefrihet forutsetter og baserer seg på større krav til dokumentasjon og resultatrapportering. Dette vil også gjelde fag- og yrkesopplæringen.

Viktige grunnregler innenfor denne modellen er tydelig definerte krav og kriterier med tilhørende prosedyrer og metodisk kontroll for systematisk avvikshåndtering. Praksis i bedrift knyttet til systematisk loggføring av opplæringsforløpet med planlegging, vurdering og oppfølging i forhold til hvor langt man er kommet i forhold til mål i læreplanen er i dag eksempler på dette. Eksternt tilsyn og kontroll, representert ved stat, skoleeier, yrkesopplæringsnemnd eller prøvenemnd, er andre viktige bestanddeler. Ved å ha eksterne tilsyns- og sertifiseringsorgan som dette sikres det at man opprettholder en allmenn anerkjent standard. Sammenliknbarhet, etterprøvbarhet og innsyn er verktøy for optimalisering av læringen – for den enkelte så vel som på systemnivå. Det er samtidig verktøy for å sikre lokal og generell resultatstyring. Innføring av statlig tilsyn skriver seg primært inn i denne modell.

Modellen for kvalitetskontroll har som fremste kjennetegn resultatmål, indikatorer og kontrollprosedyrer. Parallellen i arbeidslivet er ulike former for standardmål og revisjonssystem, for eksempel institusjonen Norsk Standard eller ISO 9000, samt ulike former for blant annet prosesskontroll- og dokumentasjonsverktøy som støtter opp under dette. Enkelte kvalitetssystem i europeiske utdanningsinstitusjoner og utdanningssystem er direkte modellert etter ISO 9000 (Leney 2004). Den overordnede regel for koordinering er innenfor denne modell å følge standarder, inkludert ulike normer og prosedyreregler. Reglene er generelle og eksternt definert.

Modell for kvalitetsutvikling

Modellen for kvalitetsutvikling har forbedring (som i håndverkets perfektjon) snarere enn optimalisering som mål. I tillegg til kontinuerlig forbedring er dens fokus samarbeid, deltakelse og medvirkning. Et generelt uttrykk for et slikt prinsipp er opplæringslovens bestemmelser om at yrkesopplæringsnemnda ”har utviklingsansvar og skal ta initiativ til å fremme fagopplæringa i arbeidslivet”. Nemndas rammer er med andre ord generelt sett uavgrenset. Det finnes ingen utenforliggende norm som endelig bestemmer kvalitetsarbeidets innhold eller retning.

På det konkrete operasjonelle og organisatoriske plan er denne modell forbundet med verktøy som blant annet veiledningsressurser, utviklingssamarbeid, prosjektmidler og innsatsområder. Et eksempel på dette er utprøvingen av en nye sentra for karriereveiledning, som nylig har startet opp. Tidligere har utprøvingen av alternative vurderingsformer – fra kombinasjonen av

skriftlig-muntlig-praktiske prøver til elektroniske mapper og vandremapper – vært et tilsvarende utviklingsområde. Utvikling av faglige fellesfora eller fellesarenaer mellom instruktører og lærere er et tredje eksempel. Prinsippet om ansvar for egen læring innført med Reform 94 var primært ikke et kontrollinstrument, men knyttet til en modell for læring og kvalitetsutvikling. Eller det var begge deler (Monsen 1999, Deichman-Sørensen 1999).

Innenfor dette kan også et balansert optimum av kombinerte mål være et delmål, for eksempel hvilke effekter ulike pedagogiske eller sosiale tiltak kan ha på gjennomstrømming eller læringsutbytte. Kunnskapsløftets nye kompetanseplattformer er på samme måte en form for faglig kompromiss eller optimal standard – en grunnopplæring – innenfor et ideelt mønster av sosialt bredest mulig livslang og livsvid læring.

Et generelt prinsipp om samarbeid og inkludering er på tilsvarende vis både et mål og et virkemiddel. Å skape nye brohoder mellom skole og arbeidsliv er et av fagopplæringens grunnprinsipper og generelle mål. Ønsker om gjensidige hospiteringsordninger har imidlertid ofte stort sett kommet til kort eller er blitt for tilfeldig når det er forsøkt gjennomført. Innføringen av Prosjekt-til-fordypning vil derimot kunne legge et annet grunnlag for dette. Dette er et virkemiddel som allerede forutsetter samarbeid og er dermed nærmere realiseringen av målet. Det framstår som en form for ”faglig-økonomisk” virkemiddel for nye faglige forbindelser. Innføring av nye former for brukerundersøkelser, som Elevundersøkelsen og Lærlingundersøkelsen, er videre eksempler på hvordan kvalitetsarbeid med kvalitetsutvikling som mål må forankres bredt og nedenfra. Kvalitetsutvikling kan ikke realiseres uten at det er samarbeid, deltakelse, engasjement og eierskapsfølelse.

Innenfor denne kvalitetsmodellen har standarder kort sagt en annen status enn i den foregående. Standarder og normer kan i prinsippet ikke foreskrives eller pålegges av andre, i alle fall ikke til minste detalj, men må utvikles – og forbedres – gjennom lokalt arbeid og lokal oppslutning, blant *deltakere* og *brukere* innenfor hele systemet.

Innenfor organisasjonsteorien er total kvalitetsledelsesprinsipper den retning som først og fremst har operasjonalisert og satt i system en modell for kontinuerlig forbedring og medvirkning (eks Aune 1993, Wilkinson & Willmott 1995). Her finnes det imidlertid både ”harde” og mer ”myke” varianter. Dette kommer blant annet til uttrykk i et skille mellom en underdisiplin som kaller seg ”total kvalitetslæring” til forskjell fra mer utbredte og dominerende retninger kalt ”total kvalitetskontroll” (Berg, Heen & Hovde 2002). Det finnes også retninger som knytter total kvalitetsledelsesprinsipper og læring til nye former for sosial disiplinering (eks. Rose 1999, Bröckling 2000, Deichman-Sørensen 2001).

Modell for kvalitetspriser

En tredje modell som i de senere år har fått plass innenfor fagopplæringen er kvalitetspriser. Dette er en modell som har et ideal om perfektjonering representert ved priser og konkurranser for fremragende prestasjoner som sitt premiss. Utmerkelser som demonstrasjonsbedrift og demonstrasjonsskoler er ordninger som er kommet til innenfor videregående opplæring for noen år tilbake. Grunnlaget for nominering av demonstrasjonsbedrifter – som etter

søknad fra bedrift foretas av skoleeier med innstilling fra fylkesmann til direktoratet – er at bedriften skal ha arbeidet målrettet med opplæringen ut fra lærlingens forutsetninger med god oppfølging i forhold til progresjon og læringsresultat, at den har et godt læringsmiljø og god forankring av opplæringen i linjeorganisasjonen, samt at den har gått foran når det gjelder å utvikle et samarbeid mellom skole og arbeidsliv. Det foreligger altså bestemte kriterier i form av mål som nominering og innstilling blir foretatt ut fra, men det dreier seg ikke om detaljerte bestemmelser. Et viktig premiss er at demonstrasjonsbedriftene (på samme måte som demonstrasjonsskolene) skal være ”spydspisser” når det gjelder pedagogisk og organisatorisk tilrettelegging av opplæringen. Formålet med utmerkelsen er at de skal være et forbilde og eksempel for andre.

Et annet liknende eksempel innenfor samme modell er arrangementene Yrkes-NM og dens internasjonale motstykke, Yrkes-OL (World Skills). Disse er imidlertid faglige og ikke organisatoriske priser. De har røtter tilbake til 1950-tallet – Norge ble medlem i 1990 – og blir gitt på grunnlag av utøvernes faglige dyktighet og prestasjoner målt i en konkurranse med et nasjonalt eller internasjonalt dommerpanel bestående av eksperter i faget. Yrkes-NM som en selvstendig nasjonal konkurranse ble arrangert for første gang i 2006.

Hensikten med begge typer av kvalitetspriser er å bidra til å heve det generelle kvalitetsnivået innenfor fagopplæringen, henholdsvis opplæringssystemet og fagene. Begge har som mål å inspirere til nytenkning og høyne kvaliteten i fagopplæringen på en måte som synliggjør dens betydning og viktighet i forhold til samfunnet forøvrig. Paralleller til slike kvalitetspriser innenfor arbeidslivet generelt er utmerkelse som ”Årets bedrift” og ”Årets leder”. Internasjonale konkurranser som Kokke-OL er på sin side en parallell til World Skills som en yrkesfaglig konkurranse blant ungdom. Kvalitetsprisenes funksjon er i et kvalitetsutviklingsperspektiv i allmennhet å sette nye standarder – gjerne relatert til internasjonale mål og forbilder – innenfor sine respektive områder. Modellen er i tillegg allment systemutviklende, nettopp i kraft av å være innholdsutviklende. I tillegg bidrar de generelt til å styrke yrkesopplæringens renommé og attraktivitet.

Modell for kvalitetsvurdering

Modell for kvalitetsvurdering utgjør et fjerde system, som ved å bringe inn et systemperspektiv integrerer systemer for kvalitetskontroll, kvalitetsutvikling og kvalitetspriser. Sistnevnte er imidlertid ikke på samme måte integrert som de to andre. System for kvalitetspriser kan snarere betraktes som kvalitetsvurderingens motstykke og grense. Innenfor et kvalitetsvurderingssystem er det den *generelle* kvaliteten ved systemets funksjonsmåte som står i fokus, alt fra systemet som helhet til dets enkelte bestanddeler, og ikke enkeltstående prestasjoner eller enkeltstående handlinger. Vi kan kalle systemet for kvalitetsvurdering for opplæringssystemets infrastruktur. Selve koordineringen står i fokus: det vil si, det er systemet av vurderinger gjennom ulike former for verktøy og teknikker som konkret utgjør denne koordinering.

Denne forståelse av opplæringskvalitet knyttet til systemvurdering ble i norsk utdanningspolitisk sammenheng introdusert før innføringen av Reform 94. Kvalitetsutvalget har i sin

innstillinger trukket fram at allerede i forbindelse med Stortingets behandling av St.meld 33 (1991-92) *Kunnskap og kyndighet. Om visse sider ved videregående opplæring* ble dette lagt vekt på:

Et system for systematisk vurdering av opplæringen skal bidra til å evaluere i hvilken grad opplæringsmålene blir nådd. Resultatene benyttes for å bedre måloppnåelse og vil være til hjelp for myndighetene i innsatsprioriteringene. Evalueringssystemet må i størst mulig grad fange opp hele bredden i kunnskapsbegrepet selv om enkelte sider ved den samlede kompetansen er vanskeligere å måle enn andre. Når det gjelder fagopplæring i arbeidslivet, trekkes arbeidslivets parter inn som medaktører i vurderingsarbeidet. (sitert fra NOU 2003: 16 *I første rekke*, s 221)

Her er det flere viktige elementer i et system for systematisk vurdering som slås fast: Et slikt system skal for det første basere seg på målinger. For det andre må evalueringssystemet utformes og operasjonaliseres slik at det i størst mulig grad fanger hele bredden i kunnskapsbegrepet. For det tredje skal det være et styringsinstrument for myndighetene. For det fjerde omtales arbeidslivets parter når det gjelder fag- og yrkesopplæringen som ”medaktører” i det nye vurderingsarbeidet, ikke lenger som ansvarlig organ representert ved yrkesopplæringsnemnda i forhold til å skulle sikre kvalitetsstandarden på opplæring i bedrift. For det femte dreier det seg om et styringsinstrument som fullt og helt er et vurderingsinstrument – til hjelp for myndighetene i prioriteringer av innsatsområder.

At det dreier seg om ”*et-system-for-systematisk-vurdering*” er et sentralt poeng. Denne dobbelhet signaliserer at det ikke bare dreier seg om kontroll i relasjon til gitte områder, kriterier eller regler. Det handler heller ikke om at man ”bare” arbeider i forhold til mål ut fra et gitt antall forutsetninger og premisser – med andre ord, organisasjonsforhold, regelverk og betingelser som på sin side kan være innfløkte og mange, men der svaret eller løsningen likevel finnes relativt entydig, gitt at premissene nettopp er gitt. Det siste er den hyperrasjonelle organisasjon, som forutsetter gjennomsiktighet i alle ledd, i ytterste konsekvens et superbyråkrati.

Vurderingssystemet innfører imidlertid en tredje dimensjon. Det er både et system for kontroll og et system for læring. Hva det kontinuerlig og systematisk skal arbeides med er like mye en *vurdering av vurderingspremissene*, jevnfør Kvalitetsutvalget skille mellom prosesskvalitet, resultat kvalitet og strukturkvalitet. Dette kan vi i stedet kalle en ”hyperkompleks” organisasjon (Qvortrup 1998, 2004). Her blir arbeid med kontroll og måloppnåelse dessuten et arbeid med vurderingsforutsetningene – i form av en løpende vurdering av vurderinger, helst som sideløpende aktivitet – som kan muliggjøre *handlingsrom* lokalt og sentralt. Vurderingssystemet er i denne forstand like mye et *rammeverk for kontinuerlig utviklingsarbeid*. Kvalitetsutvalget sier det slik med sitat og referanse til tidligere Stortingsmelding 28 (1998-99) *Mot rikare mål*:

Departementet vurderer som ei hovudutfordring å setje eit skarpare søkjelys på sjølve læringsprosessane i grunnskole og vidaregående opplæring. Det er behov

for systematisk utviklingsarbeid i regi av skole og lærebedrift, kommune, fylkeskommune eller stat for å oppnå meir kunnskap om kva for faktorar som har mest å seie for læringskvaliteten i klasserom og verkstader. (NOU 2003: 16 *I første rekke*, s 221)

Av Kvalitetsutvalget blir det også understreket at den viktigste handlingen ikke vil være å måle, men å sammenlikne og tolke. Den sentrale oppgave innenfor vurderingssystemet er ikke måltall i og for seg, men ”*sammenliknende analyser*” (jf. figur gjengitt på side 275 og 286 i NOU 2003: 16 *I første rekke* – Vi har gitt vår fortolkning av dette i figur 1 i asnitt 2.3 ovenfor). Vurderingssystemet har med andre ord som forutsetning en utvidet og generell vurderingskultur.

Instrumentene innenfor det nasjonale kvalitetsvurderingssystem for grunnsopplæringen som er implementert per i dag er i første rekke nasjonale prøver, kartleggingstester, kvalitetsportalen Skoleporten og brukerundersøkelsene, Elevundersøkelsen og Lærlingundersøkelsen. Disse utgjør ikke bare et nytt helhetlig system, men representerer foreløpige komponenter, som hele tiden vil være i endring. De er heller ikke bare sidestilte, isolerte vurderingsverktøy, men skaper en kompleks sammenheng som bringer inn og forutsetter andre vurderingskanaler og verktøy. Utvikling av nye indikatorer som kan skape et bedre analyseverktøy og ”kunnskap om kva for faktorar som har mest å seie for læringskvaliteten i klasserom og verkstader” (jf. sitat ovenfor) er eksempel på dette. Bruk av regionale samlinger, hvor man i fellesskap vurderer grunnlag for og resultat fra brukerundersøkelser er et annet. Et tredje eksempel er innlemmingen av veiledningsressurser ved siden av annet datagrunnlag på kvalitetsportalen Skoleporten. Til sammen vil dette kunne skape en infrastruktur og generell kultur for læring.

Av ledelseslitteratur og verktøy som er en parallell til dette i relasjon til arbeidslivet i stort er metoder og prinsipper knyttet til retninger som ”endringsledelse” og ”balansert målstyring” (eks Kaplan & Norton 1996, Jacobsen 2004). En annen tilnærming er nyere retninger knyttet til såkalt ”evidensbasert praksis” (eks. Timmermans & Berg 2003). Dette er tilnæringsmåter som i dag er i bruk også innenfor opplæringssektoren (eks Møller 2001, Thomas & Prings 2004). Felles for disse tilnærmingene – noen mer instrumentalistiske og målingsorientert, andre mer erfaringsorientert og refleksivt komplekse – er at de retter søkelys mot virksomhetskoordinering i komplekse organisasjonssammenhenger.

I forhold til ovenstående modellers ulike konstruksjonsmåter av standarder er mekanismene innenfor denne modell kort sagt *refleksiv, relasjonell vurdering*. Dens overordnede prinsipp er systemkoordinering basert på ”informerte valg og beslutninger” gjennom inkludering, gjennomsiktighet samt kontinuerlig vurdering av forutsetninger og mål. På denne måten danner denne modellen en ny hybrid av de forskjellige systemstandarder. Kvalitetsstandarder er ikke lenger produktbasert knyttet til en vilkårlig pris, godt håndverk eller enkeltstående bransjestandarder, men låner systemkarakteristikk fra så vel internett, vitenskap som demokrati og prisfastsetting.

Vi kan nå avslutningsvis sammenfatte forholdet mellom de fire modeller med følgende tabell:

Tabell 4-1 Kvalitetsmodeller og organisatoriske prinsipp

Modeller for kvalitet	Organisatorisk forbilde	Koordinerings-organisasjon	Regelfølgings-prinsipp	Mål / Fokus
Kvalitetskontroll	Norsk Standard, ISO 9000 m.m.	Revisjon, internkontroll og tilsyn	Følge standarder	Prosess- og resultatkontroll Definert optimum
Kvalitetsutvikling	Håndverk Lærende organisasjon	Veiledning, innsatsområder, pilotprosjekt, møteplasser	Standarder i kimform	Kontinuerlig forbedring Medvirkning
Kvalitetspriser	Nasjonale og internasjonale utmerkelser Nobelpris	Konkurranser relatert til fremragende prestasjoner	Sette standarder	Innovasjon Gode eksempler
Kvalitetsvurdering	Internett Vitenskap Demokrati Prisfastsetting	Infrastruktur for sammenliknende vurdering og analyse	Refleksiv, relasjonell vurdering av standarder (resultater, forutsetninger og mål)	Systemkoordinering for kontinuerlig og systematisk vurdering Gjennomsiktighet / lokal metodefrihet

4.4 Samarbeid om kvalitet mellom skoleeier og yrkesopplæringsnemnd

Fag- og yrkesopplæringen er ennå ikke integrert på samme måte innenfor det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet som andre deler av grunnopplæringen. Det er blant annet ennå ikke utviklet adekvate, sammenliknbare indikatorer eller resultatmål. Denne delen av opplæringssystemet lever til en viss grad fremdeles ”på siden” av det øvrige skoleverket. Den har først og fremst en annen opplæringstradisjon. Implementeringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet i fag- og yrkesopplæringen kan derfor ikke på samme måte eller med samme relevans måles i forhold til gjennomføring, bruk, resultat og effekter i relasjon til kvalitetsvurderingssystemets komponenter, aller minst Skoleporten, men også for eksempel nasjonale prøver.

Integreringen av fag- og yrkesopplæringen kan på det nåværende tidspunkt i stedet i første rekke vurderes i forhold til de *prinsipper* som ligger til grunn for kvalitetsvurderingssystemet. En viktig grunn for dette er det nasjonale arbeidet omkring utviklingen av en strategi for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen med forankring i Utdanningsdirektoratets høringsutkast med samme navn. Høringsutkastet ble levert i januar 2006 og er senere fulgt opp av direktoratets forslag overfor departementet, ”Nasjonale føringer for kvalitet i fag- og yrkesutdanningen”, datert mai 2006. En grunnregel som her er staket ut er på den ene side organiseringen av kvalitetsarbeidet i forhold til bestemte fokusområder og på den annen side en modell for kontinuerlig og systematisk kvalitetsvurdering, kalt ”kvalitetshjulet” (jf. omtale i avsnitt 2.4 foran).

Et annet inntak og begrunnelse er Lovarbeidsgruppens nye forslag til bestemmelser i opplæringsloven som angår fag- og yrkesopplæringen. Forslaget bygger på solid forankring og representasjon i overensstemmelse med trepartssamarbeidsregelen innenfor arbeidsgruppen. Det legger til grunn at yrkesopplæringsnemnda bør ha et utvidet ansvar i forhold til å bedre kvaliteten innenfor hele fag- og yrkesutdanningen. Dette gjelder særlig områder og oppgaver knyttet til forbedring av strukturkvalitet, heter det. Yrkesopplæringsnemnda skal blant annet ha i oppgave å vurdere effekter og sammenhenger knyttet til samarbeid mellom skole og arbeidsliv og mellom forvaltningsnivåer samt etablerte rutiner og differensierte tiltak planlagt eller utført av skoleier overfor yrkesopplæringen. Forslaget fra lovarbeidsgruppen har som utgangspunkt at yrkesopplæringsnemndene skal følge opp arbeid med kvalitets-spørsmål og kvalitetstiltak som er påbegynt og mer eller mindre godt forankret (Lovarbeids-gruppas rapport s 16 og 19).

Et system for kvalitetsvurdering er som *metode* betraktet slik mulig å anse som en *selvstendig komponent* innenfor det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (jf. figur 1, kapittel 2). I forhold til kvalitetsvurdering som metode har fagopplæringen spesielle forutsetninger og et eget selvstendig ”inntak” til implementeringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. Bakgrunnen for dette er opplæringens spesielle struktur basert på utstrakt bruk av organisatorisk samarbeid og krav til koordinering.

Vi kan i relasjon til det ovenstående knytte og vurdere samarbeidet mellom skoleeier og yrkesopplæringsnemnda om kvalitet i fagopplæringen til følgende fire hovedspørsmål:

1. I hvilken grad er partene i arbeidslivet medaktører i kvalitetsarbeidet?
2. Hvilke oppgaver og dimensjoner er vektlagt i samarbeidet om kvalitet?
3. I hvilken grad og eventuelt på hvilken måte inngår strategisk og sammenliknende vurdering, inkludert egenvurdering?
4. I hvilken grad er vurderingene systematiske?

Rammer for partssamarbeidet: Hvor ofte og hvor mye blir det samarbeidet?

Samarbeid er en primær kvalitet innen fag- og yrkesopplæringen, som partssamarbeid i bedrift og som et samarbeid mellom skoleeier, i dette tilfelle fylkeskommunen, og arbeidslivets parter innenfor yrkesopplæringsnemnda. Innenfor gjeldende opplæringslov heter det at yrkesopplæringsnemnda ”fører tilsyn med opplæringa i bedrifter etter denne lova”. Det er også fylkeskommunen ved yrkesopplæringsnemnda som formidler elever til læreplasser i bedrift. Dette krever et nært samarbeid mellom partene. En del av nemndas driftsoppgaver er i mange fylker delegert til fylkeskommunen, men en del av nemndas oppgaver kan etter lov og forskrifter ikke delegeres. Det gjelder blant annet planer og retningslinjer for nemndas virksomhet samt retningslinjer for sekretariatets arbeid. Gjennom positive og negative bestemmelser fastsetter altså lovverket samarbeidet som premiss. Liknende bestemmelser kommer også til uttrykk i det nye lovforslaget, blant annet gjennom forslag om skoleeiers informasjonsplikt overfor nemnda. I følge Lovarbeidsgruppa har fylkeskommunen og

yrkesopplæringsnemnda felles interesser og felles utfordringer i en rekke saker, blant annet når det gjelder opplæring av ”høyt kvalifisert arbeidskraft i nødvendig omfang” generelt og i relasjon til arbeidslivet regionalt (Lovarbeidsgruppas rapport s. 17).

Et generelt mål på hvordan samarbeidet mellom yrkesopplæringsnemnd og skoleeier forløper og fungerer kan være hyppigheten av møter. Et annet mål er hvilke saker som oftest eller som mest sjelden har vært gjenstand for felles drøftinger innenfor nemnda. Slike mål gir noen ytre indikasjoner på samarbeids karakter.

Vårt materiale indikerer at det kan være relativt store forskjeller fra fylke til fylke hvor ofte yrkesopplæringsnemnda har møter med en forskjell fra fire til ti møter i året, men hvor de fleste ligger på et gjennomsnitt med 6 – 7 møter i året. Det oppgis av y-nemndslederne i undersøkelsen at møtrefrekvensen har tiltatt noe i løpet av siste år. Dette var året forut for starten for Kunnskapsløftet i skolen. Det fremgår på den annen side å være noe større variasjon når det gjelder hvor ofte det er kontakt mellom fylkeskommunen og y-nemndas leder eller arbeidsutvalg. En informant oppgir blant annet at det ikke er opprettet et arbeidsutvalg for nemnda i fylket. Blant våre 12 informanter hevder en tredel at det er ukentlig, periodevis til og med daglig kontakt mellom partene. Fem informanter oppgir at det er kontakt et par ganger i måneden, mens tre oppgir at det er ”sjelden” kontakt (dvs. mindre enn et par ganger i måneden). Tallene antyder med andre ord at det for minst en tredel av y-nemndene som deltar i undersøkelsen har det vært et nært og regelmessig samarbeid i forhold til fylkeskommunen.

Fordi fylkene arbeider relativt forskjellig med kvalitetsarbeid, inneholder undersøkelsen gjennomført blant skoleeiere og ledere for de regionale yrkesopplæringsnemndene en rekke spørsmål knyttet til dette. Dette er spørsmål som for en stor del er formulert identisk overfor hver av partene. Ut fra vårt materiale synes det i store trekk å være en felles, omforent oppfatning blant våre informanter om hva man samarbeider henholdsvis mest eller minst om. Mer enn halvparten av fagopplæringssjefene (som vi her forenklet vil bruke som en fellesbetegnelse) oppgir at man ”i stor grad” har samarbeidet innenfor y-nemnda om følgende temaer og oppgaver:

- Rekruttering
- Formidling
- Dimensjonering av skoletilbud
- Opplæringskontorenes rolle i kvalitetsarbeidet
- Deltakelse i nasjonale debatter / høringsrunder

De samme temaer blir også oppgitt av mer enn halvparten av y-nemndsledere som noe man ”i stor grad” har samarbeidet om. I undersøkelsen blant y-nemndsledere blir imidlertid ytterligere tema trukket fram, som noe som har vært av samme viktighet:

- Generell informasjon om Kunnskapsløftet og nye læreplaner
- Planlegging og organisering av Kunnskapsløftet knyttet til Prosjekt-til-fordyping
- Planlegging og organisering av Kunnskapsløftet knyttet til Programfag-til-valg
- Politisk innspill overfor rådmann / fylkesting
- Strategiplan for fag- og yrkesopplæringen

En liknende forskjell i vurdering av samarbeidet gjentas når det gjelder hva man *ikke* har samarbeidet om. Innenfor begge grupper – fagopplæringsjefer på den ene side og y-nemndsledere på den annen – blir følgende temaer og oppgaver oppgitt som noe man ikke har hatt felles drøftinger om, verken i formelle sammenhenger innenfor nemnda eller mer uformelt innenfor nemndas arbeidsutvalg:

- Gjennomføring av nasjonale prøver i skolen
- Vurdering av resultat fra nasjonale prøver
- Vurdering av resultat fra brukerundersøkelse i skole
- Vurdering av offentliggjøring av resultat fra brukerundersøkelser
- Internasjonalt samarbeid: læreplanarbeid, læremiddelutvikling m.m.

I tillegg blir følgende saksforhold oppgitt som ”ikke drøftet” av et flertall i gruppen av skoleeiere / fagopplæringsjefer:

- Opplæring for minoritetsspråklige
- Kartlegging av elevers og lærlingers karriere etter avsluttet videregående opplæring

Omvendt oppgir et flertall blant y-nemndslederne følgende tema som ikke drøftet:

- Godkjenning av lærebedrifter ved tvil om grunnlag

Det kan være flere grunner til at partenes oppfatning til dels er forskjellig i forhold til hva man har samarbeidet mest og minst om innenfor rammen av yrkesopplæringsnemnda. En første grunn handler om at det her dreier seg om subjektive oppfatninger av hendelsesforløp og kommunikasjonsforhold, og at det slik ikke ville være å forvente at svarene er identiske. Men det kan også handle om forhold knyttet til rammebetingelsene for samarbeidet. Man har for eksempel de facto ulike posisjoner å forsvare. En annen grunn kan være at det gjenspeiler at det kanskje har vært noe mangelfull kommunikasjon eller litt ”haltende” samarbeid. En mulig tolkning av Lovarbeidsgruppas forslag om en forskriftsfestet skjerping av skoleeiers informasjonsplikt overfor yrkesopplæringsnemnda kan i denne sammenheng være at dette muligvis er nødvendig på bakgrunn også av tidligere erfaringer innen samarbeidet. (Forslaget om skjerping kan også tolkes som et forhandlingskompromiss på bakgrunn av forskyvning av det juridiske ansvarsforholdet og ansvarsdelingen mellom stat, fylkeskommunen og yrkesopplæringsnemnda, mer om dette i neste kapittel). Vårt inntrykk fra samtaler med ledere av yrkesopplæringsnemnda er at det i en rekke saker oppleves å være stor avstand til nemndas sekretariat med en situasjon preget blant annet av manglende innsyn og overblikk i forhold til den løpende drift eller planer. Dette kan igjen imidlertid også ha sammenheng med et tredje forhold. I Lovarbeidsgruppas rapport blir det understreket at en viktig grunn for både å opprettholde og videreutvikle samarbeidet mellom skolemyndighetene og arbeidslivets parter representert gjennom yrkesopplæringsnemndas arbeid er at de to parter nettopp har forskjellig interesser, innfallsvinkler og plikter knyttet til fag- og yrkesopplæringen.

Svarene vil slik på begge sider like mye kunne være et uttrykk for partenes forventninger til og ønsker for samarbeidet som en ”faktisk” beskrivelse, inkludert en gjensidig legitimering av egen innsats.

Vi skal i det følgende gjennomgå hvordan henholdsvis skoleeier og y-nemndsleder vurderer samarbeidet om kvalitet i fagopplæringen innenfor yrkesopplæringsnemnda i forhold til de ovenfor beskrevne modeller for kvalitet. Her vil partenes vurdering av samarbeidets innhold og funksjon på en del punkter være mer tydelige.

Samarbeid om kvalitetskontroll og formidling

Yrkesopplæringsnemnda har ut fra opplæringslovens bestemmelser følgende ansvarsoppgaver og myndighet:

- godkjenne lærebedrifter
- godkjenne kontrakter mellom lærling og bedrift
- godkjenne praksis for kandidater som melder seg til fagprøve i henhold til opplæringslovens § 3-5 (praksiskandidater)
- oppnevne prøvenemnder
- skrive ut fagbrev og svennebrev
- formidle lærlinger til bedrift
- føre tilsyn med opplæring i bedrift

Innenfor de nåværende bestemmelser i loven er sertifiserings- og kontrolloppgaver, inkludert formidling til bedrift, yrkesopplæringsnemndas kjerneoppgaver. Det er imidlertid kjent at innenfor en del av fylkene er flere av disse oppgavene definert som driftsoppgaver delegert til fylkeskommunen. Vi ønsket å vite hvor omfattende en slik delegering er og valgte blant annet å undersøke i hvilken grad yrkesopplæringsnemndene deltar i godkjenningsprosesser av bedrifter. Vi ville også sammenlikne dette med i hvilken grad yrkesopplæringsnemnda generelt er involvert i faglig-tekniske driftsoppgaver knyttet til oppnevning av prøvenemnder på den ene siden samt formidlings- og dimensjonerings spørsmål på den andre. Det fremgår av tabell 4.2 og 4.3 at sentrale nemndsoppgaver i følge loven synes å være delegert til sekretariatet. En del av kjerneoppgavene har kun mest ”i noen grad” vær gjenstand for felles drøftinger eller ikke vært drøftet i det hele tatt innenfor y-nemndas rammer. Samtidig viser tabellene at partene har et noe ulikt syn på omfanget av en slik delegering.

Tabell 4-2 Samarbeid mellom fylkeskommunen og y-nemnd om kontroll- og driftsoppgaver. Skoleeiers vurdering (ved den ansvarlige for fagopplæring)

I hvilken grad har følgende temaer og saksforhold vært gjenstand for felles drøftinger mellom fylkeskommunen og y-nemnda innenfor de to siste årene?	I stor grad	I noen grad	Drøftet i AU	Ikke drøftet	Ikke sikker	Sum
Godkjenning av alle nye lærebedrifter	3	10	1	2	-	16
Godkjenning av lærebedrifter ved tvil om grunnlag	3	4	3	6	-	16
All heving av lærekontrakt: formell vurdering og vedtak	1	7	3	5	-	16
Tilsynsrollen overfor bedrift	2	13	-	1	-	16
Oppnevning av prøvenemnder	6	5	-	5	-	16
Formidling	14	2	-	-	-	16
Dimensjonering av skoletilbud	12	2	1	-	-	15
Rekruttering av lærebedrifter	10	5	0	1	-	16

Tabell 4-3 Samarbeid mellom fylkeskommunen og y-nemnd om kontroll- og driftsoppgaver. Ledere av yrkesopplæringsnemndas vurdering

I hvilken grad har følgende temaer og saksforhold vært gjenstand for felles drøftinger mellom fylkeskommunen og y-nemnda innenfor de to siste årene?	I stor grad	I noen grad	Drøftet i AU	Ikke drøftet	Ikke sikker	Sum
Godkjenning av alle nye lærebedrifter	4	4	-	4	-	12
Godkjenning av lærebedrifter ved tvil om grunnlag	4	2	-	6	-	12
All heving av lærekontrakt: formell vurdering og vedtak	5	4	1	2	-	12
Tilsynsrollen overfor bedrift	4	6	1	1	-	12
Oppnevning av prøvenemnder	4	4	2	2	-	12
Formidling	8	3	1	-	-	12
Dimensjonering av skoletilbud	8	3	1	-	-	12
Rekruttering av lærebedrifter	7	4	1	-	-	12

Det er fire forhold som peker seg ut i tabellene. For det første oppgir omlag en tredel av skoleeierne og halvparten av y-nemndslederne at godkjenning av lærebedrifter ved tvil om grunnlaget ikke har vært drøftet i nemnda, inkludert arbeidsutvalget. Videre oppgir omlag en tredel blant skoleeierne / fagopplæringssefene at også spørsmål knyttet til formell vurdering i forbindelse med heving av lærekontrakt på tilsvarende vis ikke er blitt drøftet i nemnda. Bare halvparten oppgir at saker som dette har vært oppe til behandling i nemnda, hvorav det bare i ett svartilfelle har vært samarbeidet om i stor grad. Dette oppfatter vi som tankevekkende. Yrkesopplæringsnemnda er generelt ansvarlig for godkjenning av lærebedrifter og lærekontrakter. Samtidig er det ikke forskriftsfestet at alle enkeltsaker knyttet til godkjenning av

bedrift eller lærekontrakt behøver å bli nemndsbehandlet. De kan også delegeres. I følge regelverket er imidlertid ”spørsmål om å ta fra en bedrift retten til å ha lærling / lære kandidat” samt ”spørsmål om å ta fra en lærling / lære kandidat opplæringsretten” saker som y-nemnda *ikke* kan delegere til et sekretariat (fylkeskommunen) eller til arbeidsutvalget. Ut fra dette kan det være plausibelt å anta at i alle saker knyttet til kontraktshevinger der det foreligger tvist eller i alle saker der det er tvil om grunnlaget for godkjenning av lærebedrifter, slik vi har spurt om, vil dette være forhold som skal behandles i nemnda, i det minste ”i noen grad”.

Våre spørsmål er for generelle til å fange grunnlaget for delegering helt presis. Vi vet for eksempel ikke hva som har vært grunnlaget for kontraktshevinger der dette har vært behandlet eller der det ikke er behandlet. Svarene tyder imidlertid på – som en mulig generell trend – at stadig flere av slike saker behandles administrativt, hvor de faglige og rettslige vurderingene er delegert til skoleeier. Yrkesopplæringsnemndene synes med dette enten å ha gitt fra seg i makt i sentrale faglige spørsmål eller de er blitt fratatt myndighet på viktige områder.

Det andre forhold som peker seg ut er at svarene fra henholdsvis skoleeier og y-nemndsledere er relativt forskjellige. Dette kan tolkes på flere måter. Dels kan det tolkes som et uttrykk for det ansvar hver av partene mener å ha forvaltet gjennom siste år, respektivt generelt ønsker å forvalte eller vil vise at de forvalter. Dels kan det som en del av dette muligens også være uttrykk for en konflikt partene imellom i forhold til hvor man vil legge grensene for sitt eget og den andre parts myndighetsområde, herunder hvor grensen går mellom politikk, fag og administrasjon. En mulig fortolkning av svarforskjellene er at skoleeier generelt vurderer godkjennings- og hevingssaker i større grad som administrative enn hva ledere av y-nemnda gjør. Forskjellene i svar når det gjelder spørsmål knyttet til heving av lærekontrakt er særlig påfallende og gir grunnlag for undring.

En annen dimensjon er at det er et ønske fra arbeidslivets parter at det nettopp er et *delt* ansvar mellom dem og fylkeskommunen når det gjelder godkjenning av lærebedrifter ved tvil om grunnlag. Dette er vi gjort kjent med gjennom intervju med blant annet y-nemndsledere i forkant av undersøkelsen. At så mange som halvparten av y-nemndslederne oppgir at kontraktshevinger er saker som ikke er drøftet i nemnda, *kan* være et uttrykk for dette (men det kan muligens også være uttrykk for kritikk eller kanskje selvforsvar). Av svarene går det også frem at det er selve *tilsynsrollen* overfor bedrift som generelt sett på dette punkt har vært gjenstand for felles drøftinger, i større grad enn godkjenningssaker. Selve *samarbeidet om kontrollen* har vært viktigst.

Et tredje trekk ved svarene er at det synes å være størst enighet når det gjelder behandlingen av oppnevning av prøvenemnder. Det vil si, svarene fordeler seg nærmest likt for hver av partene når det gjelder intern uenighet i hvilken grad det har vært behandlet. Om lag en tredel innenfor begge grupper oppgir at dette har vært behandlet henholdsvis i stor grad, i noen grad og ikke nemndsbehandlet, det siste inkludert som sak eventuelt lagt frem for arbeidsutvalget. Muligens er dette et symptom på en allmenn uvisshet som rår i forhold til hvor grensene går

mellom politikk, fag og administrasjon. Skillet er uklart – og mest tydeliggjort i overordnede, prinsipielle faglige spørsmål. Skillet går så å si tvers igjennom faglige spørsmål.

Et fjerde og siste forhold som peker seg ut er at formidlingsoppgaver og dimensjonerings-spørsmål er blitt yrkesopplæringsnemndenes hovedoppgave. Dette utgjør de saker som i flest tilfeller – av alle eventuelle saker til behandling – blir oppgitt som noe som ”i stor grad” har vært gjenstand for felles drøftinger. Både skoleeiere og y-nemndsledere oppgir dette, men med en noe større vektlegging gitt blant skoleeiere.

Dette er et viktig punkt. Det kan tyde på at y-nemndas arbeid og funksjon i forhold til å ivareta en kvalitetskontroll med fagopplæringen i dag er integrert og omdefinert. Nemndas sertifiserings- og kontrolloppgaver når det gjelder å skulle sikre kvaliteten ved opplæring i bedrift er forskjøvet til nemndas koordineringsoppgaver. I dag er kontrollansvaret blitt *primært å skulle ivareta et formidlingsansvar*, inkludert rekruttering av nye lærebedrifter. Dette kan synes å ha blitt et nytt overordnet garantiansvar mellom partene, noe som danner en *ny gjensidig kvalitetsforpliktelse* mellom skoleeier og arbeidslivets parter. Forslaget fra Lovarbeidsgruppa om at områder som dimensjonering (av skoleklasser) og regionalt utviklingsarbeid skal være blant de viktigste samarbeidsområder fremover synes å bygge på samme forutsetninger.

Samarbeid om kvalitetsutvikling

Yrkesopplæringsnemnda er etter loven i tillegg gitt et generelt utviklingsansvar i forhold til fagopplæringen i bedrift. Hva dette består av, er imidlertid i liten grad spesifisert. Utover å være pålagt å skulle ”fremme fagopplæringen i arbeidslivet” finnes det ikke noen retnings-givende bestemmelser knyttet til kvalitetsutviklingsarbeidet.

På bakgrunn av intervju med nøkkelinformanter i våre to utvalgte fylkeskommuner har vi valgt å se nærmere på to hovedområder: på den ene siden et felt av utviklingsoppgaver som er relatert til formidlingsansvaret og på den annen side et felt av utviklingsoppgaver som er mer innholdsrelatert og faglig forankret. Det vi ønsket å undersøke var blant annet hvilke av disse to hovedområder som eventuelt ble mest vektlagt i samarbeidet. Tabell 4.4 og 4.5 gjengir partenes svarfordeling knyttet til utvikling og understøttelse av formidlingsansvaret.

I forhold til formidlingsstøttende oppgaver er det etter vårt skjønn tre forhold som peker seg ut. For det første er det få områder som ikke i stor eller i noen grad er blitt drøftet i nemnda. Det understreker formidlingsspørsmålets generelle betydning innenfor samarbeidet. Et viktig unntak er imidlertid spørsmål knyttet til opplæring for minoritetsspråklige. Spørsmål knyttet til ”inkluderende opplæring” har hatt fokus i myndighetenes arbeid i forhold til grunnopplæringen gjennom flere år, sist knyttet til St meld nr. 16 (2006 – 2007). Et viktig tema har lenge vært frafall innenfor videregående opplæring. Minoritetsspråkliges stilling har også vært et sentralt tema innen forskning, knyttet til gjennomføring, resultatoppnåelse og formidling. Dette er en forskning som har pågått fortløpende siden evalueringen av Reform 94 (eks Lødding 1998, 2001, 2003). At dette er et tema som har hatt lav prioritet innenfor y-nemndene står i motstrid til behandling av beslektede temaer som for eksempel rådgivning,

tiltak mot frafall i skole samt tiltak for rekruttering av elever til yrkesfag. Det er mulig vi kan eller må forstå det slik at yrkesopplæringsnemndenes manglende fokus på dette felt selv er en del av en kulturell treghet og diskrimineringsmekanismer som forskningen har påvist ellers gjør seg gjeldende på området.

Tabell 4-4 Samarbeid mellom fylkeskommunen og y-nemnda om kvalitetsutviklingsoppgaver knyttet til formidling. Skoleeiers vurdering (ved den ansvarlige for fagopplæring)

I hvilken grad har følgende temaer og saksforhold vært gjenstand for felles drøftinger mellom fylkeskommunen og y-nemnda innenfor de to siste årene?	I stor grad	I noen grad	Drøftet i AU	Ikke drøftet	Ikke sikker	Sum
Rådgiving	6	8	-	2	-	16
Tiltak mot frafall i skole	5	9	1	1	-	16
Tiltak for rekruttering av elever til yrkesfag	2	12	1	1	-	16
Heving av lærekontrakt: konflikthåndtering i relasjon til lærling / lærekandidat / bedrift	4	6	4	2	-	16
Opplæring for voksne	1	10	1	2	1	15
Opplæring for minoritetsspråklige	2	2	1	10	-	15
Lærekandidatordningen: rekruttering av lærebedrifter	6	8	1	1	-	16
Opplæringskontorenes rolle i kvalitetsarbeidet	8	7	1	-	-	16
Oppretting av elev- og lærlingombud	1	6	2	7	-	16

Tabell 4-5 Samarbeid mellom fylkeskommunen og y-nemnda om kvalitetsutviklingsoppgaver knyttet til formidling. Y-nemndslederens vurdering

I hvilken grad har følgende temaer og saksforhold vært gjenstand for felles drøftinger mellom fylkeskommunen og y-nemnda innenfor de to siste årene?	I stor grad	I noen grad	Drøftet i AU	Ikke drøftet	Ikke sikker	Sum
Rådgiving	5	5	1	1	-	12
Tiltak mot frafall i skole	4	6	1	1	-	12
Tiltak for rekruttering av elever til yrkesfag	7	4	1	-	-	12
Heving av lærekontrakt: konflikthåndtering i relasjon til lærling / lærekandidat / bedrift	3	7	1	1	-	12
Opplæring for voksne	-	8	3	1	-	12
Opplæring for minoritetsspråklige	1	5	1	5	-	12
Lærekandidatordningen: rekruttering av lærebedrifter	3	7	1	1	-	12
Opplæringskontorenes rolle i kvalitetsarbeidet	6	3	1	2	-	12
Oppretting av elev- og lærlingombud	3	4	-	5	-	12

Tabellene viser oss at støttende tiltak relatert til formidling er generelt høyt prioritert, målt etter om det i stor eller i noen grad er blitt behandlet i y-nemnda. Det ligger sammen-

ligningsvis høyere enn for eksempel kontrolloppgaver, jevnfør omtale i avsnittet ovenfor. En generell begrensning synes imidlertid å være at nemndenes rekrutterings- og formidlingsfokus nettopp synes å være knyttet til henholdsvis ”normalkontrakter” og ”normallæringer”. Ved siden av at det tilsynelatende er lite fokus i y-nemndene på tiltak og oppgaver relatert til minoritetsspråklige framtrer også opplæring for voksne samt lærekandidatordningen å være noe lavere prioritert. På alle tre områder står prioriteringene i klar kontrast til de strategi- og fokusområder som i dag er poengtert gjennom blant annet Utdanningsdirektoratets *Strategi for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen* og *Nasjonale føringer for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen* (jevnfør omtale i avsnitt 2.4).

Det andre forhold som peker seg ut, og som kan illustreres av informantenes vurdering av blant annet oppfølging av lærekandidatordningen, er at partene igjen kan synes å legge ulike ”agendaer” til grunn for sine vurderinger. Vi vet at partene i arbeidslivet – særlig LO – har vært sentrale pådrivere i arbeidet med å bedre rådgivningsfunksjonen i relasjon til videregående opplæring. Dette blir også relativt sett i noe større grad vektlagt blant y-nemndsledere sammenliknet med skoleeierne / fagopplærings sjefene. Omvendt er lærekandidatordningen relativt sett tilsynelatende høyere prioritert av administrasjonen. Det er mulig at dette mest dreier seg om hva som blir ”sett” eller kanskje husket av tema for samarbeid. Partene i arbeidslivet er imidlertid i større grad opptatt av å opprettholde den ordinære sluttprøven enn hva skoleeierne er, et spørsmål vi skal vende tilbake til i et senere avsnitt. Forskjeller i synspunkter relatert til sluttprøven kan slik muligens også ligge til grunn for vurderingen av samarbeidet om lærekandidatordningen.

Et tredje forhold er betydningen av supplerende støttefunksjoner. Begge parter oppgir at opplæringskontorenes plass og betydning har vært et relativt sentralt tema i samarbeidet, for skoleeierne del det tema som synes å ha høyest prioritet eller mest fokus blant opplærings- og formidlingsstøttende tiltak. Uavhengig av tematisk innhold og bare målt mot frekvens kan dette synes å underbygge at opplæringskontorene i dag har en viktig brobyggerfunksjon i fag- og yrkesopplæringen, noe som blant annet er kommet fram i vår undersøkelse blant bedrifter (se kapittel 3). Innenfor halvparten av fylkene er opprettelse av elev- og lærlingombud en form for alternativt ”brohode”, men i generell målestokk langt fra så betydningsfullt som opplæringskontorene.

Når det gjelder utviklingsoppgaver som relaterer seg til innhold og spørsmål av mer faglig art, er bildet ikke vesensforskjellig fra det foregående. Dette fremgår av tabell 4.6 og 4.7. Tabellene viser at det likevel er flere innholdsrelaterte utviklingsoppgaver enn tilsvarende formidlingsrelaterte som ikke er blitt drøftet i fellesskap eller samarbeidet om. Dette gjelder særlig om vi legger skoleeiers svar til grunn. Tallene viser samtidig at dette er temaområder som er relativt høyt prioritert innenfor y-nemndenes arbeid for kvalitet, om generelt sett lavere enn rene formidlingsspørsmål og noe lavere enn formidlingsrelaterte utviklingsoppgaver.

Tabell 4-6 Samarbeid mellom fylkeskommune og y-nemnd om kvalitetsutviklingsoppgaver relatert til faglig innhold og organisering. Skoleeiers vurdering

I hvilken grad har følgende temaer og saksforhold vært gjenstand for felles drøftinger mellom fylkeskommunen og y-nemnda innenfor de to siste årene?	I stor grad	I noen grad	Drøftet i AU	Ikke drøftet	Ikke sikker	Sum
Fellesarenaer mellom lærere og instruktører	6	6	1	3	-	16
Bruk av prøvenemnder / yrkesutvalg i kvalitetsarbeidet	1	7	1	6	1	16
Demonstrasjonsbedriftenes rolle i kvalitetsarbeidet	-	7	4	5	-	16
Generell informasjon om Kunnskapsløftet og nye læreplaner	7	8	-	1	-	16
Planlegging og organisering av Kunnskapsløftet knyttet til Prosjekt-til-fordyping	7	8	-	1	-	16
Planlegging og organisering av Kunnskapsløftet knyttet til Programfag-til-valg	2	8	1	5	-	16
Planlegging og organisering av Kunnskapsløftet knyttet til utvikling av regionale planer	-	9	2	5	-	16
Planlegging og organisering av Kunnskapsløftet: opplegg for kompetanseutvikling for instruktører	7	7	-	2	-	16
Internasjonalt samarbeid: Læretid i utlandet	4	7	1	4	-	16
Internasjonalt samarbeid: Læreplanarbeid, læremiddelutvikling m.m.	-	3	-	13	-	16
Deltakelse I Yrkes-NM	4	6	1	5	-	16

Av innholdsrelaterte oppgaver er det spesielt spørsmål knyttet til implementeringen av Kunnskapsløftet som har stått sentralt. Især gjelder dette y-nemndsledernes vurdering av samarbeidet. Slik vi tidligere har vært inne på, er dette spørsmål som y-nemndslederne framhever som et av de tema som det har vært samarbeidet mest om i løpet av de to siste årene. Men også skoleeierne oppgir at generell informasjon rundt reformen, inkludert spørsmål knyttet til nye læreplaner, har stått sentralt foruten planlegging og organisering relatert til en forestående gjennomføring av Prosjekt-til-fordyping. Det er nærliggende å se på Prosjekt-til-fordyping som en ny sentral formidlingsoppgave. Dette er allerede nå er høyt prioritert innenfor partssamarbeidet i nemnda.

En annen generell slutning vi kan trekke av tabellene er at nasjonalt viktige koordineringsaker – som Kunnskapsløftet – synes å stå sterkere i samarbeidet enn enkeltstående spørsmål knyttet til faglig organisering og samarbeid. Dette gjelder også om det er relatert til sentrale element i den nye reformen. Igjen synes faglige spørsmål som for eksempel fellesarenaer mellom lærere og instruktører å skape en slags deling på midten mellom fag, politikk og administrasjon. Forskjellene mellom partenes vurderinger kan i denne sammenheng være et symptom på et skille. Halvparten av y-nemndslederne oppgir at møteplasser og fellesarenaer mellom lærere og instruktører har vært drøftet i stor eller i noen grad. Men omvendt er det tre fjerdedeler av skoleeierne som oppgir at det i stor eller i noen grad har vært samarbeidet om. For skoleeierne del er det et spørsmål omtrent på nivå med drøfting av Kunnskapsløftet.

Tabell 4-7 Samarbeid mellom fylkeskommune og y-nemnd om kvalitetsutviklingsoppgaver relatert til faglig innhold og organisering. Y-nemndslederens vurdering

I hvilken grad har følgende temaer og saksforhold vært gjenstand for felles drøftinger mellom fylkeskommunen og y-nemnda innenfor de to siste årene?	I stor grad	I noen grad	Drøftet i AU	Ikke drøftet	Ikke sikker	Sum
Fellesarenaer mellom lærere og instruktører	3	3	1	5	-	12
Demonstrasjonsbedriftenes rolle i kvalitetsarbeidet	1	8	-	3	-	12
Bruk av prøvenemnder / yrkesutvalg i kvalitetsarbeidet	4	6	-	2	-	12
Generell informasjon om Kunnskapsløftet og nye læreplaner	8	3	-	1	-	12
Planlegging og organisering av Kunnskapsløftet knyttet til Prosjekt-til-fordyping	9	2	-	1	-	12
Planlegging og organisering av Kunnskapsløftet knyttet til Programfag-til-valg	6	5	-	1	-	12
Planlegging og organisering av Kunnskapsløftet knyttet til utvikling av regionale planer	4	5	-	2	-	12
Planlegging og organisering av Kunnskapsløftet: opplegg for kompetanseutvikling for instruktører	5	4	-	3	-	12
Internasjonalt samarbeid: Læretid i utlandet	4	5	-	3	-	12
Internasjonalt samarbeid: Læreplanarbeid, læremiddelutvikling m.m.	2	3	-	7	-	12
Deltakelse I Yrkes-NM	5	5	1	-	-	12

Et annet spørsmål av liknende art er bruk av prøvenemnder og / eller yrkesutvalg i kvalitetsarbeidet. Her er det imidlertid skoleeierne som i halvparten av tilfellene sier at det er henholdsvis drøftet og ikke-drøftet i nemnda, mens y-nemndslederne gir det en langt høyere vurdering innenfor samarbeidet. Det samme gjelder deres vurderinger av spørsmål knyttet til planlegging og organisering av Kunnskapsløftet i forhold til Programfag-til-valg (organiserte ”smaksprøver” på ungdomstrinnet på arbeidsmåter, innhold og oppgaver innenfor utdanningsprogram i videregående opplæring med deler for eksempel lagt til en bedrift) samt utvikling av regionale planer. Sistnevnte dreier seg om regional koordinering mellom skole og arbeidsliv i forhold til for eksempel tilbud innen Prosjekt til fordypning innenfor lokale virksomheter.

Det generelle inntrykk er på denne bakgrunn at det av begge grupper isolert sett vises stor *vilje til å koordinere* på tvers av læresteder og skape faglig-organisatoriske sammenhenger, men at det samtidig framtrer å være *stor usikkerhet* knyttet til fagligrelaterte utviklingsoppgaver av mer konkret art. Dette gjelder både deres status, betydning og plassering i kvalitetsarbeidet. Regionalt kan det likevel være mer samordnet og integrert enn disse frekvenstillene gir uttrykk for, noe vi vil vende tilbake til.

Et tredje forhold som også her peker seg ut, er at samarbeidet innenfor yrkesopplæringsnemnda stort sett synes å konsentrere seg om ”normalbedriften” og et ”normalforløp”. Det er

påfallende at demonstrasjonsbedriftene i liten grad synes å være gitt en aktiv rolle og funksjon i kvalitetsarbeidet regionalt. Internasjonalt samarbeid i form av læretid i utlandet, der EØS-samarbeidet åpner for en videreføring av en tradisjon med ”vandrende svenner”, framtrer heller ikke å være et utviklingsområde som prioriteres høyt. Sammenliknet med generell omstilling til Kunnskapsløftet er internasjonalt prosjektsamarbeid knyttet til utvikling av læremidler, nye pedagogiske metoder eller nye fagområder, som ofte har en lokal eller faglig forankring, enda mindre prioritert. Svarene kan tyde på at slike lokale forsøk i liten grad er samordnet eller med til å generere faglig utvikling på et regionalt plan.

I forhold til det siste kan imidlertid vår egen formulering av spørsmålet ha fungert negativt og bidratt til å forvirre, idet vi har brukt ordet ”læreplanarbeid”, som gjerne forbindes med nasjonale retningslinjer. Om det oppfattes på den måten, er det på den annen side en indikasjon på at det arbeid som for tiden pågår i forhold til å samordne, gjøre sammenliknbart og likestille fagkompetanse innenfor Europa, for eksempel gjennom ”Europass” og annet arbeid knyttet til det europeiske kvalifikasjonsrammeverket, i dag i liten grad blir diskutert eller foregrepet i en y-nemndssammenheng.

Til slutt synes også Yrkes-NM å falle i en slags mellomstilling. Dette er et tiltak som på nasjonalt plan skal bidra til å fremme fag- og yrkesopplæringens plass og betydning i arbeidslivet og samfunnet. På regionalt plan synes dette imidlertid ennå bare ”halvveis” å bli fulgt opp, om vi legger skoleeierens svar til grunn – noe mer om vi tar utgangspunkt i y-nemndsledernes vurderinger.

Samarbeid om kvalitetsvurdering

Kvalitetsvurdering vil vi i denne sammenheng forbinde med y-nemndsarbeid relatert til strukturkvalitet (jf. Kvalitetsutvalgets definisjon av dette referert tidligere), herunder utdanningspolitiske og næringspolitiske mål og forutsetninger, generell reformomstilling, politisk-strategiske aktiviteter og vurderinger samt egenevaluering av y-nemndas arbeid. Systematisk og sammenliknende vurdering av gjennomførte undersøkelser og vurderinger i skole og bedrift hører også med til dette. Vi skal ta det siste først.

I vår kartlegging ønsket vi å undersøke i hvilken grad det innenfor rammen av yrkesopplæringsnemnda ble arbeidet systematisk med lærlingenes læringsutbytte og prosesskvalitet i bedrift. Nemndas arbeid med planlegging og gjennomføring av Lærlingundersøkelsen eller andre brukerundersøkelser i bedrift er en viktig del av dette. Vi valgte imidlertid også å trekke inn nemndas eventuelle vurderingsarbeid i forhold til resultat av fag- og svenneprøver, deres eventuelle arbeid med og oppfølging av underveisvurdering i bedrift samt deres eventuelle vurderingsarbeid relatert til nasjonale prøver i skolen. Frekvensfordelingen i forhold til dette er gjengitt i tabellene 4.8 og 4.9, hvor vi igjen har valgt å gjengi hver for seg svarfordelingen fra henholdsvis skoleeier og y-nemndsledere.

Tabell 4-8 Samarbeid mellom fylkeskommunen og y-nemnda om kvalitetsvurdering relatert til bruk og oppfølging av vurderingsverktøy. Skoleeiers vurderinger (ved den ansvarlige for fagopplæring)

I hvilken grad har følgende temaer og saksforhold vært gjenstand for felles drøftinger mellom fylkeskommunen og y-nemnda innenfor de to siste årene?	I stor grad	I noen grad	Drøftet i AU	Ikke drøftet	Ikke sikker	Sum
Vurdering av resultat fra fag- og svenneprøver	2	13	-	1	-	16
Vurdering av praksis med lærebedriftsbasert vurdering	1	9	1	5	-	16
Tiltak for forbedring av lærebedriftsbasert vurdering	-	8	1	7	-	16
Planlegging av brukerundersøkelse i bedrift	3	8	2	3	-	16
Vurdering av resultat fra brukerundersøkelse i bedrift	5	5	1	5	-	16
Vurdering av resultat fra brukerundersøkelse i skole	1	5	1	9	-	16
Tiltak for oppfølging av resultat fra brukerundersøkelser	4	4	3	5	-	16
Vurdering av offentliggjøring av resultat fra brukerundersøkelser	1	2	1	12	-	16
Vurderinger av erfaringer med underveisvurdering i bedrift	1	8	2	5	-	16
Tiltak for innføring og tilrettelegging av underveisvurdering i bedrift	2	7	3	4	-	16
Gjennomføring av nasjonale prøver i skolen	-	1	1	14	-	16
Vurdering av resultat fra nasjonale prøver i skolen	-	2	-	14	-	16

Tabellene viser at det på regionalt plan generelt er arbeidet mindre systematisk i y-nemnds-sammenheng med vurdering av organiserte undersøkelser og vurderingsmetoder i skole og bedrift. Sammenliknet med kontroll- og formidlingsoppgaver på den ene side og utviklingsoppgaver på den andre er dette et område som det i liten grad er samarbeidet om. Særlig gjelder dette en vurdering av forholdet mellom opplæring i skole og opplæring i bedrift relatert til vurderingsverktøy og praksis brukt i skole. Minst behandlet av alle spørsmål som inngår i undersøkelsen er gjennomføring av nasjonale prøver i skolen og en vurdering av resultater fra disse. Det samme gjelder vurdering av resultat av brukerundersøkelser gjennomført i skolen. Siden brukerundersøkelsene er konstruert på en måte som for en stor del gjør dem sammenliknbare, representerer det et verktøy for en mulig sammenliknende vurdering av opplæring på de to lærestedene. Til tross for at skolen danner grunnlaget i fagopplæringen, er dens virksomhet imidlertid ennå i liten grad trukket inn i y-nemndenes behandling og vurderinger – med noen enkelte unntak. Lovarbeidsgruppas forslag om at y-nemnda skal ha et kvalitetsperspektiv som dekker hele fagopplæringen vil slik sett kreve en endring av gjeldende praksis.

Tabell 4-9 Samarbeid mellom fylkeskommunen og y-nemnda om kvalitetsvurdering relatert til bruk og oppfølging av vurderingsverktøy. Y-nemndslederens vurderinger

I hvilken grad har følgende temaer og saksforhold vært gjenstand for felles drøftinger mellom fylkeskommunen og y-nemnda innenfor de to siste årene?	I stor grad	I noen grad	Drøftet i AU	Ikke drøftet	Ikke sikker	Sum
Vurdering av resultat fra fag- og svenneprøver	2	3	2	5	-	12
Vurdering av praksis med lærebedriftsbasert vurdering	1	6	1	4	-	12
Tiltak for forbedring av lærebedriftsbasert vurdering	2	5	-	5	-	12
Planlegging av brukerundersøkelse i bedrift	3	4	1	4	-	12
Vurdering av resultat fra brukerundersøkelse i bedrift	3	4	-	5	-	12
Vurdering av resultat fra brukerundersøkelse i skole	3	3	1	6	-	12
Tiltak for oppfølging av resultat fra brukerundersøkelser	5	4	-	3	-	12
Vurdering av offentliggjøring av resultat fra brukerundersøkelser	-	4	-	8	-	12
Vurderinger av erfaringer med underveisvurdering i bedrift	1	7	-	3	-	12
Tiltak for innføring og tilrettelegging av underveisvurdering i bedrift	2	4	2	4	-	12
Gjennomføring av nasjonale prøver i skolen	-	2	1	8	-	11
Vurdering av resultat fra nasjonale prøver i skolen	-	3	1	8	-	12

I forhold til opplæring i bedrift er det, om vi legger skoleeiers svar til grunn, først og fremst vurdering av resultater fra (den tradisjonelle) fag- og svenneprøver som dominerer. 15 av 16 oppgir at dette er noe y-nemnda har hatt til behandling. Y-nemndsledere derimot gir det langt fra samme plass. Blant disse er det like mange som sier at det har vært drøftet som omvendt ikke vært drøftet. Vi forstår dette som et indisium på at fagopplæringens tradisjonelle vurderingssystem har en fremtredende plass og betydning blant fagopplæringssjefer, men at nemndsbehandlingen av dette kanskje i liten grad har hatt preg av systematisk oppfølging og vurdering.

Et tredje forhold som fremgår med basis i skoleeierens svarfordelinger, er at informerende og planleggende virksomhet kan synes å ha forrang fremfor vurderende og oppfølgende virksomhet innenfor nemndsbehandlingen. Dette leser vi for eksempel av at planlegging av brukerundersøkelser i bedrift oppgis i større grad å være nemndsbehandlet og i mindre grad å være ikke-drøftet enn for eksempel vurdering av resultat fra brukerundersøkelser i bedrift og tiltak for oppfølging av resultat av brukerundersøkelser. Det samme synes å være tilfellet i relasjon til lærebedriftsbasert vurdering. Det oppgis i flere fylker å ha vært foretatt en vurdering av praksis på området enn det oppgis å ha vært gjenstand for felles drøftinger med tiltak for forbedring av slike rutiner.

Vi ser dette som et tegn på at skoleeiere muligvis oppfatter vurderingsoppgaver først og fremst som en driftsoppgave, hvor tradisjonelle saksbehandlingsregler legges til grunn. Tydeligst fremgår dette av ikke-behandlingen av nasjonale prøver i skole, men manglende behandling av spørsmålet om vurdering av offentliggjøring av resultat fra brukerundersøkelser kan antakelig også tolkes som uttrykk for dette. Vi tror kanskje at når forhold som vurdering av erfaringer med undervisvurdering i bedrift og tiltak for innføring og tilrettelegging av undervisvurdering i bedrift er gitt samme status eller vektlegging som for eksempel brukerundersøkelser i bedrift, så kan også dette være uttrykk for en type administrativ likestilling. Vi stiller oss med andre ord tvilende til at det på det nåværende tidspunkt ennå blir foretatt noen sammenliknende vurderinger av betydning og effekt av ulike vurderingsmetoder og verktøy, med unntak muligens av undervisvurdering i relasjon til den avsluttende fag- og svenneprøven.

En liknende vurdering kan gjøres i forhold til y-nemndsledernes fordelinger av svar. Også på dette feltet synes disse å bære preg av en type strategiske vurderinger. Tiltak for oppfølging av resultat fra brukerundersøkelser er den vurderingsoppgave som her oppgis å være behandlet av flest. Vi tror dette kan ha sammenheng med y-nemndsledernes generelle orientering mot bedrift. Samtidig er svarene fra skoleeier og y-nemndsledere på visse spørsmål igjen relativt forskjellige, for eksempel når det gjelder oppfølging av brukerundersøkelser. Vår vurdering er at dette i seg selv er et tegn på en ganske svak eller noe mangelfull vurderingspraksis innenfor y-nemndene – det vil si om vi stiller krav til at en slik vurdering nettopp skal være relasjonell, systematisk og oppfølgende. Det er mulig at den generelle spredningen av svar innenfor begge grupper i forhold til grad og omfang av drøfting også er en indikasjon på det samme.

Tabell 4.10 og 4.11 viser svarfordelingene i forhold til vurderingsoppgaver, som mer direkte relaterer seg til strukturkvalitet. Noen av dem er knyttet til mer kjente aktiviteter og tidligere vurderingspraksis. Det kommer også frem i svarene. Med unntak av ett fylke har alle vurdert og gitt innspill til nasjonale høringsrunder. Ved siden av dimensjonering av skoleklasser og formidling av elever / lærlinger til bedrift er dette den aktivitet ut fra skoleeierens svar som har fått bredest behandling i flest fylker. I langt de fleste fylker har y-nemnda videre bidratt med politiske innspill overfor rådmann og / eller fylkesting. Tidligere forskning har pekt på at denne type aktiviteter har vokst fram som en viktig oppgave for yrkesopplæringsnemndene parallelt med at opplæringskontorenes praktiske rolle innenfor opplæringen har økt (Michelsen & Høst 1997, 2004).

Tabell 4-10 Samarbeid mellom fylkeskommunen og y-nemnda om vurderingsoppgaver relatert til strukturkvalitet, inkludert politisk-strategiske vurderinger. Skoleeieres vurdering

I hvilken grad har følgende temaer og saksforhold vært gjenstand for felles drøftinger mellom fylkeskommunen og y-nemnda innenfor de to siste årene?	I stor grad	I noen grad	Drøftet i AU	Ikke drøftet	Ikke sikker	Sum
Deltakelse i nasjonale debatter / høringsrunder (eks. Kompetanse 2010)	12	2	-	1	-	15
Politisk innspill overfor rådmann / fylkesting	5	8	-	2	1	16
Strategisk vurdering av fremtidig opplærings- og kunnskapsbehov i regionen	5	8	-	3	-	16
Kartlegging av elevers / lærlingers karriere etter avsluttet videregående opplæring	-	1	2	13	-	16
Samlet vurdering av svake og sterke sider ved organiseringen av yrkesopplæringen i fylket: strategiplan for fagopplæringen	6	7	-	3	-	16
Bruk av eksterne kunnskapsmiljøer i kvalitetsarbeidet (f.eks kartleggingsarbeid)	1	7	2	6	-	16
Samarbeid med regionale høyskoler om kompetanse- og kvalitetsutvikling	2	6	1	7	-	16

Tabell 4-11 Samarbeid mellom fylkeskommunen og y-nemnda om vurderingsoppgaver relatert til strukturkvalitet, inkludert politisk-strategiske vurderinger. Y-nemndslederens vurdering

I hvilken grad har følgende temaer og saksforhold vært gjenstand for felles drøftinger mellom fylkeskommunen og y-nemnda innenfor de to siste årene?	I stor grad	I noen grad	Drøftet i AU	Ikke drøftet	Ikke sikker	Sum
Deltakelse i nasjonale debatter / høringsrunder (eks. Kompetanse 2010)	7	2	1	1	-	11
Politisk innspill overfor rådmann / fylkesting	6	5	-	1	-	12
Strategisk vurdering av fremtidig opplærings- og kunnskapsbehov i regionen	5	3	-	4	-	12
Kartlegging av elevers / lærlingers karriere etter avsluttet videregående opplæring	3	3	1	5	-	12
Samlet vurdering av svake og sterke sider ved organiseringen av yrkesopplæringen i fylket: strategiplan for fagopplæringen	6	4	-	2	-	12
Bruk av eksterne kunnskapsmiljøer i kvalitetsarbeidet (f.eks. kartleggingsarbeid)	3	4	1	4	-	12
Samarbeid med regionale høyskoler om kompetanse- og kvalitetsutvikling	2	5	-	5	-	12

Et viktig resultat i forhold til disse tabeller er kanskje først og fremst at også når det gjelder reflektivt vurderingsarbeid relatert til regionale vilkår og oppfølging av eget arbeid fremgår det å være høy aktivitet. I langt de fleste fylker er strategisk vurdering av opplærings- og kunnskapsbehov i regionen og en samlet vurdering av sterke og svake sider ved organiseringen av yrkesopplæringen i fylket, inkludert strategiplan, forhold som er blitt

behandlet i nemnda, i stor eller i mindre grad. Egenvurdering av sistnevnte slag er en viktig forutsetning og komponent i premissene for det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, jevnfør omtale av "kvalitetshjulet" i avsnitt 2.4. Like påfallende er på bakgrunn av denne oversikten kontrasten mellom y-nemndenes behandlingsfrekvens når det gjelder politisk-strategiske vurderinger på den ene side og forhold knyttet til prosesskvalitet og faglig-organisatoriske forutsetninger for læring på den andre (jf. tabell 4.8 og 4.9). Muligens vil y-nemndene bli positivt utfordret av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet til etter hvert å gjenerobre og gjenvinne et tidligere faglig engasjement og domene innenfor yrkesopplæringen – i tillegg til sin nåværende politisk-strategiske posisjonering.

Tabellene viser til slutt til noen ytre institusjonelle vilkår for samarbeid. Det fremgår av svarene fra skoleeier at bruk av eksterne kunnskapsmiljøer og samarbeid med regionale høyskoler har vært et samarbeidstema i halvparten av fylkene. Vi vil anta at om vi hadde fulgt dette over et tidsintervall, ville det fremgå at samarbeidet på denne type områder har økt gjennom den senere tid. Når y-nemndsledere på sin side oppgir at kartlegging av lærlingers karriere etter avsluttet videregående opplæring har hatt et større fokus enn hva sammenligningsvis skoleeierne gjør, kan det være utslag av strategiske vurderinger, for eksempel i forhold til den plass de mener det burde ha. Men det kan også være uttrykk for at de har tilgang til annen kunnskap om dette, for eksempel gjennom bransjeorganisasjonene – og at dette muligvis er et ennå uutnyttet vurderingsgrunnlag.

Mellom målstyring og kvalitetsledelse – oppsummering

Vår kartlegging av fylkeskommunens og yrkesopplæringsnemndas samarbeidsområder viser at kontrollopgaver knyttet til godkjenning av lærebedrifter samt godkjenning av lærekontrakter ikke har samme status innenfor yrkesopplæringsnemndas samarbeid som det tradisjonelt har hatt. Dette er oppgaver som fremtrer for en stor del å være delegert til nemndas sekretariat hos skoleeier, inkludert der dette dreier seg om godkjenning av lærebedrifter ved tvil om grunnlag for godkjenning. Nemndas kvalitetssikringsfunksjon i forhold til opplæring i bedrift er i stedet forskjøvet til et kvalitetsansvar overfor overgangen og sammenhengen i opplæringsforløpet – til formidling. Dette er i overensstemmelse med Lovarbeidsgruppas forslag, som fremhever at y-nemnda bør ha en primærfunksjon i forhold til rådgiving, dimensjonering og nærings- og regionalpolitisk utvikling i tillegg til kvalitetsarbeid relatert til hele opplæringsforløpet.

Kvalitetsarbeidet kan imidlertid synes å være fanget av et forhandlings- og målstyringsregime. Det synes å være styrt av måltall for gjennomstrømming og formidling. På dette punkt kan skoleeier og arbeidslivets parter ha felles – og umiddelbare – interesser, men det kan også synes å begrense kvalitetsarbeidet til formidlingsrelaterte oppgaver primært med fokus på "normalforløpet", "normalkontrakten" og "normalbedriften". Målgrupper som minoritetsspråklige, voksne og lære kandidater framtrer langt fra å ha samme oppmerksomhet. Det samme gjelder for eksempel demonstrasjonsbedrifter. Det legger også begrensninger på utviklingsoppgaver relatert til faglig og organisatorisk forbedring og fornyelse. Innholdsrelaterte kvalitetsutviklingsoppgaver er spørsmål som i dag i mindre grad står sentralt

innenfor y-nemndenes arbeid. For en stor del synes disse overlatt til skole, bedrift, opplæringskontor og skoleeier.

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet stiller nye og andre krav til kvalitetsledelse bygd på kontinuerlig, sammenliknende vurderinger av tilstrekkelig gode forutsetninger for individuell opplæring og regional kompetanseutvikling. Dette synes å stille krav til en omstilling hos både skoleeier og arbeidslivets parter. Drift er ikke lenger bare administrasjon, forutsetninger er like viktig som mål, skole er ikke lenger bare et forstadium til bedrift, og kompetansopolitikk har også et innhold. Kvalitetsarbeid krever i dag kort sagt i større grad et kontinuerlig og bredere *arbeid* med kvalitet.

Kvalitetsarbeid forstått på denne måten synes ennå å ha en relativt perifer posisjon innenfor y-nemndenes arbeid. Det vil stille andre vilkår for samarbeid – og for etablering av et oppgavefelleskap. Vi tror at kvalitetsarbeidet kanskje i første rekke må bli fraristet sitt politiske grep og overstyring. Her har tilsynelatende begge parter en utfordring.

4.5 Kvalitetsrutiner vis à vis bedrift. Overgang fra gammel modell

Vi har i kapittel 2 skissert hvordan moderne forvaltning består av ulike byråkratiformer. Her skilte vi mellom fem modeller:

- *Prosedyrebyråkrati* rettet inn mot regelstyring, likebehandling og forvaltningen som en linjeorganisasjon
- *Målstyringsbyråkrati* rettet inn mot måltall, målgrupper og resultatstyring
- *Markedsbyråkrati* rettet inn mot kontraktsreguleringer, revisjon, tilsyn og kostnads-effektivitet
- *Nettverksbyråkrati* rettet inn mot tillit, partsforhandlinger, avtaler, brukere og sosiale avhengigheter
- *Kvalitetsbyråkrati* rettet inn mot sammenliknende vurderinger, indikatorer, gjennom-siktighet, systemfunksjoner og systemfleksibilitet

Kvalitetsbyråkratiet består slik både av kvalitetskontrollmomenter, kvalitetsutviklingsmomenter og kvalitetsvurderingsmomenter. Kvalitetsbyråkratiet er med andre ord en hybrid på samme måte som de øvrige byråkratiformer er det. Markedsbyråkratiet er ikke rent marked, men beslektet med både nettverksbyråkrati og prosedyrebyråkrati, slik målstyringsbyråkrati er beslektet med markedsbyråkrati, nettverksbyråkrati og kvalitetsbyråkrati – så vel som prosedyrebyråkrati, som alle i prinsippet springer ut av. Hver modell er hva vi kaller en ”idealmønstre”, der bestemte egenskaper ved i dette tilfellet måten å styre på fremheves som et særegent mønstre eller systemkjennetegn.

Kvalitetsbyråkratiet er en ny måte å regulere opplæringssystemets ulike delsystemer – både når det gjelder forholdet til andre styringsprinsipper og opplæringssystemets ulike læresteder, dets deltakelsesformer så vel som systemkomponenter. Som hybrid vil det derfor heller ikke være ensartet. Ulike regioner vil ha ulike tilpasninger til den nye måten å regulere

opplæringen på, bestemt av tradisjon, organisasjonsform og kultur. Det vil også være en nasjonal profil, som sier noe om blant annet det generelle ”implementeringstrykket” – i hvilken grad og på hvilken måte endringer påvirket utenfra eller sentralt fra er iverksatt, eventuelt kommer på kollisjonskurs med tilvante praksis og modeller for organisering. Motsatt kan gamle rutiner bli videreført eller tatt opp igjen på nye måter innenfor et nytt regime (Czarniawska & Sevon 1996, Weick 2001). Vår tidligere gjennomgang av samarbeid om kvalitet på både bedriftsnivå og regionalt nivå har gitt eksempler på begge deler.

Fylkeskommunens kvalitetsrutiner overfor bedrift vil bli endret ved innføringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. For det første vil det komme flere komponenter og rutiner som regulerer dette. Lærlingundersøkelsen er per i dag kanskje det mest kjente eksempelet innenfor fag- og yrkesopplæringen. For det andre vil rutiner som lenge har vært brukt og kjent kunne få nytt innhold og ny betydning. Det gjelder for eksempel betydningen av politisk-strategiske vurderinger. Eventuelt vil noen rutiner (etter hvert) muligens også forsvinne. For det tredje er kvalitetsarbeidets generelle omgivelser, status, betydning og struktur redefinert gjennom nye rammer.

Løst koplede system

I overgangen fra gammelt til nytt kvalitetsregime – et kvalitetsbyråkrati – er det snakk om *to parallelle overganger*, en overgang fra gammel modell og en overgang til en ny. Den gamle var tuftet på sertifisering, tillit og sluttkontroll, der den nye bygger på systematiske og kontinuerlige vurderinger. Den gamle er videre basert på et skille mellom formelle og uformelle systemer, og et skille mellom sosiale og tekniske system, mens den nye bygger ut en infrastruktur av i første rekke nye systemregulerende verktøy. Det er i spennet – eller overgangen – mellom disse to som kvalitetsarbeidet på regionalt nivå i dag befinner seg.

Tabell 4.12 og 4.13 viser fylkeskommunenes formelle og uformelle system og rutiner for sikring av kvaliteten ved opplæring i bedrift. Tabellene tar her utgangspunkt i skoleeiers / fagopplæringssjefens vurderinger av dagens kontaktflate vis à vis bedrift. I overgangen fra gammel modell er et forhold særlig påfallende. I fylkeskommunenes forhold til bedrift legges det størst vekt på generelle rammevilkår og godkjenningsskrav i betydningen allmenn sertifisering av opplæringsvilkårene, i mindre grad på oppfølgingsrutiner. Det tolker vi slik at den regionale organiseringen av fagopplæringen fremdeles er tuftet på og preget av en organisasjonsmodell som innenfor litteraturen er kalt ”*løst koplede systemer*” (Granovetter 1995, Weick 1976, 2001). Mindretallet av fylkene vektlegger årlige rapporteringsrutiner, for eksempel om lærlingenes progresjon. Bare et fylke fremhever at rapportering har stor betydning, mens et flertall gir det svak vektning. Det oppgis riktignok av et stort flertall at ved kunnskap om avvik fra læreplan foretas nøyte vurdering av kompetanse og kvalitetssystem i den enkelte bedrift. Fylkene synes imidlertid ennå i liten grad å ha noe formalisert system for å innhente kunnskap om slike forhold. Det uttrykkes videre stor tvil i forhold til for eksempel å innføre et elektronisk rapporteringssystem som blant annet ville kunne ansvarliggjøre den enkelte bedrift i forhold til bestemte kvalitetskrav. Bare en skoleeier er helt enig i dette, mens syv er delvis enige. Like mange oppgir å være helt eller delvis uenige eller usikre. Innføring

av slike system er i seg selv ikke et nytt forslag som innføres med kvalitetsvurderings-systemet. Det har ligget som premiss siden forarbeidene til opplæringsloven av 1998 (Stette 1999).

Tabell 4-12 Fylkeskommunens kvalitetsrutiner vis a vis bedrift. Formelle system. Skoleeiers vurdering

Hvor enig er du i følgende påstander om fylkeskommunens løpende arbeid med læreforhold i bedrift?	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	Sum
Fylkeskommunen legger stor vekt på krav til organiseringen av opplæringen i bedrift i forbindelse med våre prosedyrer for godkjenning	5	11	-	-	-	16
Fylkeskommunen legger stor vekt på informasjon hentet inn gjennom årlige rapporter fra bedrift	1	6	5	4	-	16
Fylkeskommunen kontrollerer kvaliteten på opplæring i bedrift gjennom å foreta befaringer	-	3	4	9	-	16
Ved kunnskap om avvik fra læreplan foretas nøye vurdering av kompetanse og kvalitetssystem i den enkelte bedrift	7	6	2	-	1	16
Ved kontraktshevinger foretas nøye vurdering av kompetanse og kvalitetssystem i den aktuelle bedrift	4	7	5	-	-	16
Fylkeskommunen ønsker å implementere et elektronisk basert rapporteringssystem for å ansvarliggjøre den enkelte lærebedrift i forhold til kvalitetskrav i opplæringen	1	7	1	3	4	16
Brukerundersøkelser er blitt et viktig verktøy for fylket for generell kartlegging av opplæringskvalitet i bedrift	5	4	5	1	1	16
Brukerundersøkelser er et nyttig verktøy for å kontrollere kvaliteten ved opplæringen i den enkelte bransje, sektor eller virksomhet	6	9	1	-	-	16
Fylkeskommunen har i dag bare sporadisk kontakt med den enkelte lærebedrift	2	5	6	3	-	16

Tabell 4-13 Fylkeskommunens kvalitetsrutiner vis a vis bedrift. Uformelle kanaler. Skoleeiers vurdering

Hvor enig er du i følgende påstander om fylkeskommunens løpende arbeid med læreforhold i bedrift?	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	Sum
Kvalitetsarbeidet er for en stor del delegert til opplæringskontorene, som fungerer som fylkeskommunens ytre etat	5	3	6	2	-	16
Fylket prioriterer fellesarenaer for kommunikasjon og veiledning (eks. kurs, samlinger)	6	8	2	-	-	16
Prøvenemndenes kunnskap om opplæringsforhold i den enkelte bedrift utnyttes systematisk	2	6	7	1	-	16
Partssamarbeid lokalt i bedrift spiller en sentral rolle i kvalitetsvurderingsarbeidet	6	4	3	3	-	16
Fylkeskommunen prioriterer å være jevnlig ute i bedrift for veiledning samt hente informasjon	6	6	2	2	-	16
Av kapasitetsgrunner har fylkeskommunen per i dag ingen mulighet for å besøke alle lærebedrifter	9	5	2	-	-	16

Mellom nettverksbyråkrati og prosedyrebyråkrati

Den generelle modell for samspillet mellom skole og bedrift framtrer på bakgrunn av skoleeierne vurderinger å være basert på en slags *kopling av nettverksbyråkrati og prosedyrebyråkrati* – med en svakere og mer indirekte kopling til målstyringsbyråkrati. Det er imidlertid prinsipper knyttet til *prosedyrebyråkrati* som for de fleste fylkers vedkommende i denne sammenheng kan synes å være dominerende. Dette er et annet aspekt som etter vår vurdering peker seg ut når det gjelder skoleeiers kontakt overfor bedrift.

Det er tre ting som kan tyde på en slik dominans. For det første viser tabellene oss at en påstand om at fylkeskommunen av kapasitetshensyn ikke har mulighet for å besøke alle lærebedrifter er den vurdering som er høyest vektet av flest. Dette kan være en indikasjon på at skoleeierne kontakt utad mot bedrift generelt sett er lav. Halvparten av fylkeskommunene gir til kjenne at de per i dag bare har sporadisk kontakt med den enkelte lærebedrift. Det framgår imidlertid av tabellene at de fleste fylkeskommuner samtidig har som mål å være jevnlig ute i bedrift for å gi veiledning og hente informasjon. Vår fortolkning av dette bildet er at slik kontakt for det meste antakelig vil skje på en form for *ad-hoc basis*, fra sak til sak. Fylkeskommunene synes ikke å ha ressurser til annet, og det synes å være lav tilslutning blant skoleeierne til å basere fylkeskommunens oppfølging av opplæring i bedrift på ordninger som for eksempel stedlig tilsyn og befaring. Vi skal vende tilbake til dette om litt.

For det andre synes en av de viktigste kontaktflatene utad i forhold til bedrift å være knyttet til instruktørkurs eller ulike former for samlinger, for eksempel i form av regionale konferanser. For det meste er dette samarbeidsfora og samhandlingsarenaer som er initiert fra skoleeiers side. Det er også sammenhenger, der oppfølgingen fra en samling eller et kurs til et neste som regel forblir utvendig og tilfeldig. Slike samlinger og kurs kan være begrunnet i forskriftskrav eller i prinsipper om medvirkning og brukerdeltakelse – eller en kombinasjon.

Ofte vil rammen, slik vi kjenner det fra andre sammenhenger, ha preg av en form for ”utvidet linjeorganisasjon”.

Et tredje forhold som peker i retning av en dominans av prosedyrebyråkrati er i relasjon til kvalitetsvurderingsverktøy. Det fremgår av tabellene at brukerundersøkelser primært vurderes som et kontrollverktøy. Som sådan vurderes det på nivå med vurderingen av henholdsvis godkjenningprosedyrer for bedrift samt fellesarenaer for kommunikasjon og veiledning når det gjelder kvalitetssikring av opplæring i bedrift. Vurderingen av brukerundersøkelser som et kartleggings- og vurderingsverktøy ligger derimot lavere. Dette ligger i sin tur, generelt vurdert, omtrent på samme nivå som vurderingene av en systematisk bruk av prøvenemndenes kunnskap om opplæringsforhold i bedrift.

Til sammen gir dette et bilde av at kvalitetsrutinene stort sett er dominert av en prosedyrebyråkratimodell med svakere tilknytning til henholdsvis en markedsbyråkrati- og en mer rendyrket kvalitetsbyråkratimodell. Ikke minst dens nærmeste kopling mot en nettverksbyråkratimodell kan synes å være farget av dette.

Mellom marked og nettverk

Ser vi på y-nemndslederens vurdering av samme forhold, er bildet imidlertid noe forskjellig. Dette fremgår av tabellene 4.14 og 4.15.

For y-nemndslederne som deltar i undersøkelsen synes en *løs kopling* mot utdanningsverket på samme måte å være et premiss. I tillegg er det i hovedsak samme type rutiner som vektlegges mest av y-nemndsledere som av skoleeiere / fagopplæringsjefer. Størst vekt får henholdsvis godkjenningprosedyrer overfor bedrift, fellesarenaer for veiledning og kommunikasjon samt at fylkeskommunen prioriterer å gi veiledning ute i bedrift. Det er likevel samtidig en påfallende forskjell mellom dem. Mens skoleeier vurderer årlige rapporter som en forholdsvis lite viktig kvalitetsrutine innenfor den nåværende praksis, er dette på den annen side en rutine som flertallet av y-nemndslederne (innenfor denne undersøkelsen) kan se som ønskelig. Alle y-nemndsledere som her deltar vurderer i tillegg som positivt at det foretas nøye vurdering av kompetanse og kvalitetssystem ved kunnskap om avvik fra læreplanen eller i tilfeller av kontraktsbrudd. Det siste er vurdert en del lavere blant skoleeiere.

Tabell 4-14 Fylkeskommunens kvalitetsrutiner vis a vis bedrift. Formelle system. Y-nemndslederens vurdering

Hvor enig er du i følgende påstander mht ønsker om fylkeskommunens løpende arbeid med læreforhold i bedrift?	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	Sum
At det legges stor vekt på krav til organiseringen av opplæringen i bedrift i forbindelse med godkjenning av den enkelte lærebedrift	11	1	-	-	-	12
At det legges vekt på informasjon hentet inn gjennom årlige rapporter fra lærebedrift	8	1	1	-	2	12
At fylkeskommunen kontrollerer kvaliteten på opplæring i bedrift gjennom å foreta befaringer	6	3	2	1	-	12
At det foretas nøye vurdering av kompetanse og kvalitetssystem i aktuelle bedrifter ved kunnskap om avvik fra læreplan	9	3	-	-	-	12
At det foretas nøye vurdering av kompetanse og kvalitetssystem i tilfeller av kontraktshevinger	9	3	-	-	-	12
At fylkeskommunen innfører et elektronisk rapporteringssystem for å ansvarliggjøre den enkelte lærebedrift i forhold til kvalitetskrav i opplæringen	1	9	1	-	1	12
At brukerundersøkelser får status som et viktig verktøy for allmenn kartlegging av opplæringskvalitet i bedrift	5	7	-	-	-	12
At brukerundersøkelser utnyttes som et viktig verktøy for å kontrollere opplæringen i den enkelte bransje, sektor eller virksomhet	5	7	-	-	-	12

Tabell 4-15 Fylkeskommunens kvalitetsrutiner vis a vis bedrift. Uformelle kanaler. Y-nemndslederens vurdering

Hvor enig er du i følgende påstander mht ønsker om fylkeskommunens løpende arbeid med læreforhold i bedrift?	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	Sum
At kvalitetsarbeidet for en stor del delegeres til opplæringskontorene	4	6	1	1	-	12
At fylket prioriterer fellesarenaer for veiledning og kommunikasjon (eks. kurs, samlinger)	11	1	-	-	-	12
At prøvenemndenes kunnskap om opplæringsforhold i den enkelte bedrift utnyttes systematisk	9	2	1	-	-	12
At kvalitetsvurderingsarbeidet primært forankres i partssamarbeidet i bedriften	6	4	1	-	-	12
At fylket prioriterer å kunne besøke alle lærebedrifter	4	7	1	-	-	12
At fylkeskommunen prioriterer å gi veiledning ute i bedrift	10	2	-	-	-	12
At fylkeskommunen tilføres mer ressurser for kontakt med den enkelte lærebedrift	6	2	2	1	1	12

En viktig forskjell til skoleeierens vurderinger kan med dette sies å være deres *forskjellige vurderingsgrunnlag*. Mens skoleeierne synes å ha prosedyrebyråkrati som primær ramme, er

det *markedets organisasjonsrammer* som framtrer å være et grunnlag av stor betydning for y-nemndsledernes vurderinger. Ønsker om årlig rapportering fra bedrift tror vi her er gitt en kopling til allmenn resultatrapportering i arbeidslivet, inkludert systemrevisjon og tilsyn, mens vurdering av lærebedriftenes kompetanse og kvalitetssystem i tilfeller av kontraktsbrudd og ved kjennskap om avvik fra læreplanen antakelig vil være assosiert med avvikshåndtering. Som tilfellet er for systemrevisjon er avvikshåndtering ordinær praksis innenfor arbeidslivet. Y-nemndsledernes anbefalinger blir i denne forstand å forstå som en helning mot *markedsbyråkrati*. Det er *ikke* et ønske om innføring av mer administrativ styring fra skoleeiers side overfor bedrift, tror vi. At det ikke er det, tolker vi ut fra at y-nemndsledere er mer forbeholdne overfor innføring av elektronisk rapporteringssystem. Deres vurdering av at fylkeskommunen skulle prioritere å besøke alle lærebedrifter har også en relativt lav score sammenliknet med øvrige vurderinger. Det kan snarere se ut til at de ønsker å bevare en organisasjonsstruktur, der en løsere tilknytningsform mot fylkeskommunen blir ivarettatt, inkludert et visst monn av *frikopling* av opplæringen.

Dette står delvis i motsetning til resultatene fra vår undersøkelse blant instruktører i bedrift. Gjennom bedriftsundersøkelsen er vi gjort kjent med at syv av ti bedrifter ønsker en mer systematisk instruktøropplæring, cirka halvparten er også helt eller delvis enig at det er behov for mer systematisk samarbeid med fylkeskommunen, og tre av fire bedrifter er uenig i at det i dag stilles for store krav til rapportering om opplæring i bedrift. Men samtidig tillegges rapportering til fylkeskommunen liten vekt som virkemiddel for å bedre læringsutbyttet, i følge svarene fra instruktørene. Bare en tredjedel av bedriftene gir dette en positiv verdi, mens for eksempel løpende dialog med opplæringskontor eller -ring anses som positivt av tre av fire bedrifter. Også befaringer ved y-nemnda blir ansett som et mulig positivt virkemiddel. I en viss forstand har vi slik tre forskjellige svar på hver sin flanke: et fra skoleeier, et fra y-nemnd og et fra bedrift.

Y-nemndslederne uttrykker videre noe forbehold overfor at en stor del av kvalitetsarbeidet eventuelt skal delegeres til opplæringskontorene. Noe annet ville heller ikke være å forvente, om det skal være et grunnlag for samarbeid. Y-nemndslederne framtrer i stedet å ville ønske at prøvenemndenes kunnskap og erfaringer om opplæringsforhold i bedrift skal bli bedre og mer systematisk utnyttet. Det er ellers nokså tankevekkende at partssamarbeidet lokalt i bedrift relativt sett ikke tillegges større vekt – som en ”absolutt” verdi. Dette kan synes å ha blitt en glemt eller marginalisert forankring og kanal for kvalitetsarbeidet, selv blant y-nemndsledere. Materialet fra bedriftsundersøkelsen tyder på at partssamarbeid lokalt derimot kan ha viss en positiv effekt på kvalitetsarbeidet lokalt, blant annet når det gjelder skriftlig oppfølging og rutiner. Dette var her en av flere indikasjoner på viktigheten av et bredt kollektivt ansvar overfor og samarbeid om opplæringen.

I sum gir y-nemndsledernes svar et bilde av fylkeskommunens kvalitetsrutiner vis à vis bedrift som en relasjon dominert av *nettverksstrukturer*, koordinert på den ene side gjennom *markedsrelaterte kontrollrutiner* og på den annen side av *tillit – og avstand*. Bare halvparten av y-nemndslederne er blant annet helt enige i at fylkeskommunen blir tilført mer ressurser for å ivareta kontakt med den enkelte lærebedrift.

4.6 Nye vurderingsverktøy og grenseobjekt. Overgang til ny modell

Infrastruktur for læring. Tre prinsipper

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystem vil binde sammen videregående opplæring i Norge på nye måter. Det nye systemet supplerer regelstyring og forhandlingsbasert samordning med praksisbasert regulering. Det er et system basert på kontinuerlig og systematisk koordinering gjennom nye teknikker, rutiner, metoder og verktøy. Vi kan først og fremst kalle det et *handlingsfelt* eller et *praksisfelt* – en infrastruktur for koordinering og samhandling. Det er ikke en rent teknisk organisasjon bestående av enkeltstående verktøy og ikke et autonomt sosialt system av aktører og partsinteresser. Det er en teknisk og sosial infrastruktur for praktisering av kontroll og læring.

Denne nye infrastrukturen kan brukes til kontroll og maktutøvelse, men hviler på et fundament av læring. Den har en form for Janusansikt, mer eller mindre alltid tvetydig. Det nye praksisfeltet for sammenliknende vurderinger har tre primære kjennetegn, som vi skal beskrive i det følgende. Vi bygger her hovedsakelig på Star & Ruhleder 1996 og Bowker & Star 2000 supplert av blant annet Nicoline m. fl 2003 og Law & Mol 2002.

1. Infrastrukturen koordinerer handlingsfeltet

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet er et koordineringssystem. Det består av komponenter og verktøy som koordinerer vurderinger av prosesskvalitet, av strukturkvalitet og av resultat-kvalitet. Det består av verktøy, rutiner og teknikker som gjør det mulig å foreta sammenlikninger på tvers av læresteder og regioner – innenfor enkelte områder med sikte også på internasjonal sammenlikninger. Dette skaper et allment samordningsfelt av ulike sammenligningsgrunnlag. For å kunne koordinere vil med nødvendighet standardene for sammenlikning imidlertid samtidig fremheve visse sider og verdier for helt eller delvis å tone ned eller utelukke andre aspekt. Koordineringen er samtidig en strukturering. Den regulerer. Innenfor Kunnskapsløftet og det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet er vektleggingen av grunnleggende ferdigheter et eksempel på nye former for kvalitets- og kunnskapsregulering.

2. Infrastrukturen er nedfelt i og blir opprettholdt gjennom praksis.

Reguleringen av feltet er først og fremst opprettholdt gjennom bruk og lokal praksis. Systemeffektivitet er knyttet til spredning av lokalt anvendbare verktøy, ikke til ekstern planlegging og styring gjennom løsevegne prinsipper eller regler. Verktøy i bruk får sin egentynge, blir infrastruktur. Infrastrukturen er i denne forstand også erfaringsdannende og sosialiserende. Gjennom bruk skapes et grunnlag for felles målestokker og en kultur for læring på tvers av praksisfellesskap og organisasjonsgrenser. Det danner et nytt praksisfelt oppå det gamle. Å kunne ta infrastrukturen i bruk er en forutsetning for å bli vurdert som likeverdig og kyndig. Det gjaldt i det gamle systemet slik det gjelder i det nye. Eksempel: Du kan ikke i dag fungere som lege uten å kjenne (internasjonale) diagnosestandarder. Du blir ingen tømrrer om du ikke kjenner standarder og forskrifter og mestrer gammelt og nytt verktøy. Utbyggingen av et felles rammeverk for kvalitetsvurdering er blitt en forutsetning

innenfor EØS-samarbeidet. Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet danner på liknende vis et nytt praksisfelt oppå gamle systemer – ved nye materialle rammer og teknikker samt andre og flere sosiale allianser.

3. Infrastrukturen er bygget opp som et rammeverk

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet er (foreløpig) bygget over en lest av system-regulerende minimumsbetingelser (en parallell finnes i den tidlige sosio-tekniske tenkning, Herbst 1974). Det bygger ikke på detaljstyring, men hviler i et deltakerbasert rammeverk for selvregulering. Gjennom deltakelse og bruk reguleres egne standarder i forhold til andres. Den disiplinere ved til dels å være åpen. Ved dette kan det utvikles stadig nye ”gyllne regler” for hva som er god praksis og gjeldende norm (eks. Timmermans & Berg 2003). Som rammeverk er det ikke påkrevd at all praksis er lik eller at alle til enhver tid deltar. Systemet er først og fremst bygget opp for å være tilpasningsdyktig, tilstrekkelig selvbærende og fleksibelt. Det setter seg som standard ved å være i bruk av flest mulig. Parallellen finner vi for eksempel i internett. Slik kan det ikke overstyres. Det må og kan være åpent for flere strategier. Systemet kan altså ha flere ”startsteder” og forbindelsesledd, men strengt tatt ingen sentra. Makt, kontroll og styring kan forsterkes gjennom rammeverket, men reguleringen kan aldri være total.

Kvalitetsvurderingssystemets verktøy og komponenter – for eksempel Lærlingundersøkelsen, Skoleporten og nasjonale prøver – kan vi på denne bakgrunn oppfatte som en type ”grenseobjekt” (Star & Griesemer 1989) innenfor en gradvis forsterket infrastruktur under oppbygging. Disse er brohoder og byggesteiner som gjør det mulig å binde sammen ulike steder, ulike funksjoner, ulike nivå og ulike kontekster. Men de er også selv til en viss grad uferdige. De må etableres, synke inn, så å si, noe som krever både tid og arbeid. De skal også både videreutvikles og kunne erstattes gjennom bruk og ved fremveksten av nye behov. En forutsetning for at dette kan bli et velfungerende, ”selvfølgelig” system, altså infrastruktur, sier litteraturen, er at dets komponenter eller grenseobjekt både er tilstrekkelig *plastiske* i forhold til lokal praksis og behov og samtidig tilstrekkelig *robuste* til at normer og standarder er overførbare, gjenkjennelige og sammenliknbare på tvers av steder og miljø (Star & Ruhleder 1996, Bowker & Star 2000). Denne type systemelement må derfor ha karakter av å være ”*partielt koplet*”, er det blitt kalt (Strathern 1991, Mol & Law 2002). Det vil si, infrastrukturen er en organiseringsform som er mer åpen enn innenfor et ensrettende, regelstyrt byråkrati, men samtidig tettere og mer bindende enn i et ”løst koplet” sosialt eller politisk system (Weick 1976, 2001). Partielle koplinger er nærmest en ny ”kvalitet” – et navn på den koordinering som finner sted mellom komplekse enheter i komplekse felt.

Vi skal nå se på hvordan de nye verktøy og standardene i dag er i ferd med å introduseres i fagopplæringssystemene i Norge. Vi vil se på spørsmål som hvordan de passer inn, om de er blitt tatt i bruk, hvordan de er med til å forme praksisfeltet, hvordan det blir skapt nye standarder, og om det gjennom dette generes ny kunnskap eller praksisformer. Vi skal ta for oss verktøyene ett for ett.

Brukerundersøkelser – Lærlingundersøkelsen

Vår kartlegging tyder på at fylkene har varierende erfaringer knyttet til bruk av brukerundersøkelser overfor lærlinger og opplæring i bedrift. Innenfor de siste to år er det bare halvparten av fylkene som oppgir at de har gjennomført slike. Med et unntak har øvrige fylker gjennomført sine brukerundersøkelser i bedrift i 2003 og 2004. Deltakerprosenten blant lærlinger har imidlertid vært relativt lav innenfor alle. Særlig gjelder dette undersøkelser som ble foretatt i 2003 og 2004. Undersøkelser som er blitt foretatt innenfor de siste to årene har en høyere svarprosent. Man har da ofte valgt å gjennomføre undersøkelsene i forbindelse med regionale samlinger for lærlinger. Slik har en unngått frafall og vansker knyttet til elektronisk baserte kartlegginger. Svarprosenten i de to siste års brukerundersøkelser har nå et gjennomsnitt på om lag 60 %. Tre fylker peker seg positivt ut med en deltakerprosent på henholdsvis 81 %, 85 % og 95 %. Den siste av disse ble riktignok gjennomført på grunnlag av et mer forenklet skjema enn hva som er vanlig. Dette var utarbeidet regionalt. Holder vi de tre ”fremste” av fylkene på dette området for seg, får vi en gjennomsnittlig deltakerprosent for de resterende på mellom 40 og 50. Flere fylker oppgir at deres deltakerantall er usikre.

Dersom deltakelse allment sett er et systemkriterium, slik vi drøftet i forrige avsnitt, mangler på dette området ennå de nødvendige forutsetninger for en ”innsleding” av fag- og yrkesopplæringen i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. Svar fra bedriftsundersøkelsen tyder på det samme. Innenfor vår undersøkelsen blant instruktører og faglige ledere i bedrift var det bare 12 % som oppgav at enten de selv eller lærlingene de hadde ansvaret for hadde deltatt i brukerundersøkelser av denne type. Sju prosent oppgav at de selv hadde deltatt. Seksti prosent oppgav at de kjente positivt til at verken de selv eller lærlingen(e) hadde deltatt. Nærmere tretti prosent oppgav at de var usikre på deltakelsen. Dette gir nokså klare signaler om at brukerundersøkelser ennå i liten grad har hatt en praktisk betydning på opplæringsforhold i bedrift. Av de få bedriftene som hadde deltatt, er det igjen bare halvparten av disse som oppgir at spørsmål og resultater fra bruker- og læremiljøundersøkelsene er blitt diskutert på arbeidsplassen i etterkant. Flere enn halvparten sier de er usikre på effekten eller mener at undersøkelsene ikke har hatt noen positiv innvirkning på opplæringsrutinene i bedriften. Disse tall tyder på svakheter også i oppfølgingsrutinene, både fra skoleeiers og den enkelte bedriftsledelses side. Selv for virksomheter som har deltatt, framtrer undersøkelsene å eksistere i et vakuum.

Den lave prosentandelen av informanter innenfor bedriftsundersøkelsen som oppgir at de har deltatt i brukerundersøkelser kan være indikasjoner på flere ting. Det kan være et tegn på at utvalget vårt ikke har vært tilstrekkelig representativt. Det kan være uttrykk for at vi har fått tak i den ”gale ende” av bedrifter på landsbasis, med mange informanter blant de mange bedrifter på landsbasis som ikke har deltatt. Eller det kan være uttrykk for at undersøkelsenes forankring og oppfølging generelt har vært for dårlig – for snart kanskje å gå i glemmeboken.

På den annen side tyder vårt materiale på at *forventningene* til bruk av brukerundersøkelser er relativt høye. På dette plan har innføring av brukerundersøkelser i bedrift allerede likevel en effekt. På landsplan er det 40 % av bedriftene (her totalutvalget) som oppgir at de er usikre på

bruker- og læremiljøundersøkelsenes effekt og betydning, mens 50 % oppgir at de oppfatter at de er et velegnet redskap til å forbedre lærlingers læringsmiljø. Ser vi på svarene fra dem som har deltatt, er forventningene imidlertid langt høyere. 10 av 12 bedrifter oppgir at de oppfatter at læremiljøundersøkelser er et godt redskap for å bedre lærlingenes trivsel. Tre fjerdedeler mener videre at det er et godt redskap for å bedre lærlingenes motivasjon og for generell planlegging av opplæringen. To tredjedeler oppgir at de oppfatter at det er et godt læringsverktøy innenfor flere sammenhenger. Det bedrer instruktørens motivasjon, det øker lærlingenes motivasjon og medbestemmelse, det er et godt hjelpemiddel for generell vurdering av opplæringen i tillegg til at det gir et bedre fokus på helse-, miljø- og sikkerhetsfaktorer. Over halvparten oppgir at det også kan være et godt redskap for å bedre den pedagogiske forståelsen av opplæringen. Vår måte å forstå dette på er at informantene synes å ha forventninger til brukerundersøkelser som et bredt anvendelig verktøy for sammenliknende vurderinger.

På regionalt nivå finner vi tilsvarende forventninger, men på enkelte punkt noe mer avdempet. Vi har gjengitt svarene gitt av skoleeier / fagopplæringssjefer i tabell 4.16. Svar fra y-nemndsledere er i denne sammenheng utelatt. Y-nemndslederne er generelt entusiastiske: enten helt eller devis enig i alle nytteaspekt vi har forespurt om. Skoleeiers / fagopplæringssjefers svar fordeler seg på følgende måte:

Tabell 4-16 Erfaringer med brukerundersøkelser. Skoleeiers vurderinger

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	Sum
Brukerundersøkelser er et nyttig verktøy for å kontrollere kvaliteten ved opplæringen i den enkelte bransje, sektor eller virksomhet	6	9	1	-	-	16
Brukerundersøkelser er blitt et viktig verktøy for fylket for generell kartlegging av opplæringskvalitet i bedrift	5	4	5	1	1	16
Brukerundersøkelser er blitt et godt verktøy for å arbeide med kvalitetsvurdering på tvers av læresteder	4	8	3	-	1	16
Brukerundersøkelser er blitt et godt verktøy for å arbeide systematisk med mål for opplæringen	5	6	2	1	2	16

Oversikten viser at brukerundersøkelsene mest synes å ha status som ny kvalitetskontrollrutine. Gjennom intervjuer på regionalt nivå har vi fått forståelse av at dette har dette har det vært behov for, blant annet på bakgrunn av problemer knyttet til tilsynsrollen og utøvelsen av generelle tilsynsfunksjoner overfor bedrift. Andre aspekter ved verktøyet synes det imidlertid å være noe større usikkerhet knyttet til, særlig bruken av brukerundersøkelser som et kartleggingsverktøy for vurdering av opplæringskvalitet i bedrift. At dette vurderes lavere kan ikke bare skyldes at oppslutningen eventuelt har vært for lav og på den måten gjort det vanskelig å sammenlikne kvalitet innenfor og mellom bransjer og sektorer eller mellom skole

og bedrift. Dersom manglende data hadde vært det eneste, ville også vurderingen av verktøyet som et kvalitetskontrollinstrument vært tilsvarende. Forskjellen i vurderingene må antas å ligge enten i vurderingen av egen kompetanse i forhold til bruk og oppfølging av et nytt instrument, eller det kan være uttrykk for en vurdering av verktøyets egen kvalitet i forhold til å måle hva det skal. Det kan være begge deler. Vi er fristet til å tro: Kontroll er mest kjent. Sammenliknende vurderinger er ennå noe nytt og uvisst.

Etter hva vi er gjort kjent med, er det flere typer reaksjoner på regionalt nivå relatert til brukerundersøkelsenes utforming og nytte. Enkelte fylkeskommuner gir uttrykk for at de oppfatter Lærlingundersøkelsen å være for omfattende. Dette vanskeliggjør oppslutning blant lærlingene og er ressurskrevende når det gjelder analyse og oppfølging. Vi har også møtt innvendinger om at alle kjente varianter av denne type undersøkelser ennå i for liten grad er tilpasset opplæringsforhold og opplæringsinnhold i bedrift. Et mindretall av fylkene har med ulik begrunnelse utarbeidet egne undersøkelser. En tredje tilnærming og bruk har vært å bruke grunnmodellen, Lærlingundersøkelsen, som basis, men samtidig innpasse og føye til egne spørsmål. Vi kjenner ikke til om rutineene for oppfølging og vurdering har vært forskjellig alt etter hvilket konsept man har fulgt.

I et av våre fylker hvor vi har foretatt intervjuer, ble Lærlingundersøkelsen, supplert og utvidet med egne spørsmål, brukt som mal. Undersøkelsen ble fulgt opp gjennom blant annet felles samlinger for felles drøftinger regionalt. Resultatene ble videre tatt opp med hvert enkelt opplæringskontor med særlig fokus på forhold knyttet til denne bransjen, området eller sektoren. Opplæringskontorene ble selv en type infrastruktur for å ramme inn og følge opp undersøkelsen innenfor dette fylket. Det ble samtidig påpekt at det var visse metodiske og strukturelle problem knyttet til standarden. I enkelte sammenhenger var bedriftene for få til å bli sammenliknet eller det gav problemer i forhold til den enkeltes konfidensialitet og personvern. I begge tilfeller gjorde dette det noe vanskeligere å følge opp resultatene. Etter hva vi forstod, førte det til at visse bedrifter og lærlingerfaringer i en viss forstand falt "utenom" vanlig tilbakemeldingsrutiner, og at de måtte koples til andre kontekster. På den positive siden ble det trukket fram at brukerundersøkelsen hadde fungert som allment bevisstgjørende om kvalitet blant både bedrifter og skoler. Et viktig premiss i de lokale og felles drøftingene hadde vært å gå bakenfor konklusjonene, ikke å ta signalene som ble gitt for gitt, men drøfte hva man mente var viktig å følge opp av mål og mangler. Her hadde undersøkelsene gitt et viktig vurderingsgrunnlag og fungert utviklende (se omtale av Fylke 2 i avsnitt 2.3).

For det sistnevnte fylket har Lærlingundersøkelsen altså vært både tilstrekkelig fleksibel og tilstrekkelig robust for måling, sammenlikning og vurdering på regionalt nivå, inkludert innenfor egne fordypingsområder. Her var også svarprosenten høy. Det ble understreket som en viktig forutsetning at det allerede var en kultur for fagopplæring i fylket. Dette gjorde brukerundersøkelsen til en forsterkning av et nettverk overfor bedrift som allerede fantes samt tilsvarende for samarbeidet mellom arbeidsliv og skole.

I vårt andre fylke var opplegg og mal for brukerundersøkelse i bedrift under omarbeiding ved intervjudtidspunkt. Forrige undersøkelse var foretatt i 2005 og hadde gitt en deltakerprosent på tjue. Dette var bakgrunn for å utarbeide en mer forenklet utgave.

Vi er gjort kjent med at det skal foretas sammenliknende – og nasjonalt parallelle – brukerundersøkelser av opplæring i bedrift i løpet av 2007. Dette vil bli et nytt ledd i å etablere verktøyet innenfor fag- og yrkesopplæringen. Etter hva vi er gjort kjent med, ønsker opplæringskontorene på landsbasis at disse undersøkelsene skal ha en type enhetlig felles ramme.

Bruk av Skoleporten og Skolenettet

Kvalitetsportalen, Skoleporten, er i dag lite tilpasset fag- og yrkesopplæring. Dette kan vi også lese som egenomtale på portalen (gjengitt i avsnitt 2.3). Skoleporten er primært basert på kvalitetsvurderinger i skole og av skoleforhold. Det finnes likevel generell informasjon, blant annet om regelverk og fagplaner, eller veiledningsressurser knyttet til informasjon om prosjekter, litteratur, ulike kunnskapsmiljø med mer.

Vår undersøkelse viser at Utdanningsdirektoratets nettside, Skolenettet, er en viktigere ”skoleport” innenfor fagopplæringen. Det er på Skolenettet at kunnskap, informasjon og vurderingsgrunnlag i forhold til konkrete saker i fagopplæringen stort sett hentes ut, særlig gjelder dette fagopplæringsansvarlige innenfor fylkeskommunen.. Tabell 4. 17 og 4.18 gir en sammenliknende oversikt over skoleeiers / fagopplæringsansvarliges bruk av henholdsvis Skolenettet og Skoleporten.

Tabell 4-17 Skoleeiers/ fagopplæringsjefs bruk av nettstedet skolenettet.no / fagopplæring

I hvilken grad bruker du skolenettet.no (Utdanningsdirektoratets nettside om fagopplæring) for å	I høy grad	I noen grad	I liten grad	Bruker ikke	Sum
Hente informasjon om læreplaner, regelverk og forskrifter m.m.	12	3	1	-	16
Sammenlikne resultat og statistikk i eget fylke med andre fylker	4	8	4	-	16
Holde deg løpende orientert om nyheter, tiltak og prosjekter	8	8	-	-	16
Skaffe deg bakgrunnsmateriale om prosjekter / fordypingslitteratur	3	9	4	-	16

Tabell 4-18 Skoleeiers/ fagopplæringssjefs bruk av kvalitetsportalen skoleporten.no

I hvilken grad bruker du skoleporten.no for å...	I høy grad	I noen grad	I liten grad	Bruker ikke	Sum
Hente informasjon om læreplaner, regelverk og forskrifter m.m.	1	6	7	2	16
Sammenlikne resultat og statistikk i eget fylke med andre fylker	1	5	8	2	16
Holde deg løpende orientert om nyheter, tiltak og prosjekter	1	7	6	2	16
Skaffe deg bakgrunnsmateriale om prosjekter / fordypingslitteratur	1	5	8	2	16

På en del punkter har Skoleporten og Skolenettet inneholdt lik eller tilnærmet lik informasjon. Det gjelder blant annet tilgang til regelverk og læreplaner. Det gjelder også statistikk, hvor en del supplerende statistisk materiale knyttet til fagopplæring har vært lagt ut på Skolenettet (i skrivende stund er begge nettstedet under omarbeiding). Tabellen viser at det først og fremst er læreplaner, regelverk og forskrifter med mer skoleeier / fagopplærings-sjef henter informasjon om på nett, særlig Skolenettet, deretter kommer det å holde seg orientert om nyheter, løpende prosjekter og tiltak med videre. Sammenliknende bruk av statistikk samt innhenting av bakgrunnsmateriale – kort: kvalitetsvurderingsarbeid – synes ennå å være mindre viktig i forhold til den løpende drift og forvaltning.

Omvendt ser det ut til å være liten forskjell mellom fylkene når det gjelder bruk av Skoleporten eller bruk av den til ulike formål. Denne forskjellen mellom Skolenettet og Skoleporten blir tydeligere når vi ser på bruksfrekvensen. 12 av 16 skoleeiere / fagopplæringssjefer oppgir at de bruker Skolenettet ukentlig, en oppgir daglig bruk og bare tre ”av og til”. Omvendt er det 5 av 16 som bruker Skoleporten ukentlig, mens 11 bruker den ”av og til”, ”sjelden” eller ”aldri”. En jevnere fordeling av bruk av Skoleporten til ulike formål, slik det fremgår av tabell 4.18, blir på denne bakgrunn mest en bekreftelse på relativt lite bruk og liten betydning i det daglige arbeidet – nærmest et slags bilde på at man ”sveiper” over nettstedet av og til.

Y-nemndsledernes bruk av nettstedene er forskjellig fra dette. Her er imidlertid omfanget av bruken relativt lite. En til to informanter bruker Skolenettet eller Skoleporten ukentlig, fem til seks informanter bruker disse sidene av og til, og fem bruker dem sjelden eller aldri. Y-nemndsledernes innholdsmessige bruk av nettstedene er gjengitt i tabell 4.19 og 4.20.

Tabell 4-19 Y-nemndslederens bruk av nettstedet skolenettet.no / fagopplæring

I hvilken grad bruker du skolenettet.no (Utdanningsdirektoratets nett side om fagopplæring) for å	I høy grad	I noen grad	I liten grad	Bruker ikke	Sum
Hente informasjon om læreplaner, regelverk og forskrifter m.m.	2	6	2	2	12
Sammenlikne resultat og statistikk i eget fylke med andre fylker	1	5	3	3	12
Holde deg løpende orientert om nyheter, tiltak og prosjekter	4	6	-	2	12
Skaffe deg bakgrunnsmateriale om prosjekter / fordypingslitteratur	3	6	1	2	12

Tabell 4-20 Y-nemndslederens bruk av kvalitetsportalen skoleporten.no

I hvilken grad bruker du skoleporten.no for å	I høy grad	I noen grad	I liten grad	Bruker ikke	Sum
Hente informasjon om læreplaner, regelverk og forskrifter m.m.	2	5	4	1	12
Sammenlikne resultat og statistikk i eget fylke med andre fylker	-	6	3	3	12
Holde deg løpende orientert om nyheter, tiltak og prosjekter	2	6	3	-	12
Skaffe deg bakgrunnsmateriale om prosjekter / fordypingslitteratur	1	5	5	1	12

For y-nemndsledere kan det synes som om *ingen* av nettstedene er viktige informasjonskilder. Dette er overraskende, særlig når det gjelder Skolenettet. Her finnes oppdatert informasjon om blant annet Samarbeidsrådet for yrkesopplæring og opplæringsrådenes arbeid i tillegg til løpende nyhetsstoff, som en kunne anta var viktig for det regionale y-nemndsarbeidet. Tallene bekrefter informasjon som ellers er fremkommet gjennom intervju, om at y-nemndsledere får og henter sin informasjon i første rekke gjennom sine respektive organisasjoner, og ikke via utdanningssystemets kunnskaps- og informasjonskanaler. Det kan nesten se ut som om y-nemndsledere velger å være "off-line" – eller bare skiftevis "på" og "av" – i forhold til den nye infrastruktur under utvikling. Y-nemndsledere kan med andre ord synes å foretrekke en fortsatt løs tilknytningsform innenfor opplæringssystemet som sådan.

Vi har også undersøkt bruken av Skolenettet og Skoleporten på bedriftsnivå. I vårt materiale er det 16 % som har brukt nettstedet Skolenettet i løpet av det siste året. Dette har vært for å hente informasjon om regelverk, læreplaner og forskrifter på den ene side og for å finne inspirasjon og ideer til forbedring av egen veiledning på den andre. Det har også vært brukt i noen grad for å se på opplæringsresultat og annen statistikk. Nettstedet oppfattes i hovedsak som enten "svært lett" eller "ganske lett" tilgjengelig. Innenfor bedriftsundersøkelsen er det videre 5 % som oppgir at de har brukt Skoleporten i løpet av det siste året. Dette har i første rekke vært for å hente informasjon om regelverk og forskrifter, men også til en viss grad for å

se på tallmateriale knyttet til eget fagområde eller annet bakgrunnsstoff knyttet til opplæringen. Informantene oppfatter tilgjengeligheten på Skoleporten som enten ganske lett eller som ”verken lett eller vanskelig”.

Skoleporten og Skolenettet er i dag under endring. En måte å *kople til* fag- og yrkesopplæringen kan være å endre navn. I intervjusituasjoner er dette blitt nevnt av flere. Navnene oppfattes å ha en negativt ladet symbolverdi, særlig Skoleporten, noe som kan påvirke både tilgjengeligheten og bruken. For å si det med en informant:

Skoleporten gikk vi letta ut gjennom. Den går ikke du ikke inn i igjen med glede akkurat. Liksom med ryggen mot framtida! (Latter)

Heller ikke virtuelt fungerer dette, forstår vi. Her er standarden i dag lite plastisk.

Nasjonale prøver i bedrift

Nasjonale prøver i grunnleggende ferdigheter – lese, skrive, engelsk og matematikk – er en viktig del av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. Prøvene blir gitt på forskjellige trinn gjennom grunnopplæringen, inkludert første år i videregående opplæring. Resultatene av prøvene har vært lagt ut på Skoleporten som grunnlag for individuell og generell sammenlikning. Etter kritikk av prøvenes utforming og resultatgrunnlag er disse i dag trukket tilbake. De er for tiden under omarbeiding for å bli gjenopptatt høsten 2007. Deler av prosessen rundt implementeringen av nasjonale prøver er omtalt i Delrapport 1 (Langfeldt og Lauvdal 2006).

For fagopplæringens del reiser nasjonale prøver i grunnleggende ferdigheter flere spørsmål. Vi har møtt lærere som hevder at det fører til for stort fokus på fellesfagene, og at det går i motsatt retning av en ønsket integrering av teori- og programfag. I stedet for å arbeide med yrkesretting av teorifagene, skal elevene tilegne seg enda mer abstrakt kunnskap. Samtidig har vi møtt ledere av opplæringskontor som ønsker en styrking av de samme basisferdighetene, og som gjerne ser dem testet også i bedrift. Det siste overrasket oss. Diskusjonsklimaet rundt integrering av fagområder i forbindelse med Reform 94 hadde for en stor del vært konservativt (en beskrivelse av ulike posisjoner knyttet til implementeringen av reformen er gitt i Deichman-Sørensen 1999). Mange fag- og bransjeområder gikk inn i denne reformen med forsvar for egne faggrenser og posisjoner og en generell kritikk av en større vektlegging på generelle teorifag, allmenne fag (i dag ”fellesfag”). Nå kan dette synes å være vendt om.

Vi ønsket på denne bakgrunn å teste ut i hvilken grad det eventuelt var en generell oppslutning om en styrking av grunnleggende ferdigheter i fagopplæringen, inkludert sett fra bedriftssynspunkt, samt i hvilken grad det var ønskelig med nasjonale underveisprøver også innenfor bedrift. Det siste knyttet vi til to dimensjoner: dels til en testing av ”ikke-faglige” eller ”tverrfaglige” kompetanselementer i bedrift (andre alternativer enn testing av grunnleggende ferdigheter foreligger i dag ennå ikke, mer om dette nedenfor) og dels til i hvilken grad det var ønskelig at slike prøver skulle være praksisforankret eller praksisbasert. Fordi den siste dimensjonen representerte testing av en mer generell problemstilling, ble dette bare tatt med i undersøkelsene blant skoleeiere / fagopplæringsansvarlige og y-nemndsledere. På

bedriftsnivå regnet vi med at problemstillingen var for generell – eller kanskje et selvfølgelig premiss – til at det kunne gi noen signifikante utslag i svarene. Tabellene nedenfor gjengir svarene i henholdsvis bedriftsundersøkelsen (tabell 4.21) og undersøkelsene foretatt blant skoleeiere / fagopplærings sjefer og y-nemndsledere (tabell 4.22) knyttet til den første dimensjonen.

Tabell 4-21 Vurdering av behov for testing av lærlingers grunnleggende ferdigheter blant faglige ledere / instruktører

”Det er behov for å testing av lærlingers leseferdigheter, skriveferdigheter, tallferdigheter og dataferdigheter”	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	Sum
Svar blant faglige ledere / instruktører i bedrift	27 %	36 %	15 %	20 %	2 %	100 % (N=100)

Tabell 4-22 Vurdering av behov for testing av lærlingers grunnleggende ferdigheter blant skoleeiere / fagopplæringsansvarlige og y-nemndsledere

”Det vil styrke kvalitetsvurderingen i bedrift å utvikle tester på lærlingers grunnleggende ferdigheter (lesekompetanse, skrivekompetanse, tallkompetanse, digitalkompetanse)”	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	Sum
Svar blant skoleeiere / fagopplæringsansvarlig	3	6	6	-	1	16
Svar blant y-nemndsledere	3	4	1	2	2	12

Svarene synes å indikere at det har skjedd en viss holdningsendring. Særlig gjelder dette på bedriftsnivå. Så godt som *to tredeler av bedriftene mener at det er behov for testing av lærlingers grunnleggende ferdigheter*. Spørsmålet ble stilt innenfor en ramme hvor det ble spurt om deres vurdering av ulike kvalitetskontroll- og kvalitetsvurderingsrutiner knyttet til opplæring i bedrift. Vi kjenner ikke til om de også ønsker en styrking og eventuelt testing av visse felles grunnelementer innenfor yrkesopplæringen generelt.

Svarene blant skoleeiere / fagopplæringsansvarlige og blant y-nemndsledere gir et tilsvarende bilde, men mindre entydig. Særlig synes skoleeierne – som gruppe betraktet – å være mer i tvil om dette. En uttrykker tvil til selve spørsmålet. Svar fra y-nemndslederne synes på sin side å være mer i overensstemmelse med oppfatninger i bedrift, men fremdeles med noe mindre tilslutning til testing av lærlingers grunnleggende ferdigheter enn blant instruktører og faglige ledere. Det er mulig at tvilen må ses i sammenheng med det andre spørsmålet vi har stilt når det gjelder utforming og forankring av underveistester i bedrift. Her vektlegges av et flertall – og mest blant y-nemndsledere – at slike prøver må være tilpasset lærlingenes praksisbaserte læring (se tabell 4.23)

Tabell 4-23 Vurdering blant skoleeiere/fagopplæringsansvarlige og y-nemndsledere om utforming og forankring av underveisprøver / nasjonale prøver i bedrift

”Nasjonale prøver i bedrift må tilpasses lærlingenes praksisbaserte læring”	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	Sum
Svar blant skoleeiere / fagopplæringsansvarlig	8	3	1	1	3	16
Svar blant y-nemndsledere	8	3	-	1	-	12

I tiden fremover vil det ventelig komme mer diskusjon og oppmerksomhet knyttet til nasjonale prøver i bedrift. Dersom gjennomgående kvalitetsvurdering av hele opplæringsforløpet blir standard, vil nasjonale prøver i både skole og bedrift få en sentral plass. Det inkluderer y-nemndenes befattning med kvalitetsarbeid og kvalitetsvurdering (jf. forslag til nye bestemmelser om y-nemndas mandat og oppgavefelt referert tidligere). På sentralt hold er arbeid satt i gang for å utvikle nye indikatorer innenfor fagopplæringen, blant annet når det gjelder læringsutbytte på flere nivå. Etter hva vi er gjort kjent med arbeides det også med å utvikle nye konsepter for underveisprøver i yrkesfag. Arbeid på disse områdene er beslektet med og har delvis forankring i utvikling av et felles europeisk kvalifikasjonsrammeverk og kvalitetssikringsmodell, inkludert gjensidig akkreditering av kompetanse (se avsnitt 2.4).

I forkant av en slik implementering skal vi kort referere noen argumenter og momenter fra en europeisk diskusjon på dette området. Denne debatten viser til at det dreier seg om en restrukturering av kompetanse i forhold til tre dimensjoner eller nivåer.

Et sentralt motiv innenfor arbeidet for europeisk tilpasning og harmonisering er å finne frem til standard ferdighetsbeskrivelser og ferdighetsindikatorer innenfor yrkesfag, såkalt output-indikatorer. Slike må være generiske og overførbare i relasjon til arbeidslivets sammensatte krav. De skal ikke være knyttet til detaljoperasjoner eller bundet av et bestemt yrkesdomene, men være *tilstrekkelig konkrete og tilstrekkelig generelle* til at de passer inn på et arbeidsmarked som både er nisjepreget, sammensatt og omskiftelig. Tilpasningskravene som de skal fylle er med andre ord doble. Dette kan vi karakterisere som *det prinsipielle nivå*. I Norge er de nye ferdighetskravene og kompetansemålene i læreplanene innenfor Kunnskapsløftet et eksempel på slik tilpasning.

Det andre nivået er knyttet til omsetting, definisjon og konkretisering av slike mål, allment og konkret. Dette kan vi kalle *operasjonaliseringsnivået*. Innenfor dette kan det oppstå både skjulte og mer åpne problem. Vi skal gi et par eksempler. Akkreditering av realkompetanse har skapt et helt nytt grunnlag for livslang læring. På den annen side eksisterer det fortsatt uløste problem knyttet til lærekandidatordningen og kompetansebevisenes status og omsettelighet. Individualisering av kompetanse finnes det ennå ikke et faglig-organisatorisk rom for. Dette er viktig, da faglig identitet også er en sosial identitet. Det er ikke mindre viktig i et kunnskapssamfunn. Historisk har faglig identitet vært grunnlag for blant annet fagorganisering.

Et relatert aspekt på samme nivå knytter seg til definisjon av innhold. Avgrensning og definisjon avgrensning av ”grunnleggende ferdigheter” er et eksempel på dette. Etter hva vi har fått referert, ønsket et eller flere av opplæringsrådene i forkant av reformen at det skulle inneholde ferdigheter i tegning. Begrunnelsen var at tegning både som teknikk, inkludert målinger, og som orienteringsramme (blant annet romforståelse) er basalt innenfor flere yrkesfag. For forsvarere av at tegning burde regnes som en grunnleggende ferdighet vil den definisjon som er valgt (lese, skrive, regne og digitale ferdigheter), muligens kunne oppfattes som ”lite plastisk” eller ”mer enn robust”. Eksemplet viser avgrensningen som et problem. Det valg som er tatt, har andre allianser, knyttet blant annet til en politisk målsetting om spredning av basale ferdighet. Det er også knyttet til internasjonale standarder for komparasjon og testkriterier. Også i europeisk målestokk har denne type innholdsdiskusjoner stått sentralt. Her har det vært knyttet til en langt bredere kunnskapsteoretisk debatt enn vi ennå har hatt i Norge: om blant annet forholdet mellom praktisk kunnskap og generisk kompetanse, om ”multi-intelligens” og erfaringslæring (eks. Young 1998, Grollmann 2005, Gardner 1999, Kaufhold 2006).

Den tredje dimensjonen dreier seg om den praktiske forankring, gyldighet og relevans i forhold til den enkelte lærling og løpende oppgaver i bedrift. Vi kan kalle det *brukernivået*. Det er på dette nivå utfordringer relatert til nasjonale prøver i bedrift primært vil ligge. Spørsmål som kan reises er: I hvilken grad lar det seg gjøre å standardisere sammenliknbare profiler på tvers av fag? Hva er generell yrkeskunnskap, og hva er avhengig av praksis i kontekst? Hva er sammenliknbart når? I hvilken grad lar yrkeskompetanse seg disiplinere til parallelle, lineære forløp, som kan testes på tvers underveis?

Utarbeiding av kompetansemål på tvers av disipliner og fagområder har vært utgangspunkt for et internasjonalt utviklingsprosjekt kalt ”Yrkesopplærings-PISA”. Parallelt til hva vi kan kalle ”skole-PISA” er målet for prosjektet å utarbeide generelle, disiplinuavhengige ferdighetsbeskrivelser som kan prøves ut i forskjellige kontekster (eks. Achtenhagen & Baethge 2005). Erfaringer fra prosjektet tilsier at det er vanskelig å utvikle gode indikatorer, spesielt om de også skal fungere på tvers av landegrensener. Yrkesopplæringen er ulikt organisert i ulike land, hvor definisjon av oppgavesammenhenger i stor grad avhenger av historiske og institusjonelle forhold. Det inkluderer også oppgavens progresjon, sammensetning og bredde innenfor et opplæringsforløp. En første kartlegging av et mulig grunnlag for felles indikatorer har her blant annet vist at også politiske og økonomiske forhold i de enkelte land virker direkte inn på arbeidsorganisatoriske forhold i de enkelte bransjer og sektorer samt deres definisjoner av fagkompetanse (Baethge 2005).

En slik kritikk er ikke enestående innenfor dagens europeiske debatt om pedagogikk og utdanning. På det ytre plan føyer den seg til en allmenn kritikk av større grad av rasjonalisering og standardisering av utdanningsinnhold og utdanningsorganisering, der økonomisk-institusjonelle forhold gradvis fortrenger praksislæring og profesjonskunnskap (eks. Bell & Stevenson 2006, Prichard m.fl. 2000). Enkelte har innvendt at en alt sterkere fokusering på læringsutbytte i form av ”outcomes” i denne sammenheng representerer fremveksten av et nytt, fremmed språk og rutiner. Dette abstraherer fra praktisk oppgaveforståelse og læring

(Young 2005). Generelt går disse typer av kritikk ut på at operasjonalisering av prinsipielle, politiske mål for opplæringen til brukernivå vil ha en tendens til å undergrave dens praksisforankring.

Opp mot dette har prosjektet "Yrkesopplærings-PISA" valgt en komplementær strategi. I stedet for å fokusere på fellesnevnerne anlegges et systemperspektiv (Baethge 2005, Kaufhold 2006). Etter en første periode med kartlegging av barrierer er man i ferd med å utvikle en alternativ begrepsmodell med basis i en teori om læring. Denne kombinerer sosio-teknisk kartlegging og forståelse av oppgavesammenhenger innenfor konkrete fagkontekster med teorier om mestring og kognisjon på individnivå samt læringsteori knyttet til kunnskapsdifferensiering. Et av underprosjektene har blant annet vært å se på handels- eller revisorfaget som et samspill av ulike informasjonssystem. I dette inngår dessuten bruk av matematiske modeller – jevnfør grunnleggende ferdigheter – både i utformingen av den generelle modellen for faginnhold og som forutsetning i oppgaveløsninger for den enkelte lærling (Preiss 2005). Slik vi leser fremstillingene (Achtenhagen & Baethge 2005, Baethge 2005, Preiss 2005, Kaufhold 2006), er refleksiv problemforståelse knyttet til praktisk oppgaveløsning blitt det sentrale. Ferdigheter i problemløsning – som generelt er viktig også innenfor PISA-testene – er den grunnpilar fra yrkesopplæringen det her bygges videre på. Med sin systemtilnærming synes prosjektet imidlertid å ville omdefinere dette fra å kunne måles som en "generell kompetanse" til å representere nettopp en "generativ ferdighet". Den er uten fasit. Den må prøves ut i praksis og fortsatt være praksisforankret.

Prosjektet synes med dette å skape et nytt grunnlag for standardisering av ferdighetsmål innenfor yrkesopplæring gjennom en ny læringsteori. Innenfor en europeisk kontekst representerer dette en form for "desauvoering" av den tyske yrkesopplæringsmodell med forankring i blant annet kammere for yrkesorganisering (jf. Culpepper & Finegold 1999) – prosjektets ledelse er selv Tysklands fremste eksperter innen fag- og yrkesopplæring – og det vil være et bidrag til å re-kontekstualisere et engelsk modul- og "low-cost" system (jf Green m fl 1999, Raggatt & Williams 1999), som ofte er blitt kritisert. Prosjektet skaper et annerledes grunnlag for integrering av kompetanse innenfor et europeisk rammeverk basert på teorier om info-tekniske system og læring.

Oversatt til norske forhold synes slike prinsipper å være i overensstemmelse med de anbefalinger som er gitt i *Nasjonale føringer for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen* (Utdanningsdirektoratet 2006). Her henvises det blant annet til viktigheten av å systematisere og bygge videre på prøvenemndenes kunnskap innenfor arbeidet med å utvikle nye indikatorer. Dette er en organiseringsmodell som tidligere blant annet er valgt i Finland. I norsk sammenheng vil erfaringer med underveisvurdering i bedrift kunne være et viktig bidrag som erfarings- og kunnskapsgrunnlag for dette arbeidet.

Underveisvurdering i bedrift

Underveisvurdering i bedrift har vært forsøkt ut i flere former, mer eller mindre omfattende og systematisk. Noen er basert på enkle lokale loggføringsteknikker, andre i avanserte web-baserte dokumentasjonssystemer og læringsplattformer. Underveisvurdering startet som et

forsøk med alternative vurderings- og prøveformer innenfor seks fylkeskommuner i utvalgte fag (forsøksprosjektet er fylldig dokumentert i flere rapporter, blant annet sluttrapporten "Underveis", Havn & Buland 2003). I dag omfatter det langt flere fag enn ved oppstart og er mer eller mindre landsdekkende i utbredelse.

På bakgrunn av innføring av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for grunnsopplæringen er underveisvurdering i fagopplæring blitt mer enn et pedagogisk instrument og mer enn en administrativ ordning for eksempel for kostnadsbesparelse (se Havn & Buland 2003). På linje med sentrale komponenter innenfor kvalitetsvurderingssystemet framstår underveisvurdering å kunne tjene flere funksjoner: Det er en individuell dokumentasjonsordning, det er et rom for læring, det er et rom for sammenliknende vurderinger av faglige standarder, det er et verktøy for oppfølging og kontroll av den lokale opplæringen, det er et instrument for arbeid med kvalitetskriterier (og indikatorer), det er i visse sammenhenger et bindeledd mellom skole og bedrift, og det vil kunne bli en viktig dokument overfor en arbeidsgiver. Det er kort sagt en form for *supplerende erfaringsrom* til kvalitetsvurderingssystemets metoder og komponenter.

Vi bygger denne hypotese på samtaler med henholdsvis skoleeiere og ledere av opplæringskontor samt faglige ledere i bedrift. Denne observasjonen framstår å bli bekreftet i vår undersøkelse på landsplan blant fagopplæringsansvarlige og y-nemndsledere, se tabell 4.24 og 4.25.

Tabell 4-24 Underveisvurdering som kvalitetsvurderingsinstrument vurdert av skoleeier/fagopplæringsansvarlig

Vurder følgende påstander om erfaringer og forventninger knyttet til bruk av underveisvurdering	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	Sum
Underveisvurdering er et godt pedagogisk instrument som fremmer læringsutbyttet	12	1	-	2	1	16
Underveisvurdering gir skoleeier et godt instrument for å vurdere kvaliteten ved opplæringen i den enkelte bedrift	9	3	2	2	-	16
Større fleksibilitet i opplæringen nødvendiggjør gjennomgående systemer i skole og bedrift, for eksempel "vandremapper"	11	2	3	-	-	16
Det er behov for definisjon av felles nasjonale vurderingskriterier / indikatorer for underveisvurdering i bedrift	7	4	3	1	1	16
Det er viktig at det er en nasjonal norm for bruk av underveisvurdering i alle fag	8	5	2	-	1	16
Avsluttende fag- og svenneprøve må opprettholdes	7	5	-	2	2	16

Tabell 4-25 Underveisvurdering som kvalitetsvurderingsinstrument vurdert av y-nemndsledere

Vurder følgende påstander om erfaringer og forventninger knyttet til bruk av underveisvurdering	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	Sum
Underveisvurdering er et godt pedagogisk instrument som fremmer læringsutbyttet	8	4	-	-	-	12
Underveisvurdering gir skoleeier et godt instrument for å vurdere kvaliteten ved opplæringen i den enkelte bedrift	6	5	1	-	-	12
Større fleksibilitet i opplæringen nødvendigjør gjennomgående systemer i skole og bedrift, for eksempel "vandremapper"	7	5	-	-	-	12
Det er behov for definisjon av felles nasjonale vurderingskriterier / indikatorer for underveisvurdering i bedrift	6	4	2	-	-	12
Det er viktig at det er en nasjonal norm for bruk av underveisvurdering i alle fag	7	3	1	1	-	12
Avsluttende fag- og svenneprøve må opprettholdes	10	-	2	-	-	12

Tabellene viser at underveisvurdering har solid forankring som et bredspektret kvalitetsvurderingsinstrument blant representanter for fagopplæringssystemet på regionalt nivå. Bare et lite mindretall blant fagopplæringssjefer oppfatter at det ikke er godt pedagogisk instrument. Det oppfattes generelt også som et godt instrument for å vurdere kvaliteten ved opplæringen i den enkelte bedrift, og det er lite uenighet om behovet for en styrking av gjennomgående vurderingsverktøy for opplæring i skole og bedrift, for eksempel ved hjelp av såkalte "vandremapper". Det framstår med andre ord å ha blitt et viktig koordineringsverktøy innenfor norsk fagopplæring.

Det framtrer derimot å være mer usikkerhet forbundet med i hvilken grad det er behov for felles nasjonale vurderingskriterier som grunnlag for lokale underveisvurderinger. I vårt arbeid ble vi kjent med at det innenfor enkelte fag var et behov for klargjøring og standardisering av kriterier, blant annet for å unngå et merarbeid for den enkelte bedrift (bilfag, kontorlag, tømrerlag), mens andre opplæringskontor la vekt på at konkretiseringen av kriterier for den enkelte oppgave var en viktig læreprosess for så vel lærling, instruktører i bedrift som regionalt for opplæringskontorets /-ringens egen oppfølging og utvikling (barn- og ungdomsfag, blomsterbinding, elektrolag). I hvilken grad vurderingskriteriene bør utvikles gjennom praktisk erfaring eller være forankret i standarder er en diskusjon som har fulgt underveisvurderingene siden prosjektperioden (Havn og Buland 2003). Det andre store spørsmålet, om prøving og dokumentasjon av kompetanse underveis eventuelt skal kunne erstatte den avsluttende fag- eller svenneprøven, har heller ikke allmenn tilslutning – men nok mer enn for få år siden, særlig på skoleeier- og administrasjonssiden.

Ved sin utbredelse og bruk har underveisvurdering etter hvert utviklet seg til å bli en form for kvalitetsvurderingssystem i miniformat. Som dokumentasjonsordning bidrar den til å øke gjennomsiktigheten lokalt i bedrift og regionalt. Samtidig har den bidratt til å generalisere og

videreføre både pedagogisk og faglig utviklingsarbeid. Eksempler på det siste er utvikling av web-baserte simuleringsteknikker innenfor blant annet elektrofag og rørleggerfag. Det ene opplæringskontor lærer av det andre. Verktøyene bidrar til dette, sier våre informanter, ved sin pedagogiske overlegenhet og ved sin egen attraksjon (opplæringskontor for rørleggerfag).

Som vurderingsordning består den både av en vertikal og en horisontal akse – både av et kontrollaspekt og av en utviklingsdimensjon (jf figur 1 i kapittel 2). Det vil si, de mest utviklede former av underveisvurderingsverktøy – kanskje særlig de som er web-basert – *likner* det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet i form, struktur og innhold (enkelte har påfallende likt utseende som Skolenettet). De *brukes* også på mange måter på liknende vis som andre komponenter i systemet. For eksempel har det vært knyttet både internasjonalt utviklingssamarbeid og regionale samlinger til implementering og utvikling av underveisvurderingssystem og rutiner. De representerer imidlertid et mikrosystem som i denne sammenheng er *minst standardisert*.

Som lokale systemer i bruk åpner underveisvurdering samtidig for noen nye pedagogiske dilemmaer. Vi har møtt kritikere blant lærere i skolen som mener at underveis- og mappevurdering er å ”putte fagopplæringa inn i en skoleperm”. Det bidrar også til å fremme de som kan snakke for seg, blir det sagt. Flere informanter har trukket fram at de oppfatter at det passer best for helse- og sosialfag, som har kommunikasjon og sosiale ferdigheter som et kjerneområde i faget sitt (fremført av opplæringsansvarlig i et annet fag). En prinsipiell innvending vi har møtt, er at vektleggingen på evaluering og egenvurdering innenfor dagens vurderingssystem favoriserer verbal kompetanse og en ”reseptkunnskap” om faget på bekostning av praktisk kyndighet og gjennomføring av oppgaver. Dette hevdes å bli forsterket av underveisvurdering. – På den annen side er det trukket fram at underveisvurdering bidrar til å gjøre lærlingen mer løsningsorientert samt mer systematisk i sitt arbeid. Det bidrar i stor grad til å gjøre lærlingen mer selvstendig og ansvarlig, blir det hevdet.

Vi har funnet et tredje aspekt ved underveisvurdering som særlig interessant. Som pedagogisk instrument kan det springe over tidligere dilemmaer knyttet til kontroll og egenutvikling innenfor fag- og yrkesopplæringen. Det har vært diskutert at den gamle ”mesterlæren” som modell i dag representerer noe autoritært og tradisjonsbundet (eks. Wackerhausen 1999, Munk 2002) og opplæringsboka er blitt oppfattet for kontrollerende og teknisk (eks. Deichman-Sørensen m.fl. 1977). Underveisvurdering innfører i forhold til dette en materialisering av individuelle opplæringsforløp og ”deltakerbaner” (Dreier 1999). I stedet for som tidligere å skulle følge mesterens strenge anvisninger eller i dag opplæringsboka som en mal, er det skapt nye rom for individuell kreativitet og læring. Man etterlikner og kopierer etter hvert langt mindre kan det synes som. I stedet etterspørres ofte ”prototyper” – nye løsninger til et problem eller et felt. Dette er vi blitt gjort oppmerksom på gjennom nye former for underveisvurdering og læring innenfor elektrofag og innenfor blomsterbinding (eks. www.fiff.no) Underveisvurdering er i denne forstand ”hyperkompleks” på samme måte som det er forutsatt i flere av forarbeidene og premissene for kvalitetsvurderingssystemet (jf. beskrivelse ovenfor av modell for kvalitetsvurdering).

Læringsspiralen er i denne sammenheng basert på å analysere forutsetninger og mangler for å skape handlingsrom. Man ”fyller opp” ut fra lokale og individuelle forutsener. Det skapes og gjenskapes handlingsrom for læring. Det handler i denne sammenheng like mye om å lære av feil, av tomrom og av mangler som å lære av forbilder, resepter eller forgrunnsfigurer (Klockmann 2005). Man lærer ikke minst av hverandre. Egne produkter blir del av eksempelsamlingen for andre. Undervisvurdering følger på dette punkt en annen læringstradisjon i arbeidslivet knyttet til avvikshåndtering gjennom blant annet praktisk demontering og læring i kvalitetssirkler (Patriotta 2003).

Slik framstår undervisvurdering både å være mer demokratisk og mer plastisk enn den gamle mesterlæren. I stedet for prinsipper om etterlikning, bygger den på hva vi kan kalle et *avleggerprinsipp*. Hver lærling må selv bygge opp sin opplæring, ofte til inspirasjon for andre lærlinger. Undervisvurdering synes på denne måten å ha en kjerne av entreprenørskap i seg. Som pedagogisk virkemiddel framtrer den å ha to vesentlige fortrinn: Den gjør lærlingen fortrolig med å arbeide med vurderingsprinsipper og med egen læring. Samtidig bidrar den til å bygge ut en ny infrastruktur for læring som er kollektiv.

Systemer for spredning av gode eksempler

En viktig del av vurderingsgrunnlaget for å utvikle opplæringskvaliteten i skole og bedrift er blant annet eksempeloppslag koplet til litteratur- og miljøreferanser, slik dette er lagt ut på Skoleporten. Vår undersøkelse bekrefter at systemer for spredning av gode eksempler oppfattes å være en viktig del av det nasjonale kvalitetsvurderingsarbeidet. Både blant skoleeiere og y-nemndsledere er dette dimensjoner i kvalitetsarbeidet som vurderes høyt, se tabell 4.26.

Tabell 4-26 Vurdering av systemer for spredning av gode eksempler som element i det nasjonale kvalitetsvurderingsarbeidet. Ved skoleeier / fagopplæringsansvarlig og y-nemndsleder

Vurder påstanden: ”Systemer for spredning av gode eksempler bør ha en sentral plass i det nasjonale kvalitetsvurderingsarbeidet”	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	Sum
Svar fra skoleeier / ansvarlig for fagopplæring i fylkeskommunen	9	5	1	1	-	16
Svar fra ledere av yrkesopplæringsnemnd	11	-	-	-	1	12

Ved siden av slike eksempelsamlinger, som delvis også finnes representert på Skolenettet, er det innenfor fagopplæringen primært to systemer for spredning av gode eksempler. Det ene er Yrkes-NM og Yrkes-OL. Det andre er ordningen med demonstrasjonsbedrifter. Førstnevnte premierer faglig kvalitet på individnivå, mens sistnevnte premierer prosesskvaliteter ved opplæringssystem i bedrift. Ingen av dem kan imidlertid synes å ha noen spredningseffekt. Dette gjelder særlig om vi ser på vurderinger som blir gitt angående Yrkes-NM på bedriftsnivå (tabell 4.27) Men også på regionalt nivå er dette en ordning som relativt sett vurderes lavt både av skoleeiere og y-nemndsledere (tabell 4.28).

Tabell 4-27 Bedrifiers vurdering av Yrkes-NM

Deltakelse i Yrkes-NM er en ordning som bidrar til å bedre lærlingers læringsutbytte	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Slett ikke	Ikke sikker	Sum
	6 %	17 %	24 %	41 %	12 %	100 % (N=100)

Tabell 4-28 Vurdering av Yrkes-NM sin plass og betydning i det nasjonale kvalitetsvurderingsarbeidet. Ved skoleeier / fagopplæringsansvarlig og y-nemndsledere

Vurder påstanden: "Priser for fremragende prestasjoner som for eksempel Yrkes-NM bør ha en sentral plass i det nasjonale kvalitetsvurderingsarbeidet"	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	Sum
Svar fra skoleeier / ansvarlig for fagopplæring i fylkeskommunen	1	7	6	1	1	16
Svar fra ledere av yrkesopplæringsnemnd	4	5	1	1	1	12

Det samme gjelder ordningen med demonstrasjonsbedrifter. Innenfor y-nemndssamarbeidet er ordningen gitt en beskjeden plass, slik vi tidligere har dokumentert. Det skiller seg ut fra annet kvalitetsvurderingsarbeid ved at det i under halvparten av fylkene er drøftet i noen grad, i ingen fylker mer, og framstår vel så mye å være et ikke-drøftet tema. På bedriftsnivå framgår usikkerheten til dels å være omvendt. Det er et allment ønske om å vite mer om demonstrasjonsbedriftenes erfaringer, men også stor usikkerhet knyttet til ordningen, jfr. Tabell 4. 29.

Tabell 4-29 Bedrifiers vurdering av demonstrasjonsbedriftenes funksjon og rolle i kvalitetsvurderingsarbeidet

Det er behov for mer systematisk bruk og læring av demonstrasjonsbedriftenes kunnskap	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	Sum
	15 %	37 %	9 %	10 %	29 %	100 % (N=100)

Antakelig er bedriftenes usikkerhet knyttet til demonstrasjonsbedriftenes funksjon og rolle i kvalitetsarbeidet nettopp påvirket av en manglende forankring i det regionale kvalitetsvurderingsarbeidet.

De nasjonale systemer som finnes for systematisk innholdsutvikling – og for å sette nye standarder – i fag- og yrkesopplæringen framstår slik å falle utenfor både kvalitetsarbeidet regionalt og det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet generelt. Det er overraskende at ordningen med demonstrasjonsbedrifter i så liten grad blir fulgt opp. Både Yrkes-NM og

demonstrasjonsbedriftene framstår som en slags ”ville fugler” innenfor det systematiske kvalitetsarbeidet.

4.7 Kvalitetshjul og kvalitetsnett – regionale mønstre i kvalitetsarbeidet

Systematisk og metodisk kvalitetsvurdering: Et kvalitetshjul?

Kvalitetsvurderingssystemet stiller nye krav til systematisk vurdering og oppfølging av kvalitetsarbeidet. Vi har på denne bakgrunn valgt å stille spørsmål til informantene knyttet dels til noen premisser for fylkeskommunens kvalitetsarbeid innenfor fagopplæringen og dels deres allmenne vurdering av kvalitetsarbeidets nåværende status og systematikk. Skoleeierne og y-nemndslederens egen vurdering av kvalitetsvurderingsarbeidets status er gjengitt i tabell 4.30

Tabell 4-30 Vurdering av fylkeskommunens kvalitetsvurderingsarbeid innen yrkesopplæring ved skoleeiere / fagopplæringsjef og y-nemndsledere

Hvor enig er du i følgende påstand: ”Fylkeskommunen arbeider i dag mer systematisk med planlegging og dokumentasjon av kvalitet enn for få år siden”	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	Sum
Svar fra skoleeier / ansvarlig for fagopplæring i fylkeskommunen	8	6	2	-	-	16
Svar fra ledere av yrkesopplæringsnemnd	10	2	-	-	-	12

En slik vurdering vil ut fra ett perspektiv gi relativt lite informasjon alene. Skoleeierne svar vil kunne tolkes på den måten at fylkeskommunens kvalitetsvurderingsarbeid knyttet til systematisk planlegging og dokumentasjon har status av å være en form for ”middels bra”. Sett på bakgrunn av andre svar i undersøkelsen framtrer dette å gi et nokså riktig bilde. Men det kan samtidig også være uttrykk for ambisjonene omkring – og bevisstheten om – kvalitetsarbeidets betydning er relativt høy: man ønsker å gjøre mer ut av kvalitetsarbeidet enn hva man hittil har fått til. Y-nemndsledernes svar ligger her på samme nivå som stort sett ellers i forhold til kvalitetsarbeidet: jevnt over med et høyere antall positive vurderinger enn blant skoleeierne / fagopplæringsjefene.

Av premisser for kvalitetsarbeidet vi spesielt ønsket å få belyst nærmere var på den ene side i hvilken grad fylkeskommunen og / eller yrkesopplæringsnemnda i dag håndhever noen minimumskrav i forhold til utforming og innhold av kvalitetssystemer i bedrift og på den andre siden partenes vurderinger av i hvilken grad kravene til kvalitetsvurderingssystem i bedrift må balanseres mot tilgang på læreplasser.

Tabell 4-31 Håndhevelse av minimumskrav mht kvalitetssystem i bedrift

Håndhever yrkesopplæringsnemnda og / eller fylkeskommunen i dag noen bestemte minimumskrav når det gjelder kvalitetssystem i bedrift?	Ja	Nei	Vet ikke	Sum
Svar fra skoleeier / ansvarlig for fagopplæring i fylkeskommunen	11	5	-	16
Svar fra ledere av yrkesopplæringsnemnd	6	2	4	12

Tabell 4-32 Vurdering av kvalitetskrav i bedrift mot krav til / ønsker om tilgang på læreplasser

Hvor enig er du i følgende: "Kravene til kvalitetsvurderingssystem i bedrift må balanseres mot tilgang på læreplasser"	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	Sum
Svar fra skoleeier / ansvarlig for fagopplæring i fylkeskommunen	3	4	4	5		16
Svar fra ledere av yrkesopplæringsnemnd	3	2	2	5	-	12

Det første spørsmålet tar utgangspunkt i opplæringslovens bestemmelser om at skoleeier er ansvarlig overfor departementet i forhold til at det på alle nivå i opplæringssystemet finnes forsvarlige system som sikrer at regelverkets bestemmelser blir etterfulgt og at de nasjonale kvalitetsvurderingene blir fulgt opp. Spørsmålet ble stilt såpass åpent for at deltakerne i neste spørsmål kunne spesifisere hva slike minimumskrav eventuelt besto av samt hvordan de i tilfelle ble håndhevet. Her delte svarene seg i to grupper. Den ene halvparten viste til generelle krav i lov og forskrifter, mens den andre halvparten av svarene for det meste knyttet dette til krav om at bedriftene skulle ha en intern opplæringsplan, og at dette måtte være avklart før godkjenning av bedriften. Enkelte drev også bransjevise stikkprøvekontroller. En siste gruppe knyttet det til krav til at bedriften deltok på instruktørkurs før endelig godkjenning. Ut fra svarene stilles det med andre ord ingen minimumskrav til bedrift om at det skal foreligge systemer for lærebedriftsbasert vurdering. Dette gjenspeiles også i hvilke områder det har vært samarbeidet om innenfor yrkesopplæringsnemnda, slik vi tidligere har gjennomgått.

Et interessant aspekt er svarene som er gitt av y-nemndslederne. I forhold til nemndas lovpålagte ansvar per i dag i forhold til å kontrollere opplæringens kvalitet i bedrift, er det påfallende mange av y-nemndslederne som oppgir at de ikke kjenner til om det eksisterer eller håndheves noen minimumskrav. Dette kan være en indikasjon om at det for halvparten av de fylkene som disse informantene representerer, ikke utøves noen systematisk kvalitetsvurdering – inkludert at det mangler internkontrollsystemer på eget nivå.

Det andre spørsmålet tar utgangspunkt i den mellomrolle yrkesopplæringsnemnda og fylkeskommunen tilsynelatende er i når det gjelder eventuelt å skulle avveie mellom tilgang på tilstrekkelig med læreplasser på den ene side og krav til formaliserte kvalitetssystem på den andre. For oss kunne dette tyde på at fylkene stod overfor en generell avveining mellom

kvalitet og kvantitet i formidlings- og kvalitetsarbeidet. I samtaler både med ansvarlige for fagopplæring innen fylkeskommene og med ledere av ulike opplæringsråd er det blant annet blitt trukket fram at det finnes mange gode, mindre lærebedrifter, som er for små til at de ennå har egne skriftlige, formaliserte rutiner og system for kvalitetsvurdering, men der lærlingen jobber tett sammen med den faglige lederen eller instruktøren, slik at sluttresultat blir bra.

Svarene kan tyde på at det er et reelt dilemma. Synspunktene fordeler seg langs hele skalaen, selv for begge grupper.

Hovedtyngden av svarene heller likevel mot at krav til kvalitetsvurderingssystem i bedrift må komme først. Antakelig henger dette sammen med at spørsmålet blir sett på som to oppgaver og operasjoner. Formidling er én oppgave og oppbygging og sikring av kvalitetsrutiner i bedrift en neste: Er man først en lærebedrift, skal kvalitetsrutinene (snart) være i orden. Omfang av og formelle krav til utformingen av slike system er det ikke tatt stilling til i dette spørsmålet.

Vi antar at når krav til kvalitetssystem i bedrift til en viss grad får forrang, så henger dette antakelig også sammen med deltakernes selvforståelse og oppfatningen av en generell styrking av fylkeskommunens arbeid med kvalitet gjennom de senere år (jf. tabell 4.30 ovenfor). Fokus på kvalitet har vært sterkt fremme i debatten om fag- og yrkesopplæring gjennom de senere år på bakgrunn av blant annet Kvalitetsutvalgets innstillinger. Det har kanskje til og med vært det som har drevet ”hjulene” – for å vende litt på direktoratets metafor – om enn ikke ennå så konkret eller på samme nivå til systematikk, samordning og metodisk oppfølging som er forutsatt med det nye kvalitetsvurderingssystemet. Selv om formidlingsspørsmål alene står mest sentralt, er det samtidig klart større oppmerksomhet mot og oppfølging av kvalitetsspørsmål enn det for eksempel var ved implementeringen av Reform 94 (Blichfeldt m.fl 1998, Deichman-Sørensen m.fl 1997, Deichman-Sørensen 1999).

Modeller for kvalitetsarbeidet: sporing av mønstre

Vi har i undersøkelsen videre vært interessert i å finne ut om det finnes noen forskjeller og mønstre på regionalt nivå når det gjelder organiseringen av kvalitetsarbeidet i fagopplæringen. Inntrykket fra våre intervju og observasjoner innenfor to fylker var at det fantes to hovedmodeller for organisering av fagopplæring på regionalt nivå (jf. beskrivelse av Fylke 1 og Fylke 2 i avsnitt 2.3). Vi la dette til grunn for utformingen av vår survey. Vi valgte på denne bakgrunn å ta inn spørsmål knyttet til blant annet bruk av andre generelle kvalitetssystem innenfor fylkeskommunen, i dette tilfellet planleggings- og styringsverktøy som strategisk planlegging og balansert målstyring. Vi har videre spurt om organisatorisk forankring av y-nemndas sekretariat foruten om fylkeskommunen har en etatsstruktur eller om den er organisert etter en såkalt to-nivå-modell. Det ble dessuten tatt med spørsmål om hvor mange som er ansatt i fylkeskommunens avdeling eller seksjon med ansvar for fagopplæring. Vi har også tatt med spørsmål knyttet til individuelle faktorer som tid ansatt i stillingen for de fagopplæringsansvarlige, og om vedkommende selv har fag- eller svennebrev som del av sin bakgrunn. Til slutt ville vi kartlegge hvor stor andel av lærebedriftene

som fylkeskommunen har et ansvar for å følge opp, som er organisert innenfor et opplæringskontor.

Ikke alle spørsmålene viste seg å være relevante. For eksempel oppgir 15 av 16 fylkeskommuner at de er organisert etter en etatsmodell og bare en etter en to-nivå-modell. Dette var vi ikke klar over, da tidligere undersøkelser om kommunal- og fylkeskommunal organisering kunne tyde på at trenden på begge nivå går i retning av det siste: ikke minst stadig flere kommuner går over fra etatsorganisering til en to-nivå-modell (eks. Hovig & Stigen 2004). Vi antok at dette etter hvert også gjorde seg gjeldende på fylkeskommunalt nivå. Det var også stor spredning på svarene knyttet til strategisk planlegging. Mange oppgav å være usikre. Derimot delte informantene og fylkene seg i to like store grupper når det gjelder bruk av balansert målstyring som planleggings- og styringsinstrument.

Videre fremgår det ikke tydelig av svarene om det også er andre fylker enn den ene fylkeskommunen som er organisert etter en to-nivå-modell, hvor y-nemndas sekretariat er lagt til en annen avdeling enn der hvor driftsansvaret for fagopplæringen ligger. Det var imidlertid ganske stor spredning når det gjelder antall ansatte i den avdelingen eller seksjonen som arbeider med fag- og yrkesopplæring i fylkesadministrasjonen. Her var det en spredning fra 4,5 til 30 stillinger, inkludert tidsbegrensete prosjektstillinger.

På samme måte var det stor spredning fylkene imellom når det gjelder hvor stor andel av lærebedriftene som er organisert gjennom et opplæringskontor og hvor fylket har inngått kontrakt med disse. På dette punkt varierer det fra 60 % til 98-99 %.

Når det gjelder personlige faktorer deler informantene seg igjen i to grupper ut fra tid ansatt som fagopplæringsansvarlig eller sjef, her etter om de har vært mindre eller mer enn to år i stillingen. Det var også to like store grupper av fagopplæringsansvarlige som enten hadde eller ikke hadde fag- eller svennebrev som del av sin utdanningsbakgrunn.

Siden vi har fått færre svar inn fra y-nemndsledere og svarprofilen stort sett er mer ensartet innenfor denne gruppen, er betydningen av ulike bakgrunnsfaktorer for eventuelle variasjoner innenfor dette materialet mindre viktig og vanskeligere å peke ut betydningen av. Vi har derfor valgt ikke å trekke dette inn i sammenlikningene. I surveyen hadde vi spurt om blant annet y-nemndslederens organisatoriske forankring samt hvor lenge y-nemndsleder har vært medlem av yrkesopplæringsnemnda. Kort kan nevnes at et flertall på sju av informantene representerte Landsorganisasjonen, tre representerte Næringslivets Hovedorganisasjon, en Kommunenes Sentralforbund og en var politisk valgt.

Vi vil nå se på sammenhengene vi har kunnet observere i materialet. Men først en kort metodisk bemerkning.

Kvalitetsarbeidet er for komplekst til at det kan måles på en eller et lite antall faktorer alene. Fordi informantene eller enhetene er så få, vil små variasjoner i denne sammenheng også kunne gjøre "store" utslag. Det kan slik ikke påpekes sikre eller entydige sammenhenger, langt mindre vise til klare sammenhenger ved eventuell kjeding av flere spørsmål. I stedet har vi valgt to hovedstrategier i forbindelse med krysskjøring av spørsmål eller temaer i

materialet: dels å se om det er noen type tendens eller tyngdepunkt i en bestemt retning i de forskjellige svarene, noe som også kan dreie seg om en type "fortetninger" mot en bestemt svarkategori, og dels har vi sett på eventuelle mønstre av gjentakelser. Ved å legge temaene så å si lagvis oppå hverandre får vi ingen statistisk signifikante sammenhenger, men i visse tilfeller vokser det likevel frem noen spor, mønstre og profiler. Vi kan kanskje kalle det en form for "gestalt".

Det er to hovedspørsmål vi har konsentrert oss om. For det første ønsket vi å se om det var noen sammenheng mellom temaene knyttet til henholdsvis fagopplæringsansvarliges vurdering av fylkeskommunens kvalitetsarbeid de senere år samt håndheving av eventuelle premisser for dette på den ene side (jf. tabell 4.30 og 4.31 ovenfor) og på den annen side fylkeskommunens kvalitetsrutiner vis a vis bedrift (jf. avsnitt 4.5 foran). Vi var interessert i å vite om det kunne være en sammenheng mellom kvalitetsarbeidets premisser på den ene side og strategier som er valgt vis à vis lærebedriftene på den andre. Det andre vi ønsket å undersøke var om det var noen sammenheng mellom fylkeskommunens kvalitetsvurderingsarbeid mer allment og organisatoriske rammebetingelser generelt. Det siste måtte vi dermed undersøke mer eksplorerende og åpent. Både tema det har vært samarbeidet om innenfor yrkesopplæringsnemnda og skoleeiers vurdering av ulike rutiner og enkeltverktøy inngår blant de spørsmål vi her har trukket inn. Vi ønsket å undersøke om enkelte organisatoriske faktorer – der det var tilstrekkelig med variasjon i materialet – kunne sies å være mer utslagsgivende eller mønsterskapende enn andre.

To profiler: smal og bred organisering

Ved utprøvingen av den første dimensjonen finner vi ingen klare regelmessigheter når det gjelder fylkeskommunens premisser for kvalitetsarbeid og vurdering av kvalitetsrutiner overfor bedrift. Det er likevel enkelte trekk som trer fram. I forhold til vurderingen av om fylkeskommunen i dag arbeider mer systematisk enn tidligere med kvalitetsarbeid oppgir syv av de åtte som er helt enig i dette utsagnet at fylkeskommunen, hvor de arbeider, ikke har noen muligheter for å besøke alle lærebedrifter. Et like stort antall innenfor samme gruppe oppgir at de prioriterer å være ute i bedrift for å gi veiledning. Hele gruppen av åtte som er helt enig i at arbeidet er blitt mer systematisk, oppgir samtidig at fylkeskommunen ikke foretar befaringer. Denne gruppen av informanter legger videre vekt på å ha fellesarenaer mellom lærere og instruktører. De prioriterer også god oppfølging ved kunnskap om avvik fra læreplanen. Det framtrer derimot ikke å være noen sammenheng mellom (en positiv egenvurdering av) systematisk kvalitetsarbeid og eventuell oppfølging i tilfeller av kontraktshevinger. Det samme gjelder denne gruppens vurderinger av opplæringskontorenes rolle samt brukerundersøkelsenes funksjon. På den annen side er et flertall av dem som er helt enig i at det i dag er større grad av systematikk i kvalitetsarbeidet uenig i at fylkeskommunen systematisk tar i bruk prøvenemndenes kunnskap. Det bildet som med dette trer frem er at positiv egenvurdering av systematisk kvalitetsarbeid i fylket først og fremst er forbundet med ønsker om jevnlig kontakt med bedrift i form av veiledning, oppfølging ved læreplanavvik og

etablering av fellesarenaer. Vi kan kalle det et prinsipp om et bilateralt forhold mellom skoleeier og den enkelte lærebedrift.

Når det gjelder håndheving av bestemte minimumskrav i forhold til bedrift er det på samme måte et flertall av skoleeierne (dvs. ni av elleve som håndhever slike) som prioriterer å være jevnlig ute i bedrift. De vil også systematisk følge opp ved kunnskap om avvik fra læreplanen. De er på samme måte uenig i at det (skal) foretas befaringer i bedrift, og de er stort sett uenig i å delegere (eller at de på det nåværende tidspunkt selv delegerer) et kvalitetsansvar til opplæringskontorene. Det siste er likevel litt mer markant enn for gruppen ovenfor.

I forhold til om kravene til kvalitetsvurderingssystem i bedrift må balanseres mot tilgang på læreplasser viser svarene først og fremst en generell spredning, men med en helning mot koplinger til positiv vektlegging av flere kvalitetsrutiner. Dette bekrefter vår antakelse om tendenser til en noe sterkere prioritering av kvalitetsarbeidets egenverdi relatert til bare å vektlegge rene formidlingsoppgaver, i alle fall for vel halvparten av de fagopplæringsansvarlige i fylkene.

Ved å se på et bredere felt av kvalitetsvurderingsarbeid i forhold til en videre organisatorisk ramme trer det frem et litt annet bilde. Det ser ut til å være to profiler av kvalitetsarbeid. Forhold som størrelse på fylkeskommunens administrasjon, kvalitetssystemer i fylkesadministrasjonen, hvor stor andel av lærekontraktene som er inngått med opplæringskontor, antall år i stillingen som fagopplæringsansvarlig med mer ser ut til å spille sammen med valg av premisser for kvalitetsarbeidet i fagopplæringen, vektlegging av vurderingsverktøy, bruk av alliansepartnere og valg av tema i kvalitetsarbeidet.

Det ser ut til å være en type mønsterliknende gjentakelser i materialet i forhold til en ”smalere” og ”bredere” organisering av kvalitetsarbeidet. Innenfor den første gruppen er det færre saker som er drøftet innenfor yrkesopplæringsnemnda, særlig saker knyttet til kontroll og kvalitetsvurdering (som godkjenning av lærebedrifter ved tvil om grunnlag, individuelle opplæringsplaner, lærebedriftsbasert vurdering og oppnevning av prøvenemnder med mer). Her prioriteres kontakt med den enkelte lærebedrift, inkludert å arrangere fellesarenaer mellom lærere og instruktører og gjennomføre kurs for kompetanseutvikling blant instruktører. Derimot har forhold som for eksempel oppfølging av underveisvurdering, samarbeid med opplæringskontor eller alternativ bruk av prøvenemnder liten eller ingen betydning. At fylkeskommunen håndhever bestemte minimumskrav overfor bedrift, synes viktig i dette bildet. Det synes også å ha en viss sammenheng med at fylkeskommunen har et antall ansatte som er høyt eller over gjennomsnittet. Vi kaller det en ”smalere” form for kvalitetsarbeid. Bildet er omtrent det samme som det vi har beskrevet som et ”bilateralt” samarbeidsforhold til bedrift ovenfor, der med utgangspunkt i skoleeiers egenvurdering av økt systematikk i kvalitetsarbeidet. Modellen synes å være koplet til linjeorganisering som grunnfigur.

Opp mot dette framtrer det et bilde av en annen type kvalitetsarbeid, der blant annet antall ansatte i fylkesadministrasjonen som arbeider med fagopplæring kan synes å spille en motsatt

rolle. Der det ikke er "for mange" og ikke "for få" ser det ut til å være et "bredere" eller "tykkere" kvalitetsarbeid. I slike tilfeller får vi et inntrykk av at kvalitetsarbeidet er forankret gjennom flere komponenter og flere allianser. Også andel kontrakter som er inngått med et opplæringskontor ser med andre ord ut til å virke inn. Dette framstår å legge føringer i samme retning. Antall ansatte og antall eksterne allianser kan synes å være gjensidig betinget. Det vil si, et høyere antall kontrakter med et opplæringskontor ser ut til å spille sammen med både større bruk av kvalitetsvurderingsverktøy generelt og en bredere kontaktflate utad mer allment. Men for enkelte spørsmål ser det ut til å være en fordel for et "bredt" kvalitetsarbeid om heller ikke antall lærekontrakter inngått med opplæringskontor i utgangspunktet er for høyt.

Et kvalitetsnett

Vi skal gi noen eksempler på hvordan en "tettere" eller "tykkere" organisering av kvalitetsarbeidet framtrer av vårt materiale.

Dersom vi deler antall ansatte for fylkeskommunene i to, der skillet går fra 4,5 til 9 stillinger i en kategori og fra 10 og oppover i en annen, gir den første gruppen klart mer positiv vurdering av blant annet underveisvurdering, både som pedagogisk verktøy og at det er et godt instrument i forhold til å vurdere kvaliteten ved opplæringen i den enkelte bedrift. Mest positiv er i disse spørsmålene de fylkesadministrasjoner der det er færrest stillinger knyttet til fag- og yrkesopplæring. Det å være relativt ny i stillingen som fagopplæringsjef (mindre enn to år) ser også ut til å ha betydning for dette. Når det gjelder antall lærekontrakter inngått med opplæringskontor, blir underveisvurdering vurdert mest positivt i den gruppen med flest kontrakter (80 – 99 %). Også mellomgruppen med 70 – 80 % kontrakter inngått med opplæringskontor vurderer underveisvurdering i flest tilfeller som et godt instrument, mens oppfatningene om dette er delt innenfor gruppen med lavest antall kontrakter (60 – 70 %).

Et annet eksempel er spørsmål om verdien av eventuell ny høgskoleutdanning for instruktører for å gi opplæring i bedrift mer pedagogisk tyngde (diskutert i et av fylkene vi har hatt feltundersøkelser og forstudier innenfor). Om vi deler informantene i to grupper i forhold til antall ansatte, er gruppen av 4 – 9 stillinger med ansvar for fagopplæring i hovedsak positiv til dette, mens gruppen fra 10 stillinger og oppover i hovedsak er uenig. Når det gjelder lærekontrakter med opplæringskontor er gruppen med flest kontrakter (fra 80 – 99 %) og mellomgruppen (med 70 – 80 % kontrakter) mest positive til en slik ordning. Tid i stillingen synes også å ha en betydning, der i denne sammenheng de som har vært ansatt mer enn to år i stillingen som fagopplæringsansvarlig stiller seg mer positivt overfor dette enn de som er relativt nye i stillingen.

Et tredje eksempel er planlegging, evaluering og oppfølging av brukerundersøkelser. Her har planlegging av brukerundersøkelser vært samarbeidet mest om innenfor y-nemnda der det er 9 – 13 stillinger i administrasjonen. Det er videre en "fortetning" i materialet mot "noen grad" av drøfting, der andelen lærekontrakter inngått med opplæringskontor ligger mellom 70 – 80%, det vi har kalt mellomgruppen. Resultater fra brukerundersøkelser framtrer derimot å være mest diskutert der det er mange ansatte. I sistnevnte gruppe diskuteres også resultat fra

brugerundersøkelser i skole. Når det gjelder diskusjon av resultat er det ingen sammenheng til samarbeid med opplæringskontor. Innenfor alle grupper av kontraktsandel er det varierende grad av drøfting, inkludert at det ikke har vært drøftet i nemnda. Tid i stillingen slår likedan ut her som i forrige spørsmål, der erfarne medarbeidere tydelig følger dette mer opp. Når det gjelder oppfølgende tiltak i forhold til brugerundersøkelser er bildet derimot nokså likt som for planlegging av disse. Oppfølgende tiltak blir mest diskutert i "mellomkategorien" når det gjelder antall ansatte (dvs 9 – 13) og mest i "mellomgruppen" (70 – 80 %) for andel lærekontrakter med opplæringskontor, men også innenfor gruppen av lavere andel kontrakter (60 – 70 %).

Nokså tilsvarende er bildet når det gjelder vurdering av praksis med lærebedriftsbasert vurdering. Også dette blir mest drøftet, der antall ansatte er i "mellomkategorien" og videre mest der samarbeid med opplæringskontor ligger på et mellomnivå eller høyt. Tiltak for forbedring av lærebedriftsbasert vurdering er tydelig mest drøftet innenfor "mellomkategorien" når det gjelder samarbeid med opplæringskontor samt klart lite i gruppen av mange ansatte. Tid som ansatt som fagopplæringsansvarlig har igjen tilsvarende effekt som for brugerundersøkelsene. Erfarne medarbeidere vier det mest oppmerksomhet.

Til sist kan nevnes at testing av lærlingers grunnleggende ferdigheter først og fremst gir utslag målt mot variabelen andel lærekontrakter med opplæringskontor og vurderes her klart mest positivt i gruppene fra 80 – 99 prosent.

Av andre variable som gir et visst utslag i forhold til samarbeid om kvalitetsarbeid i yrkesopplæringsnemnda og vurdering av ulike verktøy, er bruk av balansert målstyring på det fylkesadministrative plan. Det er likevel i langt færre sammenhenger enn for andre organisatoriske faktorer. I forkant av surveyen var fylkeskommunens generelle organisasjonsmodell og kvalitetssikringsprosedyrer noe vi antok ville ha betydning for organisering og oppfølging av det regionale kvalitetsarbeidet i fag- og yrkesopplæringen. Vår utgangshypotese for undersøkelsen var altså at fylkeskommunens styringsmodeller ville ha klart større direkte innvirkning. Antall ansatte og håndheving av minimumskriterier overfor lærebedrifter gir tilsynelatende nokså klare føringer, men vi vet for lite om andre faktorer. Testet mot variable knyttet til fagopplæringsansvarliges bakgrunn, er det som framstår å gi minst utslag på organiseringen av kvalitetsarbeidet, interessant nok, om fagopplæringsansvarlig selv har et fag- eller svennebrev eller ei. Her var informantene som nevnt delt i to like store grupper.

Det bildet som generelt likevel etablerer seg er at det på regionalt nivå finnes en alternativ organisering av kvalitetsarbeidet i fagopplæringen til tradisjonell linjeorganisering. Denne modellen likner en infrastruktur. Den består av flere elementer som virker sammen for å fungere. Vi vil kalle det et kvalitetsnett.

I stedet for en enveis- eller toveiskommunikasjon mellom skoleeier og den enkelte lærebedrift fremtrer et bilde av et nettverk rundt kvalitetsarbeidet. Ved siden av skoleeier / fagopplæringsseksjon, samarbeid innenfor yrkesopplæringsnemnd og med opplæringskontor består dette nettverket av aktiv bruk av ulike verktøy og kontakt med andre eksterne

relasjoner. I denne kontekst framtrer blant annet alternativ bruk av prøvenemnder og partssamarbeid lokalt i bedrift også å spille en rolle. Spesielt for ”mellomgruppen” når det gjelder samarbeid med opplæringskontor (70 – 80 %) har partssamarbeid lokalt i bedrift en viktig funksjon. Ved deling ved 75 % i forhold til samme variabel viser resultatene at systematisk bruk av prøvenemndenes kunnskap betyr mye innenfor gruppen med høyest andel lærekontrakter med opplæringskontor mot relativt lite i gruppen med lavere andel. Vi får altså et bilde av en form for kjede eller nett av forbindelser innenfor kvalitetsarbeidet: mellom underveisevalueringer, brukerundersøkelser, lærebedriftsbasert vurdering, erfarne medarbeidere, yrkesopplæringsnemnd, opplæringskontor, høgskolesamarbeid, bruk av prøvenemndskunnskap, vurdering av kompetanse, og så videre. *Dette nettverket fanger opp og forankrer kvalitetsarbeidet på den tilsynelatende mest bærekraftige måten. Kvalitetsnettet danner rammen om et kvalitetshjul.*

Det er mulig at dette først og fremst dreier seg om et kapasitetsspørsmål. Eller det kan være uttrykk for strategiske valg. Det kan også være en kopling av begge deler.

For få ansatte kan synes å begrense kapasiteten (lest ut fra at færre saker er fulgt opp eller drøftet) og for mange ansatte kan synes å føre til en form for lukning av organisasjonen (med for få allianser og / eller verktøy i bruk). At det er gjentatt liknende effekter på kvalitetsarbeidet av forhold som antall ansatte på den ene side og andel lærekontrakter inngått med opplæringskontor på den annen, kan tyde på at kvalitetseffekten så å si er størst, der den er forsterket gjennom opplærings samarbeid og nettverk. Dette vil være et bilde som stemmer med erfaringer i bedrift, slik det kan leses ut fra materialet fra bedriftsundersøkelsen (jf kapittel 3). På personplan har vi sett noe av det samme: Mønsteret er ofte at det er entreprenører som engasjerer seg i kvalitetsvurderingsarbeidet, ikke minst underveisvurdering. De har gjerne mange tilknytningspunkt og ”hatter”. De er gjerne ledere av et opplæringskontor, de har ofte også sittet i prøvenemnd, og de har vært eller er instruktører og faddere, og de har vært eller er fremdeles lærere.

Kvalitetsnettet er med andre ord sterkest, der det består av mange, partielle koplinger.

4.8 Hva skjer regionalt? En oppsummering

Arbeidet med å sikre kvalitet i fag- og yrkesopplæringen er et delt ansvar på alle nivå i opplæringssystemet, men har en primær rettslig forankring i det regionale samarbeidet mellom fylkeskommunen og yrkesopplæringsnemnda. Fylkeskommunen er generelt ansvarlig for tilbud og resultat innenfor videregående opplæring, mens yrkesopplæringsnemnda ut fra gjeldende bestemmelser i opplæringsloven har ansvar for kontroll og oppfølging av opplæring i bedrift. Yrkesopplæringsnemnda består i hovedsak av representanter for arbeidslivets parter og danner sammen med fylkeskommunen et såkalt trepartssamarbeid om fag- og yrkesopplæringen regionalt. Forslag som foreligger til nye bestemmelser i opplæringsloven vil overføre forvaltningsansvaret til fylkeskommunen. Bestemmelser i loven knyttet til yrkesopplæringsnemndas generelle utviklingsansvar i forhold til fag- og yrkesopplæringen samt oppgaver knyttet til formidling vil etter forslaget derimot bli stående. Det er et ønske om

at arbeidslivet skal øve innflytelse på fag- og yrkesopplæringen og at et samarbeid mellom skoleeier og arbeidslivets parter blir videreført.

Kartleggingen på regionalt nivå baserer seg på en surveyundersøkelse blant fylkeskommunens ansvarlige for fag- og yrkesopplæringen på den ene siden og y-nemndsledere på den andre. Den er supplert av en surveyundersøkelse foretatt blant instruktører og faglige ledere i bedrift (som i hovedsak er lagt frem i kapittel 3) samt en surveyundersøkelse blant utdanningsdirektører ved fylkesmannens kontor (legges frem i kapittel 5). I undersøkelsen blant fylkeskommunens fagopplæringsansvarlige og y-nemndsledere har vi dels fokusert på samarbeidets karakter og dels på dets innhold. Vi har undersøkt på hvilke områder det foreligger, eventuelt ikke foreligger et samarbeid, hvilke oppgaver som dominerer i samarbeidet, samt hvordan samarbeidet er preget av et samspill mellom ulike interesser. I forhold til kartlegging av samarbeidet om kvalitetsoppgaver har vi valgt å skille mellom fire typer av slike: kvalitetskontroll, kvalitetskonkurranser, kvalitetsutvikling og kvalitetsvurdering. Der Kvalitetsutvalgets inndeling mellom prosesskvalitet, strukturkvalitet og resultatkvalitet peker på ulike systembetingelser og områder for kvalitet, er vår typologisering et skille mellom ulike aktiviteter for å frembringe kvalitet.

Kvalitetsvurdering oppfatter vi både som en delaktivitet og som en overgripende modell for kvalitetsarbeidet med implementeringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. Vår kartlegging på regionalt nivå viser at tradisjonelle kontrolloppgaver knyttet til godkjenning av lærebedrifter og lærekontrakt samt oppretting av prøvenemnder på landsbasis i dag i relativt lite omfang blir behandlet av yrkesopplæringsnemndene. Disse oppgavene er for en stor del overtatt av fylkeskommunene. Tilsvarende er tilsyn eller oppsyn med opplæring i bedrift for en stor del delegert til eller fulgt opp av opplæringskontor og opplæringsringer. Tilsynsrollen som felles problem og ansvar framtrer imidlertid å ha stått relativt sentralt i y-nemndsarbeidet. Hovedfokus har likevel først og fremst vært formidlingsoppgaver, inkludert dimensjonering av skoletilbud og rekruttering av læreplasser. Formidling – og ikke kontroll av bedrift – framtrer å ha blitt ny gjensidig kvalitets- og systemforpliktelse mellom skoleeier og arbeidslivets parter.

Også kvalitetsutviklingsoppgaver er for en stor del relatert til formidlingsbehov og formidlingsrelaterte spørsmål. Dette gjelder for eksempel spørsmål knyttet til opplæringskontorenes rolle, rådgiving samt tiltak mot frafall i skolen. Med unntak av informasjon knyttet til Kunnskapsløftet og tiltak for å etablere fellesarenaer mellom lærere og instruktører er det mindre fokus på faglig utviklingsarbeid. Generelt framtrer y-nemndene å ha fokus på ”normalforløp”, ”normalkontrakter” og ”normalbedrifter”. Kartleggingen viser at det er svært lite fokus på opplæring for voksne, minoritetsspråklige – og til dels lære kandidater. Dette står i kontrast til blant annet direktoratets seneste anbefalinger gjennom *Nasjonale føringer for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen* (2006).

Det er videre påfallende lite oppfølging og integrering av demonstrasjonsbedriftenes rolle i kvalitetsarbeidet, noe mer relatert til en kvalitetsprisordning som Yrkes-NM. I praksis fungerer disse som en slags ”ville fugler” innen kvalitetsarbeidet. Materialet kan tyde på at

det generelt er en del usikkerhet forbundet med faglig og organisatorisk utviklingsarbeid innenfor samarbeidet. Bruk av for eksempel prøvenemnder og / eller yrkesutvalg som ledd i kvalitetsarbeidet står allment sett svakt. For halvparten av fylkene er det uten relevans. Det er også store forskjeller i partenes vurderinger og vektlegging av kvalitetsoppgavenes ulike betydning.

Svakest står likevel nyere former for kvalitetsvurderingsarbeid. Praksis med lærebedrifts-basert vurdering har i liten grad vært behandlet av y-nemndene. Det samme gjelder tiltak for forbedring av slike. Brukerundersøkelser i bedrift har derimot stått sentralt. Det samme gjelder til dels erfaringer med underveisvurderinger. Det siste fremheves både som gode pedagogiske og planleggende instrument og som alternative informasjonskanaler for skoleeier. Det er derimot lite oppmerksomhet rettet mot vurderinger foretatt i skole, enten dette er brukerundersøkelser eller nasjonale prøver. Gjennomgående kvalitetsvurderinger av hele opplæringsforløpet, slik Lovarbeidsgruppen foreslår at y-nemndene i fremtiden skal ha som oppgavefelt, er på landsbasis ennå lite innarbeidet.

Samarbeid mellom fylkeskommunen og yrkesopplæringsnemnd handler om koordinering mellom skole og arbeidsliv. Metodisk og innholdsmessig betraktet ligger y-nemndenes arbeid slik tett opp til det nasjonale kvalitetsvurderingssystemets intensjoner. Vår kartlegging tyder imidlertid på at det arbeides relativt tradisjonelt i forhold til nye vurderingsverktøy. Disse er i større grad forbundet med en type kombinert informasjons- og kontrollfunksjoner enn utgangspunkt for sammenliknende vurderinger. Yrkesopplæringsnemndene arbeider mer med planlegging av slike vurderingstiltak, for enkelte også resultat, men mindre med oppfølgende tiltak og vurderinger. Det gjelder også for lærlingers sluttresultat. Et systematisk og kontinuerlig kvalitetsarbeid er på denne måten ennå ikke fullverdig etablert. Likevel arbeider yrkesopplæringsnemndene gjennomsnittlig mye med strukturkvalitet. Først og fremst gjelder dette formidling og andre tiltak som kan lette en allmenn integrering og koordinering mellom skole og arbeidsliv. Nemndene har i tillegg arbeidet mye med intern evaluering av egne aktiviteter knyttet opp mot strategiplaner. Kartleggingen viser på den annen side at det er viktige sider ved det løpende kvalitetsarbeidet som mange y-nemnder ikke kjenner til, for eksempel om det blir håndhevet noen minimumskrav til kvalitetssystem i lærebedrift.

Kartleggingen kan tyde på at kvalitetsarbeidet i fag- og yrkesopplæringen på regionalt nivå dels er for politisert og dels i for stor grad administrativt håndtert. Samarbeidet om fag- og yrkesopplæringen bygger på en modell av å være et løst koplet system mellom skole og arbeidsliv. Undersøkelsen viser at dette danner grunnlag for kommunikasjonssvikt mellom partene – skoleeier og y-nemnd – i forhold til valg og vurdering av løpende kvalitetsarbeid eller strategier overfor bedrift. Vår vurdering er at samarbeidet etter hvert muligens er blitt for løst koplet. At y-nemnda primært er blitt et policy-organ, kan bidra til å forsterke interessemotsetninger mellom partene. Her antar vi at det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet kan komme til å virke positivt i forhold til å gjenvinne et oppgavefelleskap. Kvalitetsvurderingssystemet består av ulike verktøy og teknikker med krav til sammenliknende vurderinger. Dette fordrer i større grad et *arbeid* med kvalitetsvurderinger og en *praktisk vurdering* av slike. Det vil antakelig åpne for et bredere faglig engasjement i forhold

til kvalitetsarbeid og strukturkvalitetsspørsmål. For det videre arbeidet med de nye kvalitetsvurderingsverktøyene framtrer det imidlertid også som viktig at det fra sentralt hold blir gjort mer for å *kople til* fag- og yrkesopplæringen. Det gjelder praksisforankring ved videreutvikling av nye vurderingssystem (og indikatorer), og det gjelder enkle faktorer som navn. ”Skoleporten” er i denne sammenheng uheldig.

Til slutt viser undersøkelsen at arbeidet med kvalitet i fag- og yrkesopplæring er ulikt organisert og fundert i fylkene. Vi har funnet mønstre i materialet som kan tyde på at det finnes to hovedmodeller. Den ene av disse framtrer å være forankret i tradisjonell linjeorganisering. Her prioriteres veiledning i bedrift sammen med oppfølging i forhold til læreplan (spesielt ved avvik) og utvikling for eksempel av fellesarenaer mellom lærere og instruktører. Det synes å ha sammenheng med at skoleeier håndhever bestemte minimumskrav overfor lærebedriften, og at antall ansatte i fylkeskommunen som arbeider med fag- og yrkesopplæring er høyt eller over gjennomsnittet. Oppfølging i forhold til blant annet lærebedriftsbasert vurdering og brukerundersøkelser står derimot svakere.

Den andre modellen framtrer i større grad å være nettverksbasert. Vi har kalt det et kvalitetsnett. Innenfor denne modellen betyr eksternt samarbeid og forgrening av virksomheten langt mer. Ikke minst spiller samarbeid med opplæringskontor og -ringer en viktig rolle, men det er også andre allianseforhold til prøvenemnder og y-nemnd. Kvalitetsarbeidet framtrer å være mer variert, hvor blant annet flere verktøy er i bruk. Til sammen danner dette en infrastruktur. Vårt materiale tyder på at kvalitetsarbeidet er bredest, der antall ansatte i fylkeskommunen som arbeider med fag- og yrkesopplæring ikke er for mange og ikke for få, men befinner seg i en slags ”mellomgruppe” (9 – 13 ansatte). En bredest mulig bruk av verktøy og et bredest mulig samarbeid innenfor yrkesopplæringsnemnda synes også å være koplet til at heller ikke antall lærekontrakter tegnet med eller formidlet via opplæringskontor er for høyt, men ligger på en form for ”mellomnivå” eller i en ”mellomkategori” (70 – 80 %). Antall ansatte i fylkeskommunen framtrer på denne bakgrunn å være en kritisk faktor og bør vurderes nøye.

Antall informanter er for få til at vi kan snakke om statistiske bevis. Modellene er vokst fram i form av gjentakelser og ”fortetninger” i materialet på bakgrunn av å sammenholde statistisk (eller såkalt krysskjøre) ulike spørsmål og variable. Etter vår vurdering gir det et interessant bilde. Kvalitetshjulet synes å fungere best der det er et kvalitetsnett. En politisk konsekvens av dette vil kunne være at det kan fungere kontraproduktivt å kreve en strammere linjeorganisasjon med blant annet større krav til skoleeiers oppfølging av den enkelte lærebedrift. Det kan ødelegge den tyngde i kvalitetsarbeidet som synes å være vokst fram gjennom pragmatisk organisering og tilrettelegging.

5 Kvalitetssikring av kvalitetsvurderingene

5.1 Innføring av nytt statlig tilsyn

Forslaget som foreligger fra den såkalte Lovarbeidsgruppa til endringer i opplæringslovens bestemmelser om fagopplæring innebærer en styrking av statens rolle vis à vis fagopplæringen. En vesentlig komponent innenfor det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet er en styrking av det statlige tilsyn overfor grunnopplæringens alle nivåer, inkludert opplæring i bedrift. Forslaget går ut på at de tilsynsoppgaver overfor opplæring i bedrift som innenfor dagens regelverk er lagt til yrkesopplæringsnemnda, skal overføres til fylkesmannen som statens representant på det regionale nivå. Som en del av dette innføres nye metoder for systemrevisjon i forhold til skoleeiers rettslige ansvar. Første systemrevisjon ble foretatt våren 2006. Den var knyttet til skoleeiers ansvar når det gjelder å ha forsvarlige system som sikrer at bestemmelser i lov og forskrifter blir fulgt, inkludert oppfølging av resultater fra nasjonale kvalitetsvurderinger. Revisjonen var rettet mot oppfølging av skolebasert vurdering i grunnskolen innenfor det kommunale nivå. Dette dreier seg om nye bestemmelser i loven om "skoleeiers ansvarsomfang" som ble innført i 2003 (opplæringslovens § 13 -10). En liknende systemrevisjon er planlagt gjennomført i 2007 mot det fylkeskommunale nivå og videregående opplæring.

Innføring av nytt statlig tilsyn overfor hele grunnopplæringen har størst konsekvenser i forhold til fag- og yrkesopplæringen. Det forrykker fagopplæringens tradisjonelle treparts-samarbeid og de regionale, partssammensatte yrkesopplæringsnemndene funksjon og oppgaver. Vi har tidligere i denne rapporten sett at en del av yrkesopplæringsnemndenes oppgaver gjennom de senere år er overtatt av fylkeskommunen, og tilsvarende er praktisk tilrettelegging og faglig oppfølging av opplæring i bedriftene for en stor del overtatt av opplæringskontorene. Nye koordinerende medier som plattformer og verktøy knyttet til det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet spiller i denne sammenheng en liknende rolle. De avlaster for koordineringsfunksjoner innenfor politiske og faglige organ og tilfører samtidig nye oppgaver og ny virksomhet. Også nye pedagogiske verktøy kan til dels ha en likedan sammenbindende funksjon. Til slutt har y-nemndenes koordineringsoppgaver endret retning mot politisk og organisatorisk samordning og forhandlinger på regionalt nivå med formidling og dimensjonering som nye kjerneområder. Lovarbeidsgruppas forslag til nye bestemmelser vil være en sanksjonering av y-nemndas primærfunksjon som en samarbeidende privat interessegruppe overfor skoleeier.

Overgang fra faglig styring til statlig tilsyn henger sammen med generelle endringer innenfor organisering av offentlig forvaltning, hvor nye kontrollsystemer skal sikre systemer for forvaltning av rettigheter (for eksempel opplæringsretten) og politisk kontroll med bruk av offentlige midler (Berg m fl 2003, Power 1997, Olsen 1998, Øgård 2000), inkludert blant annet opplæringstilskudd til lærebedrifter. Juridifisering av sosiale og organisatoriske avhengigheter gjennom formelle avtaler som regulerer partenes gjensidige ansvar, oppgaver og forpliktelser hører også med til dette bildet (Habermas 1988, Sand 1996, Andersen 2004).

I forhold til fagopplæring innebærer dette en ”re-regulering” (Berg m. fl. 2003) eller ”statliggjøring” (Young 2005b) av et tidligere korporativt regulert område, en tendens som har liknende forløp også i andre europeiske land.

Den fulle effekten av dette kan først studeres når de nye bestemmelsene blir iverksatt og praktisert. I forkant av dette skal vi i denne sammenheng begrense oss til tre mer avgrensede spørsmål:

- 1) Hva kjennetegner de institusjonelle forutsetningene på regionalt nivå for implementering av statlig tilsyn overfor videregående opplæring, inkludert fagopplæring?
- 2) Hvilket kjennskap, kunnskap og ressurser finnes etablert for å ivareta denne funksjon?
- 3) Hvilke vurderinger blir gitt av aktørene som er involvert i forhold til forventninger til og antakelser om konsekvenser ved et nytt tilsynssystem?

5.2 Nåværende kontaktflate mellom fylkesmann og skoleeier

Vårt materiale tyder på at det er stor variasjon fra fylke til fylke når det gjelder hvor ofte det er kontakt mellom fylkeskommunene og fylkesmann. En grov oversikt tilsier at det kan variere mellom fire og tretti møter i året. Det er særlig antall uformelle møter eller møter mellom medarbeidere på tvers av organisasjonene for å diskutere enkeltsaker som varierer. Bare halvparten av fylkesmennene oppgir i undersøkelsen at det holdes regelmessige tilsynsmøter, men to tredeler sier at det er en hyppig og regelmessig kontakt mellom utdanningsavdelingen hos fylkesmann og fylkeskommunen i løpet av et år. Flere informanter trekker fram at man i løpet av de siste årene har klart å bygge opp et godt og tillitsfullt samarbeid. Vi har fra andre sammenhenger forstått at kommunikasjonen mellom det statlige og det fylkeskommunale nivå tidligere var mindre åpen på regionalt plan.

Også bredden i kontakten synes å være ganske omfattende. Særlig synes Kunnskapsløftet til å ha bidratt til et behov for koordinering og samarbeid. Karriereplanlegging og oppfølging i forhold til frafall i videregående opplæring, planlegging i forhold til Programfag-til-valg, etablering av regionkontakter i forbindelse med innføring av Kunnskapsløftet samt felles-samlinger mellom kommunene, fylkeskommunen og fylkesmann om samarbeid mellom skole og arbeidsliv er eksempler på emner som blir nevnt har vært oppe på deres siste felles møte. Enkelte fylkesmenn oppgir også deltakelse i et felles forum for skole- og barnehageutvikling og deltakelse i møte med den politiske komiteen i fylkekommunen som emner som er fulgt opp i fellesmøter. En utdanningsdirektør oppgir i tillegg å ha deltatt i møter i yrkesopplæringsnemnda. Så tett oppfølging i forhold til fag- og yrkesopplæring framtrer ut fra vårt materiale imidlertid sjelden å være tilfelle. Det blir oppgitt at få eller ingen av tilsyns- eller fellesmøtene eksplisitt eller isolert har hatt fag- og yrkesopplæring som tema.

Fylkesmannens strategiske triangel: veiledning, koordinering og tilsyn

Fylkesmannens oppgaver i forhold til skole og opplæring er treleddet: veiledning, koordinering og tilsyn. Det gjelder både overfor grunnskolen og videregående opplæring med henholdsvis kommunene og fylkeskommunen som skoleeiere. Denne tredeling blir av en av utdanningsdirektørene i et intervju omtalt som fylkesmannens ”strategiske triangel”.

Vår undersøkelse viser at i de fleste fylker er disse primæroppgavene tillagt noe forskjellig vekt og omfang i forhold til kommuneplan og til fylkesplan. De fleste fylkesmenn framstår å ha en mer omfattende veiledningsfunksjon overfor kommunene enn overfor fylkeskommunen. Kommunene tar selv aktivt initiativ til dette. Veiledningen vil ofte også være mer detaljert, blir det hevdet, og den er basert på mer omfattende uformell dialog og rådgivning. Selv om veilednings- og koordineringsfunksjonen i prinsippet skal være det samme på begge nivå, vil den derimot være mer rettet mot systemnivå når det gjelder fylkeskommunen, hevder en informant. Mange peker også på at samarbeidet mellom fylkesmannen og fylkeskommunen skjer gjennom direkte kontakt medarbeidere imellom, enkelte på grunn av fysisk nærhet.

Dialog om kvalitetskontroll

Fylkesmannens oppgave som klageinstans – hva vi her vil kalle kvalitetskontrolloppgaver – er på samme måte mindre utbredt overfor fylkeskommunen enn overfor kommunene. Områder for klagebehandling er langt flere og større når det gjelder grunnskolen enn hva det er for videregående opplæring. Videre oppgir flere at det på de områder som er felles, kommer det samtidig færre saker til behandling. Størst vekt har forvaltningssaker knyttet til tilrettelagt opplæring (”spesialundervisning”). I tabell 5.1 er gjengitt omfanget på landsbasis av klagesaker knyttet til henholdsvis eksamen og tilrettelagt opplæring tatt opp i møter mellom fylkesmann og fylkeskommunene.

Tabell 5-1 Vektlegging av forvaltningssaker i møter mellom fylkesmann og fylkeskommune

Hvor mye er følgende temaer blitt vektlagt i møter mellom fylkesmannen og fylkeskommunen?	Stor vekt	Noe vekt	Liten vekt	Ikke vektlagt	Ikke sikker	Sum
Klagesaker knyttet til eksamen	-	7	3	3	1	14
Klagesaker knyttet til tilrettelagt opplæring / spesialundervisning	8	4	1	-	1	14

Det er også en forskjell når det gjelder hvordan oppmerksomheten og mengde av saksbehandling fordeler seg mellom opplæring i skolen på den ene siden og fagopplæring i bedrift på den andre. Fylkesmannen får flere saker som gjelder opplæring i skole enn opplæring i bedrift, blir det sagt. Det kan ha sammenheng med et generelt svakere fokus mot og dårligere oversikt over opplæring i bedrift, blir det trukket fram. En informant vektlegger ressursituasjonen som årsak til svak eller manglende fokusering på fagopplæring. Det er blant annet for få ansatte til å dekke dette området ved siden av øvrige ansvaret man allerede

har. På den positive side blir det trukket fram at det er mer oppmerksomhet mot fagopplæring i dag enn for få år siden. En utdanningsdirektør oppgir at de har hatt egne prosjekt knyttet til evaluering av opplæring i bedrift.

Dialog om kvalitetsutvikling

Tabell 5.2 gir en oversikt over omfanget og vektlegging av veilednings- og koordineringsaker – relatert til hva vi her vil kalle kvalitetsutviklingsoppgaver – som har vært tatt opp i møter mellom fylkesmannen og fylkeskommunen i løpet av de siste to årene. Av tabellen fremgår det at det er en liknende forskjell mellom mengde oppmerksomhet rettet mot skolen og oppmerksomhet rettet mot fagopplæring i bedrift som blir oppgitt å være mellom oppmerksomhet rettet mot grunnskolen og mot videregående opplæring.

Tabell 5-2 Vektlegging av spørsmål relatert til kvalitetsutvikling i møter mellom fylkesmann og fylkeskommune

Hvor mye er følgende temaer blitt vektlagt i møter mellom fylkesmannen og fylkeskommunen?	Stor vekt	Noe vekt	Liten vekt	Ikke vektlagt	Ikke sikker	Sum
Opplæringstilbud for voksne	4	5	3	2	-	14
Opplæringstilbud for minoritetsspråklig	5	4	4	-	1	14
Tiltak mot frafall	6	6	-	-	2	14
Etatssamarbeid om rådgivning / rekruttering til yrkesfag	3	9	-	2	-	14
Samarbeid skole og arbeidsliv	2	10	1	-	1	14
Alternative vurderingsformer og læringsutbytte i skolen	-	4	3	7	-	14
Alternative vurderingsformer og læringsutbytte i bedrift	-	2	2	10	-	14
Skoleeiers implementeringsplan i forhold til Kunnskapsløftet / regionale planer	6	5	2	-	1	14
Kompetansestrategi for Kunnskapsløftet / lærere	10	2	1	-	1	14
Kompetansestrategi for Kunnskapsløftet / instruktører	2	6	5	1	-	14
Bruk og nytte av demonstrasjonsskoler	-	3	6	5	-	14
Bruk og nytte av demonstrasjonsbedrifter	-	2	6	6	-	14

Den mest slående forskjell innenfor tabell 5.2 er den sterke vektlegging av kompetanseplaner og oppfølging av kompetansestrategien innenfor Kunnskapsløftet i forhold til lærere og den forholdsvis svake vektlegging av et kompetanseløft når det gjelder instruktører. Det har vært satt av øremerkete midler for dette formål for begge grupper og ville slik være å forvente at det hadde en sentral plass i samarbeidet i forhold til både skole og til bedrift. Et annet slående trekk med liknende utgangspunkt er den manglende oppfølging av henholdsvis demonstrasjonsskoler og demonstrasjonsbedrifter. Fylkesmannen er her innstillingsmyndighet overfor

departementet, slik vi tidligere har vært inne på. Det synes imidlertid ikke å være forbundet med egne eller egnete oppfølgingsrutiner. Til tross for at både skolene og bedriftene gjennom prisen er pålagt et generelt ansvar for spredning av sin kompetanse, framtrer både skoleeiere og fylkesmannens rolle på dette punkt å være uklare. Igjen sitter vi tilbake med et inntrykk av at denne ordningen så å si faller utenfor alle systemer. Særlig gjelder dette demonstrasjonsbedriftene.

På motsatt hold gir materialet sterke indikasjoner om at forholdet mellom skole og arbeidsliv som et generelt tema har hatt en sentral plass innenfor samarbeidet. Vi er gjort kjent med at dette har vært et tema for felles samlinger og regionale konferanser mellom så vel kommuner, fylkeskommune og fylkesmann i flere fylker. Det samme gjelder planlegging i forhold til implementering av Kunnskapsløftet, hvor fagopplæring særlig knyttet til Programfag-til-valg er blitt trukket inn, samt etatssamarbeid om rådgivning og rekruttering til yrkesfag. I forhold til implementering, fortolkning og koordinering i forhold til nasjonale planer og satsingsområder kan vi derfor anta at fylkesmannen har vært et viktig bindeledd de siste par årene. Kunnskapsløftet stiller større krav til koordinerende planlegging og innsats, et ansvar som på et generelt plan tydeligvis er fulgt opp innenfor mange fylker.

En tredje dimensjon i tabellen er fylkesmannens oppfølging av rettighetsaspekter. Særlig påfallende er oppfølgingen i forhold til opplæringstilbud for voksne og for minoritetsspråklige, som har hatt en langt mindre sentral plass innenfor samarbeidet mellom skoleeier og yrkesopplæringsnemndene (jf tidligere gjennomgang). Dette kan blant annet ha sammenheng med innføring av nye forskrifter om voksnes rettigheter.

I en viss forstand speiler y-nemndenes aktivitet og fylkesmannens oppfølging likevel hverandre. Også innenfor samarbeidet mellom fylkesmann og fylkeskommunene har det vært et relativt sterkt fokus på tiltak mot frafall. *Til sammen gir dette et inntrykk av en generell forankring og befestning av prinsippet om en grunnopplæring for alle som et hovedmål og grunnprinsipp innenfor videregående opplæring.*

Til tross for at fylkesmannen er klageinstans i forhold til eksamen og dokumentasjon av kompetanse, framtrer ansvarlige innenfor fylkesmannsembete på den annen side å ha lite kjennskap til alternative vurderingsformer, og igjen i enda mindre grad i forhold til bedrift enn innenfor skolen. Dette bekrefter, som for kompetanseutvikling blant inspektører, at fylkesmannen beskjefter seg lite med opplæringens praktiske organisering og innhold, spesielt innenfor fag- og yrkesopplæring, selv på områder som tradisjonelt har hørt inn under utdanningsdirektørens fag- og myndighetsområde eller som ligger innenfor eller nært opp til dens embete.

Dialog om kvalitetsvurdering

Fylkesmannens nye tilsynsoppgaver i relasjon til implementeringen av nye prosedyrer, metoder og prinsipp tilknyttet det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, hva vi her vil kalle kvalitetsvurderingsoppgaver, har ennå en svak forankring. Dette framgår av tabell 5.3. Bare systemer for skolebasert vurdering er gitt samme status og oppfølging som annen tilsyns-

koordinerings- og veiledningsvirksomhet. Dette står imidlertid nok en gang i sterk kontrast til et manglende fokus på lærebedriftsbasert vurdering innen fagopplæring, som etter loven er likestilt med skolebasert vurdering. Skolebasert vurdering og lærebedriftsbasert vurdering er lovpålagte prosedyrer som skal sikre at det på det enkelte lærested finnes ”forsvarlige system” som trykker at regelverkets bestemmelser og krav blir etterfulgt og fulgt opp.

Tabell 5-3 Vektlegging av spørsmål relatert til kvalitetsvurdering i møter mellom fylkesmann og fylkeskommune

Hvor mye er følgende temaer blitt vektlagt i møter mellom fylkesmannen og fylkeskommunen?	Stor vekt	Noe vekt	Liten vekt	Ikke vektlagt	Ikke sikker	Sum
Gjennomføring av brukerundersøkelser i skole og bedrift	-	4	7	2	1	14
Oppfølging av brukerundersøkelser i skole og bedrift	-	6	5	2	1	14
Systemer for skolebasert vurdering	5	4	3	1	1	14
Systemer for lærebedriftsbasert vurdering	1	1	5	5	2	14
Skoleeiers oppfølging av resultat på nasjonale prøver	1	4	5	3	1	14
Skoleeiers arbeid med et helhetlig kvalitetsvurderings-system i forhold til skole	1	4	7	2	1	14
Skoleeiers arbeid med et helhetlig kvalitetsvurderings-system i forhold til bedrift	1	4	6	3	-	14
Skoleeiers arbeid med et helhetlig kvalitetsvurderings-system i forhold til egen virksomhet	-	4	5	5	-	14
Teknisk standard og utforming av skoleeiers kvalitetsvurderingssystem	1	3	4	5	1	14
Offentliggjøring av kvalitetsvurderingsresultat	-	2	5	7	-	14
Skoleeiers involvering av berørte parter i planleggingsarbeid (foreldre, elever, lærlinger, andre etater, bransjeforeninger, interessegrupper)	1	2	6	4	1	14
Skoleeiers involvering av yrkesopplæringsnemnd i planleggings- og analysearbeid	-	1	6	6	1	14
Generelt om skoleeiers ressursplanlegging, ressursbruk og elev-/lærlingutbytte	1	5	3	5	-	14

Tabellen viser mer generelt at både komponenter, metodiske prinsipp og systemvurderinger knyttet til det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet er relativt svakt representert. Komponenter som nasjonale prøver og brukerundersøkelser (Elevundersøkelsen og Lærlingundersøkelsen) oppgis bare av en tredel av informantene å være vektlagt i dialog med fylkeskommunen, til tross for at dette er viktige elementer på nasjonalt nivå. Dette inkluderer også for eksempel spørsmål om offentliggjøring, som er et sentralt prinsipp innenfor kvalitetsvurderingssystemet, og som på et generelt plan har vært mye diskutert i blant annet presse og organisasjonssammenhenger i den samme periode. På dette nivå framtrer fylkesmannsembetet verken å ha hatt en koordinerings-, en veilednings- eller en tilsynsfunksjon. Det samme gjelder i forhold til å sikre internkontrollsystemer både på skole-, bedrifts- og fylkeskommunalt nivå – faktisk svakest i forhold til det siste. På et generelt plan er spørsmål

knyttet til struktur- og resultat kvalitet – koplet til ressursplanlegging og læringsutbytte – i noen grad trukket inn, mens prosesskvalitetsprinsipper og elementer knyttet til rutiner for medvirkning bare svakt har vært fremme. Alt i alt framtrer systemvurdering – både som prinsipp, verktøy og metode – dermed i liten grad å være forankret i samarbeidet mellom stat og skoleeier på regionalt nivå. Sett på denne bakgrunn må vi konkludere at fylkesmanns-embetet har hatt en svak og lite aktiv rolle i forhold til implementering av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet i relasjon til videregående opplæring.

5.3 Fylkesmannens nye tilsynsrolle

Fylkesmannens nye tilsynsrolle overfor grunnopplæringen går på tre plan: Dels koplet til det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet som et annerledes system og organisering med nye metoder og verktøy, dels knyttet til områdeutvidelse (fagopplæring), og dels gjennom nye former for tilsyn. Vi skal trekke frem noen aspekt i forhold til det siste.

I 2006 ble det for første gang gjennomført nasjonalt tilsyn i grunnopplæringen, i første omgang rettet mot kommunene som skoleeiere for 1. til 10. klassetrinn. Tilsynet fulgte samme mal og veiledning i alle fylker – med opplæring fra Utdanningsdirektoratet i forkant – hvor det skulle fokuseres på om visse systembetingelser, slik dette er nedfelt i regelverkets bestemmelser, var oppfylt. Tilsynet, utformet etter modell av systemtilsyn, var rettet mot skoleeiers systemer for vurdering av egen systemkompetanse, kvalitet og effektivitet, herunder oppfølging av systemer for skolebasert vurdering på lokalt nivå.

Dette er en ny tilsynsform, der det defineres noen minimumsbetingelser i relasjon til institusjonelle krav med fokus på eventuelle avvik, og hvor det blir gitt merknader i forhold til dette. Tidligere har man i større grad hatt dialogbaserte tilsyn eller inspeksjoner. Selve temaet var også relativt nytt. Innenfor tidligere modeller er det få fylkesmenn som har hatt tilsyn med fylkeskommunen som skoleeier relatert til et område som skolebasert vurdering. Halvparten av fylkesmannsembetene oppgir at de har hatt dialogbaserte tilsyn med dette som fokus, men bare en femdel innenfor videregående opplæring. Lærebedriftsbasert vurdering har ingen hatt som tema i følge de opplysninger som er gitt i forbindelse med vår undersøkelse. Ved tidligere inspeksjoner og tilsyn har fylkesmannsembetene i all hovedsak konsentrert seg om skolesiden. Mer enn halvparten har hatt samtaler med rektor og lærere i skoler, mens bare ett svar oppgir å ha hatt kontakt med bedrift og opplæringskontor og samtale med faglig leder. På fylkeskommunalt plan oppgir riktignok 3 blant 12 svar at de inkluderer samtaler med ansvarlige for fag- og yrkesopplæring i forbindelse med tilsyn. Tidligere tilsyn framtrer slik i liten grad å ha hatt et systematisk fokus på prosedyrer. Især gjelder dette lokalt nivå – og aller minst i forhold til praksis og forankring i bedrift.

Vi ønsket å vite i hvilken grad utdanningsdirektørene oppfattet systemtilsynet – rettet mot systemrevisjon – isolert sett ble ansett som en annerledes og bedre metode enn tidligere former for tilsyn. Noen indikasjoner på dette er gitt i tabell 5.4.

Tabell 5-4 Utdanningsdirektørenes vurderinger av systemtilsyn som metode

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum
Systemrevisjon er som metode svært lite forskjellig fra tidligere tilsyn	2	4	5	3	-	14
Bruk av systemrevisjon tydeliggjør på en ny og god måte avvik i forhold til regelverkets krav	9	5	-	-	-	14
Bruk av systemrevisjon tydeliggjør ikke mer om skoleeiers kvalitetsarbeid enn det som var kjent fra tidligere	1	3	9	1	-	14
Bruk av systemrevisjon bevisstgjør og tydeliggjør for tilsynsutøver grensene for bruk av skjønn	6	6	2	-	-	14
Bruk av systemrevisjon legger for stort ansvar på den enkelte fylkesmann / utdanningsdirektør i forhold til å konkretisere regelverket til minimumskrav og handlingsplikter	2	5	-	7	-	14
Det er behov for å utvikle flere felles objektive, målbare kriterier til bruk ved systemrevisjon	11	2	-	-	1	14
Det er nødvendig med enkle minimumsstandarder når det gjelder krav – av respekt for lokale tilpasninger og metoder	4	2	4	2	2	14

Av tabellen kan vi lese at utdanningsdirektørene for det meste oppfatter at systemrevisjon skiller seg fra tidligere former for tilsyn. Mer enn halvparten gir uttrykk for dette. Et stort flertall oppgir også at det gir mer informasjon enn tidligere brukte teknikker. På to vesentlige punkter deler imidlertid oppfatningene seg i to like store grupper. Gruppen av informanter er splittet for det første i forhold til om bruk av systemrevisjon legger for stort ansvar på den enkelte utdanningsdirektør når det gjelder å konkretisere og operasjonalisere regelverket ned til minimumskrav og handlingsplikter. Her har Utdanningsdirektoratets veiledning kommet inn i forkant til hjelp for å utvikle en felles forståelse – en veiledning alle informantene vurderer som god og en som svært god – men det er likevel et stort flertall som mener at det er behov for å utvikle flere felles objektive og målbare kriterier til bruk ved systemrevisjon. Vi tolker dette som at metoden som sådan også skaper usikkerhet: at metoden tydeliggjør og bevisstgjør for tilsynsutøver grensene for bruk av skjønn, slik det er fokusert på gjennom et annet spørsmål, på en måte som kan gjøre det lettere, men mer prekärt å trå feil. Mål og fokus for det nasjonale tilsynet er, slik en av informantene beskriver i sin besvarelse, ”å sette grensene for hva som er lovlig og ikke-lovlig, og ikke et skille mellom godt og dårlig”. Denne juridifiseringen av kvalitet synes å slå delvis negativt tilbake på tilsynsutøveren selv, hvor utdanningsdirektørene kan synes å velge den såkalt lette vei ut. De ønsker seg flere og bedre – og antakelig enklere – kontrollkriterier.

I det andre spørsmålet hvor oppfatningene er delte, er splittelsen annerledes fordelt. Det kan også synes å gå i motsatt retning. Det er vanskelig å kombinere et ønske om flere felles objektive og målbare vurderingskriterier med ønske om hensyn til lokale tilpasninger og metoder gjennom enkle minimumsbestemmelser. Vi tror at dette er uttrykk for et reelt

dilemma gitt kvalitetsvurderingssystemets rammer. Det lar seg ikke enkelt løse gjennom flere sammenliknbare objektive kriterier, når det samtidig skal tas hensyn til – og måle – den lokale metodefrihet. En av våre informanter skriver:

Som en av flere metoder er den (systemrevisjon) god når en er seg bevisst begrensningene, men vårt land bør som en rekke andre land kombinere systemtilsyn – lovlighet – med inspeksjon: faglig, pedagogisk kvalitet. Dette forsterkes etter mitt syn av overgangen til forskriftsfestede kompetansemål som målbegrep i planene.

Det dreier seg, slik vi forstår det, blant annet om å ta vare på flere elementer i det strategiske triangel. Eller med et annet begrep: også å ta vare på læringsaksen innenfor kvalitetsvurderingssystemet, her knyttet til koordinering og veiledning (jf tidligere diskusjon av verktøyenes materielle og symbolske struktur, avsnitt 2.3 og 4.6). Denne dobbelthet kommer også fram i utdanningsdirektørenes vurdering av endringer i tilsynsrollen gjengitt i tabell 5.5.

Tabell 5-5 Utdanningsdirektørenes vurderinger av endringer i tilsynsrollen

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum
Bruk av systemrevisjon har forandret tilsynsrollen vis à vis skoleeier	6	8	-	-	-	14
Bruk av systemrevisjon tydeliggjør lokal variasjon som kan bli kilde til regional læring	4	4	2	-	4	14
Bruk av systemrevisjon gir et godt grunnlag for kvalitetssikring og læring for den enkelte skoleeier	7	5	1	-	1	14
Felles nasjonalt tilsyn har forenklet fylkesmannens tilsynsfunksjon	1	8	4	-	1	14
Felles nasjonalt tilsyn har forbedret fylkesmannens tilsynsfunksjon	6	8	-	-	-	14
Systemrevisjon som verktøy har styrket fylkesmannens tilsynsfunksjon og myndighet	7	4	2	-	1	14
Det er viktig at tilsyns- og revisjonsoppgaver ikke fortrenger fokus fra andre veilednings- og koordineringsfunksjoner	8	4	2	-	-	14
Det er for tidlig å trekke noen erfaringer fra bruk av systemrevisjon og felles nasjonalt tilsyn	5	2	4	1	2	14

Sett med et bredere blick er det et flertall av utdanningsdirektørene som gir uttrykk for at felles nasjonalt tilsyn har forbedret fylkesmannens tilsynsfunksjoner, om enn ikke forenklet disse. Det har også etter flertallets oppfatning styrket tilsynsfunksjonen og fylkesmannens myndighet. Det har videre uten tvil forandret tilsynsrollen vis à vis skoleeier, blir det oppgitt. Læringsaspektet reises det imidlertid noe mer tvil til, spesielt på regionalt nivå. Det er langt fra så mange som mener at bruk av systemrevisjon kan tydeliggjøre lokal variasjon på en måte som kan bli kilde til regional læring som generelt at metoden tydeliggjør på en god måte

avvik i forhold til regelverkets krav. Det siste er alle informanter enige i, mens det første oppgir bare litt over halvparten sin tilslutning til. Det kan synes som om systemrevisjon etter en del av utdanningsdirektørens mening er relativt lite egnet til sammenliknende vurderinger for gjensidig læring. Strengt tatt kan det se ut til at enkelte mener at systemrevisjon heller ikke er en fullgod metode når det gjelder kvalitetssikring og læring på det lokale plan for den enkelte skoleeier.

Kan vi lese dette som at systemrevisjon er best som metode dels som prinsipp og dels som vurderingsinstrument til bruk for de sentrale myndigheter? Vi skal ikke spekulere for mye i dette. Det kan være tilfeldigheter som gjør at bruk av systemrevisjon får litt lavere score på skoleeiernivå. Men det kan også bunne i en realitet, knyttet til at mål og metoder nettopp er formelle og magre. Den tvil som kommer til uttrykk blant enkelte utdanningsdirektører kan igjen muligens forstås som tegn på en type strukturell ambivalens som grunnleggende sett er knyttet til dette som vurderingsmetode: systemrevisjon er best som styringsinstrument – og god på det generelle plan – men er kanskje et mindre egnet utgangspunkt for kvalitetsutvikling.

Vi oppfatter det i denne sammenheng som interessant at flere enn halvparten oppgir at de er helt enige i at det er viktig at tilsyns- og revisjonsoppgaver ikke må fortrenge fokus fra andre veilednings- og koordineringsoppgaver. Dette oppfatter vi som en riktig vurdering sett på bakgrunn av blant annet de utfordringer Kunnskapsløftet stiller i forhold til koordinering og samarbeid på tvers av nivåer og den rolle som utdanningsavdelingen hos fylkesmann kan synes å ha spilt eller har bidratt til i den forbindelse.

Det er for tidlig å trekke noen endelige erfaringer eller konklusjoner om effekter knyttet til bruk av systemrevisjon. Det vil likevel allerede nå være grunnlag for å reise spørsmål knyttet til kapasitet og kompetanse, kanskje nettopp nå før videre implementering finner sted. Tabell 5.6 viser at det finnes et reelt behov på disse områder.

Tabell 5-6 Utdanningsdirektørens kapasitetsvurdering i relasjon til tilsyn med fag- og yrkesopplæring

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum
Vårt kontor / fylkesmannen har per i dag ikke tilstrekkelig kompetanse til å utføre tilsyn i forhold til fag- og yrkesopplæring	3	6	2	3	-	14
Vårt kontor / fylkesmannen har per i dag ikke tilstrekkelig med ressurser til å utføre tilsyn i forhold til fag- og yrkesopplæring	6	5	2	1	-	14
Av kunnskaps- og kapasitetshensyn er det behov for samarbeid med arbeidslivets parter og / eller Samarbeidsrådet for yrkesopplæring, SRY, om fortolkning av systemforutsetninger og myndighetskrav	6	5	2	1	-	14

Fylkesmannens strategiske oppgaver vis à vis grunnopplæringen er mer enn tilsyn. Dersom systemtilsyn skal suppleres av blant annet faglig og pedagogisk inspeksjon, indikerer vårt

materiale at det vil være behov for at de regionale statlige utdanningskontorene ved fylkesmannens kontor blir tilført mer kompetanse, mer kapasitet og mer ressurser. Først og fremst mangler utdanningskontorene kompetanse om og kompetanse på fag- og yrkesopplæring. Av de 14 kontorene som inngår i undersøkelsen, er det tre kontorer som har en eller to personer med fag- eller svennebrev blant sine ansatte – som utgjør mindre enn to prosent av det totale antall medarbeidere ved kontorene innenfor utvalget. Lovarbeidsgruppen deler ikke denne vurdering ettersom den antar og hevder at forslag til endringer i opplæringslovens bestemmelser, inkludert nye premisser for statlig tilsyn, skal kunne gjennomføres uten at det medfører økte økonomiske kostnader (side 52). Men det dreier seg her også om endring av fokus og av praksis. Dersom arbeidslivets parter skal være en strategisk medaktør innenfor videregående opplæring, slik Lovarbeidsgruppa går inn for, tror vi at en viktig begynnelse og forutsetning vil være at det i tillegg utvikles et nærmere samarbeid mellom de regionale statlige utdanningskontorene hos fylkesmannen og Samarbeidsrådet for yrkesopplæring, SRY, om premisser og forutsetninger for statlig tilsyn og systemrevisjon innenfor fag- og yrkesopplæring. Et slikt behov kommer også fram gjennom utdanningsdirektørens svar gjengitt ovenfor (tabell 5.6).

5.4 Sammenliknende aktørvurderinger i forhold til ny tilsynsordning

Innføring av nye former for statlig tilsyn i grunnopplæring inngår som del av en generell omlegging av organisasjons- og styringsformer i offentlige forvaltning. Dette omfatter omlegginger og reformer på flere plan, som med et samlebegrep er blitt kalt "New Public Management", slik vi tidligere har beskrevet (kapittel 2). Et hovedtrekk ved denne forvaltnings- og reformretning er at fokus er forskjøvet fra prosedyreregler innenfor lukkede hierarkier til en grenseregulering av og mellom mer eller mindre selvstendige enheter, parter og system. Fylkeskommunen som skoleeier er eksempel på slik selvstendigjøring. Vektleggingen av elev og lærlinger som brukere er et annet. Arbeidslivets interesser og parter blir i denne sammenheng et tredje, mer eller mindre likestilt delsystem. Vi går fra et forhandlingssystem med parter til et reguleringssystem med medaktører. Enkelte har trukket frem at vi slik står overfor et slags holdnings- og perspektivskifte, der mellomrommene eller grenseflatene mellom organisasjoner og aktører er kommet i forgrunnen, mens "rommene" innenfor og enkeltsystemene for seg selv er blitt en form for bakgrunn (Berg & Lauvdal 2001, Berg m fl 2003). Vi kalte dette i kapittel 2 for "porøse" organisasjoner og reguleringsformer. Sett fra et reguleringssynspunkt er drivkraften å skape mer effektive, tilpasningsdyktige og fleksible system, som i kraft av desentralisert ledelse, kompetanseoppbygging, nettverk og til dels individualisert ansvar bidrar til høyere ytelse og til større kostnadseffektivitet (Christensen & Lægreid 2001, Klausen 2001). Utvikling av nye indikatorer som kan måle utbytte, innsats, formålsrasjonalitet og kostnader innenfor et nasjonalt system for sammenliknende vurderinger vil være del av en slik omlegging – mot et system for systemkvalitet.

Like fullt dreier dette seg om sammensatte endringer og forløp. Omlegginger innenfor ulike felt og sektorer av samfunnet kan ha ulik begrunnelse og fokus. Enhetene og aktørene som inngår i slike omstillingsprosesser vil videre kunne ha ulike motiv og interesser. Det kan også dreie seg om større eller mindre brudd eller kontinuitet i forhold til tidligere måter å organisere verdandarder, samarbeid og samhandling på.

Vi ønsket å undersøke aktørenes – her fagopplæringsansvarlige i fylkeskommunene, ledere av yrkesopplæringsnemnder, utdanningsdirektører og til dels representanter for lærebedrift – foreløpige vurderinger av en omlegging mot nye former for revisjons- og tilsynssystem innen fag- og yrkesopplæringen. I denne sammenheng var vi særlig interessert i hvordan innføring av henholdsvis statlig tilsyn og nye revisjonssystem ble vurdert i relasjon til erfaringer med og prinsipper om trepartssamarbeid innenfor ”den norske modell”.

Vurdering av dagens praksis

Et viktig element i trepartssamarbeidet regulert på regionalt nivå gjennom partenes samarbeid innenfor yrkesopplæringsnemndene har vært y-nemndas ansvar for å sikre kvalitet i opplæringen i bedrift. Denne ordningen har dels noen historisk-institusjonelle røtter, hvor fag- og yrkesopplæringen innenfor tidligere ordninger og lovverk utgjorde et parallelt opplæringsystem ved siden av gymnas og den såkalte allmennutdanningen – nærmest som arbeidslivets egen opplæring. Dels har y-nemndenes kontrollansvar overfor opplæring i bedrift vært en viktig forutsetning for den autonomi arbeidslivets parter har hatt innenfor trepartssamarbeidet vis à vis skolemyndigheter. Men det har samtidig på forskjellig grunnlag vært reist tvil om dets funksjon og praktiske organisering. Tabell 5.7 gjengir aktørenes vurdering av ordningen med kvalitetssikring av yrkesopplæringen gjennom yrkesopplæringsnemndene.

Tabell 5-7 Vurderinger av kvalitetssikring av yrkesopplæringen gjennom y-nemnda. Ved utdanningsdirektører, skoleeiere / fagopplæringsansvarlige og y-nemndsledere

”Kvalitetssikring av opplæring i bedrift har til nå vært godt ivaretatt gjennom partssamarbeidet i regi av yrkesopplæringsnemndene”	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	Sum
Svar fra y-nemndsledere	8	3	-	1	-	12
Svar fra fagopplæringsansvarlige / skoleeier	3	12	-	1	-	16
Svar fra utdanningsdirektør / fylkesmann	1	4	2	-	7	14

Innenfor yrkesopplæringsnemndene har oppmerksomheten vært rettet mer mot selve tilsynsrollen enn mot godkjennings- og kontrolloppgaver. Problemer som er blitt trukket fram i intervju med ledere av y-nemnder, er at yrkesopplæringsnemnda kan komme i en vanskelig mellomposisjon mellom på den ene siden å skulle ivareta fagopplæringens og lærebedriftens interesser vis a vis skoleeier og sentrale myndigheter, skulle drive et aktivt og offensivt rekrutteringsarbeid for anskaffelse av nye læreplasser i bedrift på den andre og samtidig

forvalte et kontrollansvar overfor lærebedriftene på den tredje. Delegering av denne oppgaven til nemndas sekretariat og skoleeier har vært en foretrukket løsning i mange fylker. Usikkerhet rundt denne dobbelrollen både for skoleeier og for y-nemnd kan være noe av bakgrunnen for at y-nemndslederne og fagopplæringsansvarlige også på et mer generelt plan gir uttrykk for noe usikkerhet i forbindelse med kvalitetssikringen av opplæringen i bedrift. Vi tror at svaret ”delvis enig”, slik særlig fagopplæringsansvarlige gir uttrykk for, jf. tabellen over, i denne sammenheng kan tolkes som tvil – gitt den sentrale og strategiske funksjon som kvalitetssikring av opplæring i bedrift har innenfor fagopplæringen. Svarene fra utdanningsdirektørene på sin side er antakelig ikke mer oppsiktsvekkende enn at det dreier seg om et manglende kjennskap til opplæring i bedrift og til yrkesopplæringsnemndenes arbeid – forhold som er viktige nok, men som i denne sammenheng nettopp svarer til deres erfaringer. På det generelle og prinsipielle plan svarer et stort flertall av utdanningsdirektørene at fylkesmannens tilsynsmyndighet vis à vis bedrift ikke må forrykke et tillits- og avhengighetsforhold mellom skole og arbeidsliv (tabell 5. 8).

Tabell 5-8 Vurdering av tilsynsmyndighet overfor lærebedrift i relasjon til tillitsrelasjoner mellom skole og arbeidsliv. Ved utdanningsdirektører

”En presisering av fylkesmannens tilsynsmyndighet vis-à-vis opplæring i bedrift må ikke forrykke et tillits- og avhengighetsforhold mellom skole og arbeidsliv”	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	Sum
Svar fra utdanningsdirektør / fylkesmann	10	3	-	-	1	14

Vurdering av institusjonelle forutsetninger og mål

Det kan imidlertid rent allment og i de svar vi får, være uklart hvor skillet går mellom vurdering av gjeldende norm som en bestemt praksis og som prinsipp. Vi stilte et motsattrettet spørsmål som skulle forsøke å fange dette opp. I stedet for å spørre etter en vurdering av dagens praksis med direkte referanse til yrkesopplæringsnemndas ansvar, etterspør vi i spørsmålet gjengitt i tabell 5.9 aktørenes vurderinger av behovet for et eksternt (eller et annet enn dagens) tilsynssystem innenfor fag- og yrkesopplæringen. Dette er et spørsmål vi også har tatt med i vår undersøkelse blant faglig ledere og instruktører i bedrift.

Tabell 5-9 Vurderinger av status for eksternt forankret revisjonssystem innenfor norsk fag- og yrkesopplæringen. Ved faglig leder / instruktører i bedrift, y-nemndsledere, skoleeiere / fagopplæringsansvarlig og utdanningsdirektører

”Fag- og yrkesopplæringen i Norge har manglet et eksternt forankret revisjonssystem”	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	Sum
Svar fra faglig leder / instruktør i bedrift	21 %	36 %	10 %	11 %	22 %	100 % (N=100)
Svar fra y-nemndsledere	1	5	4	-	2	12
Svar fra fagopplæringsansvarlige / skoleeier	4	5	6	-	1	16
Svar fra utdanningsdirektør / fylkesmann	5	3	2	-	4	14

Det er flere ting som endrer seg, når problemstillingen snus. Selv om så godt som alle y-nemndsledere oppgav at de var enig i at kvalitetssikring av yrkesopplæringen gjennom yrkesopplæringsnemndas arbeid og kontroll har vært godt ivaretatt, slik vi så i tabellen over, svarer samtidig halvparten at de sier seg enig i at fag- og yrkesopplæringen i Norge har manglet et eksternt forankret revisjonssystem. Det samme ser vi også blant fagopplæringsansvarlige hos skoleeier, der noe over halvparten av våre informanter sier seg enig i at det har manglet et slikt tilsyns- og revisjonssystem. Mest bemerkelsesverdig er likevel svarene fra henholdsvis faglig ledere og instruktører i bedrift på den ene side og utdanningsdirektørene på den andre. Også innenfor disse grupper oppgir over halvparten at det har manglet et eksternt revisjonssystem. Vi tror at dette dels kan være uttrykk for et behov for bedre prosedyrer for og oppfølging av kvalitetsrutiner i bedrift, slik bedriftsundersøkelsen også gjennom andre spørsmål gav indikasjoner om (se avsnitt 3.5). Dels kan det imidlertid også være en generell tilslutning til eksternt tilsyn og revisjon som prinsipp og ide. Svarene fra utdanningsdirektørene må antakelig mest tolkes i en slik retning.

Innenfor organisasjonsteorien er det mye diskutert i hvilken grad nye organisasjonskonsepter og reformbølger er forankret i lokale eller spesifikke institusjonelle behov eller om de utvikles og spres som en type motefenomen (Czarniawska & Sevón 1996, Røvik 1998). Å gjøre som andre kan i seg selv bli oppfattet som en type garanti eller sikring for at man har valgt rett modell eller retning på hva man gjør. Bruk av eksterne tilsyns- og revisjonsmetoder har i denne forstand i dag hegemoni innen så vel privat som offentlig sektor. Gjennom 1990 årene var blant annet sertifisering av virksomheter gjennom ISO systemet svært utbredt. Lærebedriftenes vurdering av et manglende eksternt tilsyn innen fagopplæringen kan tolkes også på bakgrunn av dette. Til et supplerende spørsmål, delvis ment som et kontrollspørsmål, om tydeligere tilsyn eventuelt vil gjøre yrkesopplæringen bedre tilpasset kravene i dagens arbeidsliv, gir bedriftene en nærmest massiv tilslutning til det siste (tabell 5.10).

Tabell 5-10 Lærebedrifters vurdering av innføring av et tydeligere tilsyn i fagopplæringen i relasjon til krav i arbeidslivet

”Tydeligere tilsyn vil gjøre fag- og yrkesopplæringen bedre tilpasset kravene i dagens arbeidsliv”	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	Sum
Svar fra faglig leder / instruktør i bedrift	41 %	33 %	8 %	11 %	7 %	100 % (N=100)

Lærebedriftenes allmenne oppslutning om et prinsipp om tydeligere tilsyn har en høyere score enn deres vurdering av yrkesopplæringens eventuelle mangler på samme punkt. Vi tror at dette er et utslag av eksternt revisjon som en form for ”mote”. Eksternt tilsyn og revisjon er en form de fra andre sammenhenger kan være kjent med – 78 % av bedriftene oppgir for eksempel at de har et standardisert kvalitetssikringssystem som blir brukt innenfor den allmenne produksjonen – og gir det derfor sin tilslutning. De har selv muligens gode erfaringer med dette som verktøy for prosesskontroll, eller de har sett at andre har oppnådd gode resultater (trolig) i kraft av det – og vil gjøre det som i andre sammenhenger regnes som det beste.

Tilnærmet samme spørsmål stilt overfor y-nemndsledere, fagopplæringsansvarlige og utdanningsdirektører gir imidlertid et annet svar. Når det konkretiseres til et spørsmål om eksternt statlig tilsyn, forvandles spørsmålet mer i retning av en såkalt bestiller-utførermodell, der staten er arkitekt og byggherre. Forskjeller knyttet til makt, interesser og posisjoner vil her også komme inn. Det er på denne bakgrunn vi forstår svarfordelingen og svarforskjellene gjengitt i tabell 5.11 mellom på den ene siden utdanningsdirektørenes positive tilslutning til at et tydeligere statlig tilsyn vil gjøre fag- og yrkesopplæringen bedre tilpasset krav og praksis i dagens arbeidsliv og på den annen side en mer moderat tilslutning til det samme fra henholdsvis y-nemndsledere og fagopplæringsansvarlige hos skoleeier. Flertallet av fagopplæringsansvarlige svarer sågar negativt, at de ikke sier seg enig.

Tabell 5-11 Vurderinger av forsterket statlig tilsyn i grunnopplæringen i relasjon til krav og praksis i arbeidslivet. Ved y-nemndsledere, skoleeiere / fagopplæringsansvarlig og utdanningsdirektører

”Forsterket statlig tilsyn vil gi norsk grunnopplæring et kvalitetsvurderingssystem bedre tilpasset krav og praksis ellers i arbeidslivet”²	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	Sum
Svar fra y-nemndsledere	2	5	1	1	3	12
Svar fra fagopplæringsansvarlige / skoleeier	1	5	8	1	1	16
Svar fra utdanningsdirektør / fylkesmann	4	5	-	-	5	14

² Av pedagogiske hensyn er to formuleringer her slått sammen (se Vedlegg 1: Tabellkommentar).

Vi har tilsynelatende fått to motstridende svar: Et flertall blant fagopplæringsansvarlige gir sin tilslutning til at fagopplæringen i Norge har manglet et eksternt forankret revisjonssystem, og et flertall blant fagopplæringsansvarlige sier seg uenig i at et tydeligere statlig tilsyn vil gjøre fag- og yrkesopplæringen bedre tilpasset krav og praksis i dagens arbeidsliv – gitt at dette også er et av målene for det første. Svarene som er gitt av ledere av yrkesopplæringsnemndene synes derimot mer konsekvent. Svarforskjellen hos fagopplæringsansvarlige tolker vi som en tilslutning til en ide om å ha gode revisjonssystemer på den ene side og – antakelig – en vegring mot selv å bli kontrollert på den annen. Svarene fra utdanningsdirektørene er på sin side noe mer entydig, her i samsvar med deres funksjon og oppgaver. Vi skal kort bemerke at vi valgte med vilje ikke å be om en vurdering av statlig tilsyn overfor faglig ledere og instruktører i bedrift. Vi antok at dette på det nåværende tidspunkt i for stor grad kunne assosieres med statlig kontroll, og kanskje for raskt forkastes, eller vende fokus vekk fra prinsippet om tilsyn og revisjon mer allment.

Det er mulig at vi også skal tolke fagopplæringsansvarliges tilsynelatende ambivalens overfor en endring som et slags symptom på at innføring av nye revisjonsprinsipper har preg av en form for motebevegelse. Nå med motsatt fortegn. Prinsippene om et forsterket statlig tilsyn er ledet, tilført og regulert utenfra – eller ovenfra – og har ennå ikke tilstrekkelig trygg forankring på utøver- / utførernivå.

Men det dreier seg om en ambivalens – eller kanskje heller tvil – og ikke om en avvisning. Konkretisert til et annet prinsipp, knyttet til behov for rettslig regulering, er oppslutningen langt større, også blant fagopplæringsansvarlige, slik tabell 5.12 viser. I forhold til spørsmål om nasjonal og statlig regulering vis à vis utbredelsen av lokalt metodevalg spiller muligens også prinsipper om likhet og likebehandling inn, prinsipper som tradisjonelt sett nettopp har vært ivaretatt av byråkratiet (jf. tidligere drøftinger av byråkratiformer i kapittel 2).

Tabell 5-12 Vurdering av behov for tilsyn og rettslig regulering på bakgrunn av lokalt metodevalg. Ved y-nemndsledere, skoleeiere / fagopplæringsansvarlig og utdanningsdirektører

”Med større frihet til lokalt metodevalg er det av rettsmessige grunner behov for et tydelig, eksternt tilsynssystem” ³	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	Sum
Svar fra y-nemndsledere	5	5	1	1	-	12
Svar fra fagopplæringsansvarlige / skoleeier	5	5	5	-	1	16
Svar fra utdanningsdirektør / fylkesmann	9	4	-	-	1	14

En kvalitetssikring av opplæringen i bedrift er i mange fylker for en stor del delegert til og overtatt av skoleeier. Skoleeier sitter med driftsansvaret og er i denne sammenheng viktige aktører. Overfor denne gruppen kan det synes å være behov for et videre forankringsarbeid. Dersom det primære i denne endring er at nye tilsynsmetoder fører til en overgang fra et prinsipp om partsregulert kontroll til et prinsipp om statlig revisjon og kontroll er det

³ Av pedagogiske hensyn er to formuleringer slått sammen (se Vedlegg 1: Tabellkommentar)

imidlertid meget interessant at utvalget av y-nemndsledere – i de fleste spørsmål halvparten eller mer enn halvparten av informantene – i så stor grad gir det sin tilslutning. Lovarbeidsgruppens forslag framstår i en slik sammenheng å være relativt godt forankret.

Andre forventninger

Ut fra de svar vi har fått, kan det synes som om forventningene til et forsterket statlig tilsyn likevel mest går i retning av en forbedring – eller forsterkning – av den nåværende ordning. Først og fremst er det forventninger til at et nytt tilsynssystem kan – og må – garantere en fortsatt tett kopling til arbeidslivet og dets organisasjoner (tabell 5.13).

Tabell 5-13 Vurdering av tilsynssystemets kopling mot arbeidslivet og arbeidslivets organisasjoner. Ved y-nemndsledere, skoleeiere / fagopplæringsansvarlig og utdanningsdirektører

”Et nytt statlig tilsynssystem må garantere yrkesopplæringens tette kopling til arbeidslivet og dets organisasjoner”	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	Sum
Svar fra y-nemndsledere	12	-	-	-	-	12
Svar fra fagopplæringsansvarlige / skoleeier	10	3	1	1	1	16
Svar fra utdanningsdirektør / fylkesmann	6	5	-	-	3	14

Det synes altså ikke å være et ønske om at en sterkere statlig styring – og tydeligere rettslig regulering – av opplæringsansvaret mellom sentralt og regionalt nivå skal innebære en form for regulering eller tilsyn på avstand. Dette kommer klart til uttrykk både fra y-nemndsledere og fra fagopplæringsansvarlige, i noe mindre grad fra utdanningsdirektørene. At det er forventninger om en videreføring av partssamarbeidet innenfor de nye institusjonelle og rettslige rammer, kommer blant annet klart til uttrykk fra y-nemndslederens og fagopplæringsansvarliges side når vi mer konkret spør om et forsterket statlig tilsyn bør se til at yrkesopplæringsnemndene aktivt involveres i skoleeiers planleggings- og vurderingsarbeid (tabell 5.14). Vi forstår det slik at fagopplæringsansvarlige til og med er villige til å bli kontrollert på dette området, kanskje som det eneste eller blant de få. En slik forsterkning er for øvrig i tråd med Lovarbeidsgruppas konkrete og generelle anbefalinger.

Tabell 5-14 Vurdering av tilsynets oppgaver vis à vis relasjonen yrkesopplæringsnemnd – skoleeier. Ved y-nemndsledere, skoleeiere / fagopplæringsansvarlig og utdanningsdirektører

”Forsterket statlig tilsyn bør se til at yrkesopplæringsnemndene aktivt involveres i skoleeiers planleggings- og vurderingsarbeid”⁴	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	Sum
Svar fra y-nemndsledere	10	1	1	-	-	12
Svar fra fagopplæringsansvarlige / skoleeier	7	6	1	1	1	16
Svar fra utdanningsdirektør / fylkesmann	6	4	-	-	4	14

En annen generell forventning – men kanskje litt mer tvilende – er at statlige, nasjonale tilsyn skal gi nye muligheter for systematisk læring når det gjelder organisering og drift av opplæringen (tabell 5.15). Det er knapt noen av informantene som er uenig i dette. Eller sagt på en annen måte, det er ikke mer tvil blant henholdsvis y-nemndslederne og fagopplæringsansvarlige hos skoleeier på dette punkt enn hva utdanningsdirektørene gir uttrykk for etter erfaringer med et første nasjonalt tilsyn (se tabell 5.5 ovenfor, 3. rad).

Tabell 5-15 Vurdering av læringseffekten av nasjonale tilsyn i relasjon til drift og organisering av videregående opplæring. Ved y-nemndsledere og skoleeiere / fagopplæringsansvarlig

”Felles nasjonale tilsyn på bestemte områder og temaer vil skape nye muligheter for systematisk læring i forvaltningen av videregående opplæring”	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	Sum
Svar fra y-nemndsledere	3	6	-	1	2	12
Svar fra fagopplæringsansvarlige / skoleeier	2	10	2	1	1	16

En tredje forventning, men hvor aktørenes synspunkter i større grad deler seg, er at forsterket statlig tilsyn skal gi elever og lærlinger under yrkesopplæring en forbedret kvalitetsgaranti. Både y-nemndsledere og utdanningsdirektørene gir en allmenn tilslutning til dette. Fagopplæringsansvarlige hos skoleeier er derimot langt mer tvilende (se tabell 5.16). En måte å forstå dette på er at det er tre logikker som her støter sammen. Det vil si, vi tror at y-nemndsledere muligens tror på dette ut fra en markedslogikk. Et forsterket tilsyn kan innenfor en slik forståelsesramme sikre elevene og lærlingene en bedre vare. Det sikrer deres rettigheter som brukere eller kunder. Det sikrer også arbeidslivet som avtakere til ”varen”. Utdanningsdirektører gir på sin side sin tilslutning til dette mest sannsynlig ut fra et styringsprinsipp, inkludert kontrollogikk. Tilsyn er i denne sammenheng generelt et gode, som vil sikre likebehandling og kvalitet i alle ledd. Fagopplæringsansvarliges uenighet og tvil er til sist muligens en kombinasjon av de to. Som skoleeiere vil de antakelig ha mest mulig handlingsrom for selv å håndtere og forvalte sitt driftsansvar. De kan muligens også oppfatte at de forvalter dette ansvar nettopp i et spenningsfelt mellom en markedslogikk og byrå-

⁴ Av pedagogiske hensyn er to formuleringer slått sammen (se Vedlegg 1: Tabellkommentar)

kratiske prinsipper – mellom hele tiden å skulle søke optimale løsninger i forhold til rådende betingelser og gitte vilkår på den ene siden og prinsipper om likebehandling og beslutningskonsistens på den annen. Videre er et slikt ”sammenstøt” kanskje også uttrykk for noen interessekonflikter. På et mer generelt plan er det kanskje et tegn på et økt ytre politisk press som ventelig – eller forventet – kan komme som følge av innføringen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, et press som skoleeier vil være blant de første til å kjenne.

Tabell 5-16 Vurdering av tilsynets rolle vis a vis forbedret kvalitetsgaranti for elever og lærlinger. Ved y-nemndsledere, skoleeiere / fagopplæringsansvarlig og utdanningsdirektører

”Forsterket statlig tilsyn vil gi elever og lærlinger under yrkesopplæring en forbedret kvalitetsgaranti”⁵	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	Sum
Svar fra y-nemndsledere	5	4	1	1	1	12
Svar fra fagopplæringsansvarlige / skoleeier	-	6	6	2	2	16
Svar fra utdanningsdirektør / fylkesmann	6	4	-	-	4	14

Vurdering av ytre institusjonelle rammer og vilkår

Som vi har vært inne på i flere sammenhenger har det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet både en horisontal og en vertikal akse. Det er både et rom for læring og det er et rom for kontroll (jf figur 1, kapittel 2). Langs den vertikale akse innebærer innføringen av kvalitetsvurderingssystemet en tilstrømming av kontrollfunksjonene og en omgjøring av opplæringssystemet til en sammenhengende linjeorganisasjon fra departement ut til bedrift. Gjennom intervjuer i bedrift og hos skoleeiere har vi møtt to viktige innvendinger mot at det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet kan fungere som et sammenhengende og autonomt system. Den ene innvendingen gikk på at opplæringssystemet alene ikke kan garantere kvalitet i opplæringen. Bedriftene selv må se verdien i en allmenn kvalitetsheving, ble det sagt, og kvalitet må generelt etterspørres i markedet ved alle typer av kontraktsinngåelser. Dette er et prinsipp som innenfor dagens system først og fremst er koplet til demonstrasjonsbedriftsordningen. Vi valgte likevel å ta det med som spørsmål i undersøkelsen, hvor det viser seg å få generell tilslutning både blant y-nemndsledere og fagopplæringsansvarlige – langt mer enn demonstrasjonsbedriftsordningens relativt svake posisjon kunne tilsi.

⁵ Av pedagogiske hensyn er to formuleringer slått sammen (se Vedlegg 1: Tabellkommentar)

Tabell 5-17 Vurdering av betydningen av arbeidslivets kreditering av kvalitetsvurderingssystemet. Ved y-nemndsledere og skoleeiere / fagopplæringsansvarlig

”Bare om arbeidslivet gir status til og krediterer kvalitet i opplæringen vil kvalitetsvurderingssystemet ha en sjanse til å lykkes”	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	Sum
Svar fra y-nemndsledere	7	5	-	-	-	12
Svar fra fagopplæringsansvarlige / skoleeier	9	4	1	1	1	16

Den andre innvendingen refererte til at fag- og yrkesopplæringen er basert på et samarbeid mellom skole og arbeidsliv, hvor opplæring ikke inngår blant opplæringsbedriftenes kjerneoppgaver – det er nettopp derfor de kan være lærebedrifter. De leverer en lærings-sammenheng og et innhold som skolen ikke kan tilby. Lærebedriftene vil av samme grunn ikke kunne innordnes skole- og opplæringssystemet som en enhetlig linjeorganisasjon. Samarbeidet må baseres på en kontrakt av gjensidighet og tillit. Dette er en innvending vi også tidligere har møtt i forbindelse med evalueringen av Reform 94. Den gang vendte kritikken seg mot å basere rekrutteringsarbeidet overfor bedrifter – som i mange fylker var et stort løft – på formaliserte intensjonsavtaler. Mer forpliktende var et ”gentleman’s agreement”, ble det sagt, å armere samarbeidet ved hjelp av en sosial kontrakt av gjensidige forpliktelser (Blichfeldt, Deichman-Sørensen & Lauvdal 1995, 1996). Tvilen fremført overfor grunnlaget for denne undersøkelsen, formulert av en leder av et opplæringskontor, var rettet mot at en strammere styring ikke tok tilstrekkelig hensyn til bedriftenes fundamentale valg, inkludert deres organisatoriske og økonomiske uavhengighet. Etter å ha testet dette synspunktet ut overfor en skoleeier valgte vi å ta det med i undersøkelsen for å måle om dette eventuelt kunne være en gjengs oppfatning. Tabell 5.18 viser at det dreier seg om et allment erfart *avhengighetsproblem*. Spesielt er svarene fra fagopplæringsansvarlige i denne sammenheng interessante.

Tabell 5-18 Vurdering av sanksjonsmuligheter overfor bedrift. Ved y-nemndsledere og skoleeiere / fagopplæringsansvarlig

”Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet må ta hensyn til at skoleeier / fylkeskommunen ikke har samme sanksjonsmuligheter overfor bedrift som overfor skolen”	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	Sum
Svar fra y-nemndsledere	7	2	1	-	2	12
Svar fra fagopplæringsansvarlige / skoleeier	8	7	-	-	1	16

Vi tror ikke at dette er et forhold som alene vil kunne løses juridisk, slik Lovarbeidsgruppens forslag, etter vår forståelse, har som premiss. Tydeliggjøring av forpliktelser knyttet til lærekontrakten vil kunne skape nye problemer om det ikke er et fundament av felles forståelse og bevissthet om gjensidig avhengighet. Behovet for tillit vil snarere øke i et komplekst samfunn, hvor tillit er det som kan bygge en bro der kunnskap og informasjon med

nødvendighet vil komme til kort (Luhmann 1999). I Utdanningsdirektoratets Strateginotat (av januar 2006) og forslaget om Nasjonale føringer (av september 2006) er yrkesopplærings forankring i tillitsrelasjoner derimot langt klarere understreket.

Dersom opplæring i bedrift blir ansett som en kvalitet og et gode, vil det gjensidige avhengighetsforholdet derimot måtte arbeides ut fra – og på. Denne undersøkelsen kan tyde på at kvalitetsarbeidet styrkes av samarbeid. Jo flere samarbeidsbånd det er, desto bedre fungerer også de ulike verktøy og formaliserte rutiner. Dette så vi eksempler på gjennom bedriftsundersøkelsen, og vår analyse av materialet om kvalitetsarbeid på regionalt nivå går i tilsvarende retning. Det syntes imidlertid også å være behov for et visst nivå av ressurser. Vi oppfatter på denne bakgrunn det derfor er en korrekt bedømmelse når et stort flertall blant y-nemndsledere og fagopplæringsansvarlige oppgir at mer systematisk kvalitetsarbeid og kvalitetsvurdering krever mer ressurser (tabell 5.19).

Tabell 5-19 Vurdering av ressursbehov. Ved y-nemndsledere og skoleeiere / fagopplæringsansvarlig

”Mer systematisk kvalitetsarbeid og kvalitetsvurdering krever mer ressurser”	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	Sum
Svar fra y-nemndsledere	8	2	1	-	1	12
Svar fra fagopplæringsansvarlige / skoleeier	11	3	1	1	-	16

Kort sagt: Det er ikke nok å måle kvalitet. Den må også ”gjøres” – og frembringes. Vi antar at når y-nemndsledere og fagopplæringsansvarlige har felles forståelse av et generelt økt ressursbehov som følge av kvalitetsvurderingssystemet, vil dette kunne tas til inntekt for det samme.

Fortsatt en norsk regionalt forankret modell av ”trepartssamarbeid”

Til slutt ønsket vi å undersøke i hvilken grad aktørene oppfattet at det er viktig at norsk fag- og yrkesopplæring tilpasser seg systemer i andre land, blant annet et europeisk rammeverk under utvikling innenfor EU / EØS-samarbeidet. Dette har vært et viktig premiss for modell- og begrepsutvikling på sentralt nivå (se avsnitt 2.4), og det har vært trukket fram av ulike opplæringsråd som viktig felles referanse i forbindelse med høringsrunden tilknyttet blant annet ”Strategi for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen”. Vi ønsket å vite om dette også var en ramme for kvalitetsarbeidet på regionalt nivå.

Tabell 5-20 Vurderinger av modell for kvalitetsvurderingssystem relatert til europeiske modeller og standardkrav (EU / EØS). Ved y-nemndsledere, skoleeiere / fagopplæringsansvarlig og utdanningsdirektører

”Det vil forbedre norsk grunnopplæring å utvikle et kvalitetssystem som følger modeller og standardkrav under utvikling innenfor EU / EØS-systemet”	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	Sum
Svar fra y-nemndsledere	5	2	1	1	3	12
Svar fra fagopplæringsansvarlige / skoleeier	1	9	2	2	2	16
Svar fra utdanningsdirektør / fylkesmann	4	2	1	-	6	13

Vi tolker svarene dit hen at europeisk harmonisering og rammeverk er et tema som har liten praktisk betydning for prioriteringer og utforming av kvalitetsarbeidet på regionalt nivå. Særlig fagopplæringsansvarliges tilsynelatende større tvil (enn klar tilslutning) er et indisium på det. Men det gjelder for alle grupper at de – generelt sett – ikke synes å ha tatt stilling til spørsmålet. På regionalt nivå er det den regionale organiseringen som står i fokus og som teller.

Vi spisset spørsmålet også til gjennom å be informantene ta stilling til alternative modeller enn den norske, eksemplifisert ved blant annet spørsmålet om det bør vurderes å etablere et nytt selvstendig vurderingstilsyn. Her var antallet usikre enda større. Bare y-nemndsledere var delvis delt på spørsmålet.

Tabell 5-21 Vurdering av tilknytningsform for sentralt tilsyn. Ved y-nemndsledere, skoleeiere / fagopplæringsansvarlig og utdanningsdirektører

”Det bør vurderes å etablere et nytt selvstendig vurderingstilsyn”	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	Sum
Svar fra y-nemndsledere	3	3	1	2	3	12
Svar fra fagopplæringsansvarlige / skoleeier	1	4	3	2	6	16
Svar fra utdanningsdirektør / fylkesmann	1	-	2	6	4	13

Vi tolker svarene som at den nåværende utformingen av det norske trepartssamarbeidet innen fag- og yrkesopplæringen er godt forankret og har høy legitimitet blant aktørene. Innenfor enkelte europeiske land har omregulering av fag- og yrkesopplæringen – blant annet i England, Nederland og Danmark – også vært forbundet med opprettelsen av egne kvalitetskontrollorganer. Innenfor høyere utdanning i Norge er opprettelsen av NOKUT en delvis tilsvarende institusjon. For fag- og yrkesopplæringen fremstår det på det nåværende tidspunkt som uaktuelt å ha noe annet enn et regionalt forankret system, supplert av en ny infrastruktur av mer spredte verktøy og prosedyrer for nasjonale sammenliknende vurderinger. At heller ikke Lovarbeidsgruppen tilsynelatende har drøftet et slikt spørsmål, synes å gå i retning av også en sentral tilslutning til det samme.

En videreføring av den norske modellen av trepartssamarbeid innenfor fag- og yrkesopplæringen vil innenfor området av kvalitetssikring ligge i et spenningsfelt mellom et nasjonalt program for kvalitetsvurdering og lokalt forankret kvalitetsarbeid, som oppgraderes gjennom systematisk læring. Det er slik vi har forstått Kvalitetsutvalgets intensjoner, og det er slik vi forstår sammenhengene mellom svarene i vårt materiale. Dette vil fortsatt representere en spenningsfylt løsning eller ordning, men på et generelt plan er det nettopp dette som kan synes å ha en allmenn oppslutning (jf. tabell 5.22).

Tabell 5-22 Vurdering av prinsipper for tilsynsmodell. Ved y-nemndsledere, skoleeiere / fagopplæringsansvarlig og utdanningsdirektører

”Det er viktig for norsk grunnopplæring å ha et tilsyns- og revisjonssystem som kombinerer ekstern kontroll (top-down) med lokalt metodevalg og metodeutvikling (bottom-up)”	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	Sum
Svar fra y-nemndsledere	6	4	1	-	1	12
Svar fra fagopplæringsansvarlige / skoleeier	7	6	1	-	2	16
Svar fra utdanningsdirektør / fylkesmann	10	4	-	-	-	14

5.5 Mellom kontroll og koordinering – oppsummering

Vår gjennomgang har vist at en overgang fra partsregulert kontroll av kvaliteten ved opplæring i bedrift til et system for nasjonale vurderinger og statlig tilsyn har best eller mest oppslutning blant utdanningsdirektørene, fulgt av y-nemndsledere, mens det har noe mindre tilslutning blant fagopplæringsansvarlige. Dette kan ha sammenheng med at fagopplæringsansvarlige vil kunne komme under et sterkere politisk og administrativt press gjennom nye revisjonsordninger. Samtidig er det tillit til at slike endringer kan gi nye muligheter for læring. Dette gjelder alle aktører. Blant alle aktørene blir det dessuten uttrykt et ønske om at et formål med omstillingen må være at det garanterer yrkesopplæringens tette kopling til arbeidslivet og dets organisasjoner, inkludert bidrar til å sikre at yrkesopplæringsnemndene aktivt involveres i skoleeiers planleggings- og vurderingsarbeid.

I denne forstand er det forventninger om at ny tilsynsordning først og fremst vil videreføre tidligere prinsipper. I forhold til partssamarbeidet er det forventninger om forsterket kontinuitet snarere enn brudd. Til dels gjelder dette også for forventninger til samarbeidsrelasjoner vis à vis bedrift. Både y-nemndsledere og fagopplæringsansvarlige gir uttrykk for at kvalitetsarbeidet i opplæringen må ha en forankring i arbeidslivet for å lykkes. Fagopplæring er grunnleggende sett tuftet på samarbeid og ikke på kontroll, synes å være forutsetningene.

Dette stiller store utfordringer til ny tilsynsordning. Ikke minst kan det synes å være behov for mer ressurser. Utdanningsdirektørens arbeid har til nå for en stor del vært rettet mot barnehager og grunnskolen – også mer enn allmenn sett videregående opplæring – og de har

lite kjennskap til og kunnskap om fag- og yrkesopplæring, som fylkesmannen i fremtiden skal være tilsynsmyndighet overfor. Utvikling av nye samarbeidsrelasjoner i forlengelsen av utdanningsdirektørens koordineringsfelt på andre felt kan her synes nødvendig.

Det samme er til en viss grad gjeldende på regionalt nivå. Vi har i vår gjennomgang av kvalitetsvurdering på regionalt nivå sett at det er et mønster at når det er tilstrekkelig med administrative ressurser, vil kvalitetsvurderingsverktøy og samarbeidsrelasjoner som fremmer kvalitet tilsynelatende både kunne utnyttes og utvikles mest optimalt.

Kvalitetssikring av fag- og yrkesopplæringen er på denne måten ikke først og fremst kontroll – men å skape andre og nye rom for kvalitetsarbeid.

6 Et rom for opplæring – et rom for læring

Tradisjonelt har organiseringen og kvalitetssikringen av fag- og yrkesopplæringen foregått innenfor fire rom: i skolen, i bedrift, i regi av yrkesopplæringsnemnda og gjennom sentral styring, koordinering og partssamarbeid. Slik er det ennå. Tidligere har de ulike arenaer eller rom for læring og koordinering imidlertid vært langt løsere koplet. De enkelte rom for fag- og yrkesopplæring har utgjort mer eller mindre selvstendige sosiale systemer.

Denne delen av evalueringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet tar for seg implementeringen av systemet i relasjon til fag- og yrkesopplæringen, men med unntak av skolen. Det har vært sett på tre rom eller systemnivåer med hver sin selvstendige funksjon og aktiviteter: Vi har sett på hvordan det *arbeides* med kvalitet innenfor bedrift. Vi har sett på hvordan det *samarbeides* om kvalitet på regionalt nivå. Og vi har sett på hvordan nye vurderingsverktøy koplet til det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet *koordinerer og skaper* nye standarder og normer for kvalitet og kvalitetsarbeid på alle nivå i opplæringen. Tilknyttet det siste hører også innføring av nye former for systemrevisjon ved fylkesmannen.

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet skaper et nytt felles rom for fag- og yrkesopplæringen – eller for hele grunnopplæringen. Fremveksten av et slikt rom har blant annet paralleller til en europeisk utvikling på området. Standarder på opplærings- og utdanningsområdet er i ferd med å bli samordnet for i fremtiden delvis å konvergere, delvis å bli mer sammenlikkbare. Det er i ferd med å bli skapt et felles europeisk utdannings- og opplæringsrom gjennom EØS-samarbeidet, ikke bare gjennom en harmonisering av standarder, men også gjennom ulike former for pilotprosjekt, utviklingssamarbeid og kulturelle nettverk. I forlengelsen av dette er blant annet en gammel tradisjon av ”omreisende svenner” tatt opp igjen gjennom nye ordninger for læretid i utlandet. Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet som i dag er i ferd med å bli implementert, har på dette grunnlag både forgreninger til og viktige likhetstrekk med et felles europeisk rammeverk for kvalitetssikring av utdanning og opplæring, som for tiden er under utvikling. Dette er i sin tur forbundet med et annet rammeverk under utvikling, et felles europeisk kvalifikasjonsrammeverk. Innenfor skapingen av Europa som et nytt sosialt rom med en kunnskapsbasert og konkurransedyktig økonomi er ”opplæringsrommet” tildelt en nøkkelrolle, kanskje den mest sentrale (Nóvoa & Lawn 2002). Slik er det til dels også innenfor norsk økonomi.

Dette nye felles opplæringsrommet som er i fremvekst, er båret oppe av en ny infrastruktur. Gjennom nye former for verktøy og metoder danner det en form for fremtidslaboratorium. Det mest nærliggende er å kalle det et verksted. Ikke bare fordi vi konkret har å gjøre med fag- og yrkesopplæring, men fordi dets rammer på mange måter likner tidligere tiders lære- og rekrutteringsforløp for lærling i bedrift overført til et systemnivå. Innenfor det nye opplæringsrommet er alle i en viss forstand lærlinger. Grensen mellom arbeid og læring brytes ned. Vi får livslang læring. Vi må tilegne oss nye teknikker og kunnskapsområder, slik lærlingen må det. De sosiale rommene vi beveger oss i, blir alt mer komplekse og må forstås

på ny, og så videre. Et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem er i denne sammenheng et organiserende og sammenbindende dokumentasjonsverktøy og infrastruktur. Et verksted. Det opplæringsrommet det frembringer, materialiserer ”lærlingens” vei inn i sitt fag eller håndverk – pluss fremtid – i prinsippet for alle.

En annen måte å se dette på er at vi har fått et hus eller veksted av forskjellige rom. Fortsatt skal lærlingen sosialiseres og læres opp innenfor bedriftens arbeidsorganisasjon. Det utgjør ett rom. Vi kan kalle det *rommet for sosial tilhørighet og medlemskap*, et rom for *faglig identitet og fellesskap*. Dette rommet krever sine egne tilpasningsstrategier. Vår undersøkelse peker blant annet på at ulike former for kollektiv organisering i lærebedriften har innflytelse på bruk og vektlegging av ulike vurderingsmetoder og verktøy. Opplæringens organisatoriske og sosiale forankring skaper forskjellige strategiske rom til fremme av læringsutbyttet.

Fortsatt skal fag- og yrkesopplæringen også samarbeides om. Opplæringen vil fremdeles være knyttet til både partssamarbeid og tariffbestemmelser. Dette er et annet nivå eller rom. Vi kan kalle dette det politiske rom eller *rommet for rettigheter og medvirkning*. Vår undersøkelse viser på dette punkt blant annet at det legges stor vekt på tiltak for integrering og rekruttering, ikke minst når det gjelder formidling og dimensjonering, men at det arbeides mindre med faglig-organisatoriske spørsmål og utviklingsarbeid. Integreringen er først og fremst politisk og institusjonelt begrunnet. Til en viss grad synes dette også å kunne forsterke noen interessenmotsetninger og skape kommunikasjonsproblemer. Implementering av nye vurderingsverktøy, som kan skape en ny faglig plattform for samarbeid og integrering, framtrer imidlertid ennå å være relativt svakt fundert innenfor det regionale partssamarbeidet. Kartleggingen viser at bruken av verktøy varierer, avhengig blant annet av fagopplæringens omland og ”politiske” organisering. På individnivå derimot er yrkesopplæringsnemndene tilsynelatende mindre opptatt av lærlingers og lærekandidaters rettigheter. De færreste skoleeiere har etablert ordninger med elev- og lærlingombud. De færreste y-nemnder har drøftet eller kartlagt kandidatenes karriere etter avsluttet opplæring. Brukerundersøkelser står fremdeles også svakt innenfor en del fylker.

Til slutt er verkstedet en teknisk organisasjon. Dette koordinerer aktivitetene og skaper forskjellige handlingsfelt, arenaer og praksissammenhenger. Det er rommet for romorganisering og romløsninger, hva vi i rapporten har omtalt som fremveksten av en ny *infrastruktur*. Vi kan kalle det *rommet for regulert kunnskapsproduksjon*. Vi har også kalt det et *rammeverk for kontinuerlig kvalitetsutvikling*.

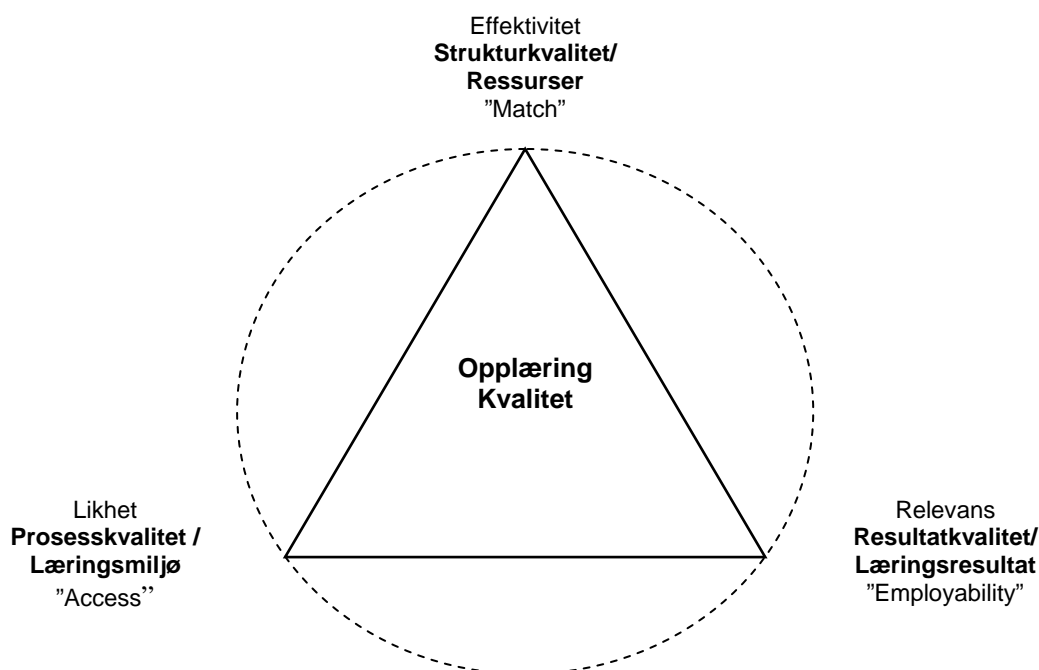
Innenfor dette rommet er det først og fremst kunnskap om kvalitet som blir produsert. Kvalitet blir ofte sammenliknet med innfrielse av forventninger (Lassnigg 2006), for eksempel kundeforventninger. I denne sammenheng handler det mye om å skape forventninger, definere dem for å muliggjøre dem. Arbeidet med å utvikle nye indikatorer og vurderingskriterier lokalt, nasjonalt og internasjonalt er et viktig ledd i dette. Å regulere opplæringen gjennom flere vurderingsmedier for å gjøre opplæringsprosessen mer selvberende er et annet sentralt element. Det samme er prinsippet om variert dokumentasjon for sammenliknende vurderinger. Forenklet kan vi snakke om opplæringens ”*utvidete kontrollrom*”.

I en viss forstand vil vurderingssystemets infrastruktur kunne erstatte bedriftens tradisjonelle arbeidsorganisasjon. Verktøyene er den nye arbeidsorganisasjonen for opplæringen. Dette vil også være en politisk organisasjon. Oppgaven er først og fremst å regulere. Men en teknisk infrastruktur kan ikke erstatte trepartssamarbeidet. Den kan heller ikke overkjøre bedriftenes lokale interesser. Det ligger som premiss i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet at det både skal være koordinerende og samlende og fleksibelt for lokal tilpasning og bruk. Det må fortsatt være et *rom for læring* innenfor et *rom av tillit*. Denne evalueringen viser at utprøvingen innenfor fagopplæringen av det nye kvalitetsvurderingssystemet som en teknisk organisasjon først og fremst har foregått som en prosess nettopp ”nedenfra og opp”. Det er utviklet nye konsepter for læring og samarbeid, inkludert nye koplinger av individuell og organisatorisk læring. Kartleggingen viser på den annen side at spørsmål om kompetanse og tillit muligens vil kunne bli et konfliktområde i forhold til blant annet innføring av nye former for statlig tilsyn.

*

Det første reisverket for den reformen som vi i dag står overfor, kom med Reform 94. Dette var en nokså stramt regulert reform, som skulle samordne en ny rettighetsreform med arbeidslivsrelevans og kostnadseffektivitet. Primært skulle det skje gjennom finansielle virkemidler koplet mot fysiske størrelser som skoleplasser og læreplasser. Reformen gav lite manøvreringsrom for skoleeier. Den ble også anklaget for å være for rigid i forhold til forskjellige brukergrupper. Etter hvert ble strukturen på denne bakgrunn myknet noe opp. Kvalitetsutvalget etterfulgte Reform 94 med nye systembetingelser. Der grenseverdiene i Reform 94 var likhet – effektivitet – relevans, innførte Kvalitetsutvalget et skille mellom prosesskvalitet, strukturkvalitet og resultat-kvalitet. Fokus ble dermed også forskjøvet. Resultat-kvalitet skulle nå ha forrang, mens relevanskriteriet var en form for restkategori under Reform 94 (Blichfeldt m.fl. 1998). Vi har sammenholdt dette ”reisverket” for fremveksten av et nytt opplæringsrom i figur 3. Der har vi også tatt med EU’s sentrale mål for de nye opplæringsprogrammene.

Figur 3: Kvalitetsvurderingenes rom og grenseverdier



Vi skal i det følgende beskrive kartleggingens resultater ut fra EU's målsettinger, da disse etter vår vurdering i dag kommer nærmest til å beskrive opplæringsrommets mest fremtredende kjennetegn. Vi skal også foreta en viss sammenlikning mellom de ulike systempilarene.

"Access" – Adgang og tilgang til opplæring

Den kvalitet som synes å ha sterkest gjennomslagskraft innenfor fag- og yrkesopplæringen er prinsipper som støtter opp om en grunnopplæring for alle. Særlig gjelder dette tiltak mot frafall, inkludert rådgiving. Tilbud og tiltak relatert til minoritetsspråklige og voksne framtrer imidlertid å ha ganske lav prioritet blant fylkeskommunenes og yrkesopplæringsnemndenes fokusområder. Fokus begrenses til "normallærlingen". Dette er på den annen side områder som er fulgt opp innenfor årlig kontakt og dialog mellom fylkesmannen og fylkeskommunene. Fylkeskommunene framtrer å arbeide mest med læringsmiljø gjennom forhåndskontroll i forbindelse med godkjenning – med andre ord som en kopling av prosesskvalitet og strukturkvalitet – i tillegg til implementering av brukerundersøkelser og fellesarenaer for kommunikasjon og veiledning. Flertallet av fylkeskommunene har ikke kapasitet til å følge opp og besøke alle lærebedrifter. Ofte vil det være opplæringskontorene som gir elevene tilgang til læreplasser.

Overgangen fra likhetsprinsippet knyttet til Reform 94 som en rettighetsreform til dagens prinsipper om "access" eller "adgang" og "tilgang" til utdanning er viktig. Tilgang til videregående opplæring for alle har utviklet seg mer og mer fra reform til å bli norm. Dette kan

skape nye ”monster elever” – gjennom konkurranse med skolens mønsterelever. De har ikke lenger annet alternativ å gå til (Deichman-Sørensen 2005 b). I dette likner opplæringsrommet et utvidet sosialt verksted. Vil man ut i samfunnet, finnes ikke andre muligheter for å vokse enn å bli i utdanningssamfunnets mer eller mindre lukkede rom. Utdanning er ikke lenger en rettighet, men en nødvendighet – og delvis tvang.

På bedriftsnivå, viser vår undersøkelse, er læringsmiljø imidlertid den kvalitet som settes høyest. Et godt læringsmiljø vurderes å ha mest å si for lærlingens læringsutbytte. Det er også det området som flest bedrifter har ønsker om videre kompetanseutvikling innenfor.

En åpen diskusjon av kompetanse på flere nivå vil i denne sammenheng være viktig. Kvalitetsvurderingssystemet muliggjør dette. Det bør imidlertid gjelde som en bredere faglig diskusjon av forhold innenfor opplæringen så vel som på arbeidsmarkedet.

”Match” – Samsvar med arbeidslivets organisering og behov

For å bli et fullverdig medlem av et praksisfelleskap må lærlingen først og fremst lære seg å håndtere verktøyet. Tradisjonelt har dette vært instrument og maskiner man har lært å bruke under læretida i bedrift. I dag blir elevene kjent med de mest elementære redskapene på skolen. I intervju er vi blitt gjort oppmerksom på at elevene ofte glemmer dette. Det er sunket inn som en slags infrastruktur og blitt en selvfølge. Tilbake står et bilde av skolen preget av misnøye og til dels fordommer. For mange elever er skolen et et galt sted å tilegne seg slike. Det blir for abstrakt. Omvendt viser undersøkelsen blant instruktører og faglige ledere at bedrifter ønsker å kunne teste lærlingenes grunnleggende ferdigheter i å skrive, regne, lese samt pc-kunnskaper. Det som tidligere var lærlingens vei inn i faget gjennom å tilegne seg normer, håndgrep, verktøy og kultur i bedriften er med andre ord blitt både mer spredt, splittet og utvidet. Skolekunnskapen og bedriftskunnskapen går både mer over i hverandre og er mer stykket opp og fordelt mellom lærestedene.

Andre måter som det skjer en tilnærming mellom skole og arbeidsliv er i første rekke gjennom fokusering på formidling og dimensjonering i y-nemndsarbeidet, utvikling av fellesarenaer mellom instruktører og lærere, samt samarbeid og samordnet innsats regionalt for planlegging og gjennomføring av Kunnskapsløftet, blant annet i tilknytning til Prosjekt-til-fordyping. Slike områder har stått sentralt i nærmest alle fylker. Sammenliknet med Reform 94 er relevanskriteriet bygget inn som en del av strukturkvaliteten, for på denne måten å bli mer effektivt tatt hånd om og iverksatt.

Institusjonell samordning ligger også på andre måter i strukturen. Det ligger blant annet i finansieringsordningene. Siden Reform 94 har ordningene vært slik at det lønner seg for skoleeier å ha et skoletilbud tilpasset arbeidslivets behov for lærlinger og lære plasser. Minst en av fylkeskommunene er dessuten bygget opp etter en modell, hvor den delen av administrasjonen som arbeider med fagopplæring, utgjør en selvstendig økonomisk enhet. I andre fylker er grensene mellom offentlig og privat virksomhet på andre måter brutt ned. Samarbeid med opplæringskontor og opplæringskontor er her det viktigste. Innenfor vårt materiale er i snitt tre av fire lærekontrakter tegnet med opplæringskontor. På bedriftsnivå er to tredeler av informantene medlemmer av et opplæringskontor eller -ring. Nye former for

kvalitetsbyråkrati med mer porøse grenser mot arbeidslivet og privat sektor er med andre ord selv en viktig del av arbeidet for å skape et bedre samsvar. Nye vurderingsmetoder er viktige styringsmedier i den forbindelse.

Viktigst i denne sammenheng er implementeringen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet er infrastrukturen som skaper opplæringsrommet, som selv skal bli en passende infrastruktur for en bedre "match" i forhold til arbeidslivets generelle utvikling og behov. Dette skjer gjennom blant annet å binde sammen markedspolitiske og utdanningspolitiske mål, gjennom å binde sammen læresteder og ved å gjøre opplæringen både mer tilgjengelig og gjennomsluktig for omverden.

Kvalitetsvurderingssystemet er også et redskap for individuelle karriereforløp og "deltakerbaner" (Dreier 1999). Dette skjer på sin side gjennom å skape nye verktøy, nye metoder, nye standarder, nye prosedyrer og nye felles begrep. Vår kartlegging viser at det er sterk interesse for å ta i bruk de nye verktøyene både på bedriftsnivå og på regionalt nivå. Derimot kan nye felles begrep skape nye hindre, enten fordi de er fremmede og nye, eller fordi de representerer en annen kultur. "Individuell opplæringsplan" og "Skoleporten" var slike eksempler. Informasjonsvitenskapen har i denne sammenheng påvist at det er viktig å skille mellom henholdsvis "infrastruktur", "infostruktur" og "infokultur". Det vil si, infrastrukturen er et redskap for alle som tar den i bruk, mens infostrukturen ofte kan være hierarkisk i motsetning til infokulturen, som for det meste er lokalt forankret. Infrastrukturen i bruk vil være en kombinasjon av alle tre. Den vil alltid være sosial og tvetydig (Brown & Duguid 2000, Prichard m.fl 2000). Hvis derfor begrepsrammene, metodene eller prosedyrene blir for stramme, kan dette i stedet skape en avstand til arbeidslivet og de fortolkende praksisfellesskap. Man risikerer å miste lokal oppslutning, fortolkning, kunnskap og improvisasjon. En infrastruktur som skaper rammer for sosial læring på tvers av læresteder og nivåer har vi i rapporten kalt en lærende infrastruktur som er plastisk og robust (Bowker & Star 1999).

Når samsvar med arbeidslivet effektivt bygges inn i opplæringsstrukturene, skifter opplæringsrommet karakter. I stedet for løsrevne utdanningsveier innenfor autonome institusjoner skaper det nye opplæringsrommet en form for utvidet rekrutteringskanal. Ikke minst på dette punkt minner i prinsippet den nye måten å organisere opplæringen på en tradisjonell lærlingordning. Idealet er kontinuerlig læring for løpende tilpasning og tilegning av kompetanse. Innenfor dette univers er samtidig nivå- og gradforskjeller blitt viktigere enn profesjons- og fagskiller.

"Employability" – Anvendbarhet på arbeidsmarkedet

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet gir forrang til resultat kvalitet. Dermed er relevanskriteriet ikke bare lagt inn i strukturen, slik vi så ovenfor, men det er også brakt ned eller ut til et individnivå.

Det er flere ting innenfor det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet som støtter opp under prinsippet om resultatvurdering. Betydningen av kartleggingstester og nasjonale prøver er bare et av flere eksempler. Et annet moment er kravene til kontinuerlig og systematisk vurdering på alle nivå, metodisk brakt på begrep gjennom Utdanningsdirektoratets definisjon

av et ”kompetansehjul” i sitt strateginotat (Utdanningsdirektoratet 2006). Etter vår vurdering er denne metoden en selvstendig komponent innenfor kvalitetsvurderingssystemet. Det er en metode for kontinuerlig tolkning og bruk av resultater, en kontinuerlig sammenliknende vurdering for kvalitetsutvikling. Slik binder den sammen systemer for blant annet interne evalueringer på bedriftsnivå, såkalt lærebedriftsbasert vurdering, med prosedyrer for planlegging og evaluering på regionalt nivå, her inkludert oppfølging av nasjonale vurderinger, vurdering av resultater på sluttprøver samt karrierekartlegginger. Metoden er også en ramme for utvikling av nye indikatorer. Enkelte av disse skal blant annet rettes inn mot muligheter for å institusjonalisere kompetanse på flere nivå. Fremgangsmåten for dette er imidlertid ennå ukjent.

Det kan se ut til at innenfor det nye opplæringsrommet med sterk vektlegging på resultatorientering og resultat kvalitet er ”employability” eller ”anvendbarhet” blitt det nye rettighetsgodet. I overgangen fra et såkalt ”input”-basert system til et ”output”-basert system har verdiene skiftet plass. Det er ikke lenger retten til utdanning, men mulighetene på arbeidsmarkedet som er i fokus. I Reform 94 var perspektivet samordning av institusjoner pluss allmenngjøring av elevrettigheter. I Kunnskapsløftet og det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet er perspektivet koordineringen av resultatmål for å frembringe forbedret lærings-effekt og resultatutbytte.

Vi har i flere sammenhenger i rapporten diskutert hvordan indikatorer, standarder og prosedyrer må være tilstrekkelig åpne og fleksible for at de kan fungere i flere sammenhenger – og dermed også binde dem sammen. Hensikten med kvalitetsvurderingssystemet er nettopp å binde sammen et individ- og et systemperspektiv, eller et bruker- og et reguleringsperspektiv. Enhver komponent i systemet er på denne måten et minisystem som både rommer et system for kontroll og et system for læring. Det må kunne anvendes på flere nivå.

Vi skal trekke frem et grensefenomen til slutt, nemlig underveisvurdering, som illustrerer denne form for kompleksitet. Litt uventet kom det på oss at underveisvurdering ved siden av å fungere som et godt planleggingsinstrument og dokumentasjonsverktøy for lærlingen dessuten fungerte som en type prosessverktøy i relasjon til oppfølging av lærebedriftenes opplæringsrutiner. De fungerer også som planleggings- og dokumentasjonsverktøy for bedriften. De er dessuten blitt et nyttig individuelt og kollektivt arbeidsredskap for å arbeide med vurderingskriterier. Mest overraskende var likevel at dette verktøyet gjenintroduserer på nye måter et praksislæringsprinsipp. Vi har sett at der underveisvurderingssystemer er utviklet til digitale læringsplattformer – nærmest analogt til kvalitetsvurderingssystemets kvalitetsportal – er det skapt rom for samtidig individuell og kollektiv læring. Lærlingen tilegner seg regler, normer og standarder i faget gjennom løpende loggføring og dokumentasjon av sitt arbeid for så å bli vurdert av instruktør, hvor lærlingenes bidrag samtidig suksessivt legges inn i en kollektiv kunnskapsbase. Her supplerer det en eksempelsamling som er tilgjengelig for alle og andre kan bygge videre på. Ny informasjonsteknologi muliggjør på denne måten nye læringsmåter og arenaer som på viktige punkt kanskje overgår den gamle ”mesterlære”. Den synes å ha erstattet imitasjonsprinsipper med et prinsipp om selv å kunne sette nye standarder. Underveisvurdering anvendt på denne måten er i seg selv

en kvalifikasjon som lærlingen kan ta med seg videre. Det erstatter likevel ikke den tradisjonelle fag- og svenneprøven. Vår undersøkelse viser at det er stor interesse for å videreutvikle underveisvurderingsverktøy og metoder, men det uttrykkes også en sterk interesse for å opprettholde den avsluttende fag- og svenneprøven.

Kvalitetsvurderingssystemets tvetydighet og begrensning

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet må være et system for læring i tillegg til kontroll for å fungere og være bæredyktig. Dets kvalitative grense er om reguleringen ikke lenger har noen begrensninger. Det gjelder på alle nivå at systemets funksjoner må forbli tvetydige. Grunnen til dette ligger i dets krav til deltakelse og bruk. Brukeren må med andre ord være flere eller mer enn den eller de som deltar i brukerundersøkelser. Dette kan bare representere en sideaktivitet. På tilsvarende vis må "kvalitet" i opplæringen være noe mer enn kunnskapen om eller tegnet for kvalitet. Den må utøves og praktiseres.

Innenfor EU's program for et nytt europeisk kvalifikasjonsrammeverk uttrykkes dette tydelig:

Kvalitetssikring garanterer ikke forbedret kvalitet. Det er det opp til tilbyderne og utøverne selv å frembringe. Kvalitetsvurdering kan imidlertid være et bidrag til dette. (SEC 2005 – 957: 26)

Kort sagt: Et kvalitetssikringssystem som ikke er forankret i praksis, vil gå på tomgang. Det vil enten bli forstenet eller det vil forvitte.

Referanser

- Achtenhagen, F & Baethge, M (2005): Kompetenzentwicklung unter einer internationalen Perspektive – makro- und mikrostrukturelle Aspekte. I Gonon, P, Klauser, F, Nickolaus, R. & Huisinga, R (Hrsg): *Kompetenz, Kognition und neue Konzepte der beruflichen Bildung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften
- Alvesson, M. (2002): *Understanding Organizational Culture*, London: Thousand Oakes
- Andersen, N. Å (2004): Kontraktsliggørelse af borgeren – om indskiftning af pligt til frihed. *Nordisk Organisasjonsstudier*, Vol 6 (1): 4 – 26
- Aune, A.(1993): *Kvalitetsstyrte bedrifter*, Oslo: ad Notam
- Baethge, M. (2005): Der europäische Berufsbildungsraum – Herausforderungen für die Berufsbildungsforschung, *SOFI-Mitteilungen* Nr 33: 131 – 137, Sociologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI)
- Barry, A. (2001): *Political Machines: Governing a Technological Society*. London: Athlone
- Bell, S & Stevenson, H. (2006): *Education Policy. Process, Themes and Impact*. London – New York: Routledge
- Berg, A. M. & Lauvdal, T (2001): *Kvalitetsarbeid i staten*, Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet Rapport 1 / 2001
- Berg, A. M., Heen, H. & Hovde, S (2002): *Kvalitetsbyråkratiet – mellom autonomi og kontroll*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttets skriftserie, nr 11
- Blichfeldt, J.F, Deichman-Sørensen, T. & Lauvdal, T. (1995): *Organisering og samarbeid. Evaluering av Reform 94. Underveisrapport III – høsten 1995*, Oslo: AFI-Notat 13 / 95
- Blichfeldt, J.F, Deichman-Sørensen, T. & Lauvdal, T. (1996): *Organisering og samarbeid. Evaluering av Reform 94. Underveisrapport IV – høsten 1996*, Oslo: AFI-Notat 9 / 1996
- Blichfeldt, J.F, Deichman-Sørensen, T. & Lauvdal, T. (1997): *Organisering og samarbeid. Evaluering av Reform 94. Underveisrapport V – høsten 1997*, Oslo: AFI-Notat 1 / 1998
- Blichfeldt, J.F, T. Deichman-Sørensen & T. Lauvdal (1998): *Mot et nytt kunnskapsregime? Evaluering av Reform 94. Organisering og samarbeid. Sluttrapport*. Oslo: AFIs rapportserie nr. 7 / 98
- Borgersen, L-R. (2005): Inntak av unge rett i lære? Innlegg ved fagopplæringsjefen i Vest-Agder på nettstedet www.fagopplaering.no
- Boud, D. & Garrick, J (eds) (1999): *Understanding Learning at Work*, London – New York: Routledge
- Bowker, G. & S.L Star (1999): *Sorting Things Out: Classification and its Consequences*, Cambridge, Ma – London: The MIT Press
- Brown, J. S & Duguid, P. (2000): *The Social Life of Information*, Boston, Ma : Harvard Business School Press
- Bröckling, U. (2000): Totale Mobilmachung. Menschenführung im Qualitäts- und Selbstmanagement. In Bröckling, U, Krasmann, S & Lemke, T (Hg): *Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*, Frankfurt a.M: Suhrkamp

- Buland, T. & Havn, V. (2002 a): *I godt gjenge? Evaluering av prosjektet "Alternative vurderings- og prøveformer i fagopplæringen"*. Delrapport II. Trondheim: SINTEF Teknologiledelse IFIM
- Buland, T. & Havn, V. (2002 b): *Lærlingenes erfaringer: Evaluering av prosjektet "Alternative vurderings- og prøveformer i fagopplæringen"*. Delrapport III. Trondheim: SINTEF Teknologiledelse IFIM
- Christensen, T. & Læg Reid, P (2001): New Public Management i norsk statsforvaltning i Tranøy, B. S & Østerud, Ø. (red.): *Den fragmenterte staten*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Considine, M. & Lewis, J. (1999): *Governance at Ground Level: The Frontline Bureaucrat in the Age of Markets and Networks*. I *Public Administration Review*, Vol 59. No 6: 467 – 478
- Culpepper, P.D & Finegold, D (1999): *The German Skills Machine. Sustaining Comparative Advantage in a Global Economy*. New York – London: Berghahn Books
- Czarniawska, B & Sevón, G (eds.) (1996): *Translating Organizational Change*, New York – Berlin: de Gruyters
- Dahl, T., L. Klewe & P. Skov (2004): *En skole i bevegelse. Evaluering af satsningen på kvalitetsudvikling i den norske grundskole*. København: Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag
- Deichman-Sørensen (1999): Reform 94 – fra implementering til reform? I R. Kvalsund, T. Deichman-Sørensen & P. O. Aamodt (red): *Videregående opplæring – ved en skilleveg? Forskning fra den nasjonale evalueringen av Reform 94*, Oslo: Tano Aschehoug: 314 – 372
- Deichman-Sørensen (2001): *Grenser for kunnskap. Kunnskap, kunnskapsdistribusjon og makt*. Arbeidsforskningsinstituttet. AFI-Notat 9 / 2001
- Deichman-Sørensen, T. (2005): *Selv kvalifisering i arbeidet. En kvalitativ studie av overgangen utdanning – arbeidsliv. Sammendrag*. Oslo: AFI-Notat 7 / 2005
- Deichman-Sørensen, T. (2005 b): Om monstre og mirakler – og om utveier som er gode nok. Foredrag på *Landskonferansen for Oppfølgingstenesta*, Bergen 26. mai 2005
- Deichman-Sørensen, T. & Lesjø, J. H. (1976): *Opplæring til proletar*, i *Praxis* 24. Oslo: Pax forlag
- Deichman-Sørensen, T, J. F. Blichfeldt & T. Lauvdal (1997): *Kunnskap, kvalitet og kontroll: Kampen om opplæringsboka*. I B. Lødding & K. Tornes (red): *Idealer og paradokser. Aspekter ved gjennomføringen av Reform 94*, Oslo: Tano Aschehoug
- Dreier, O. (1999): *Læring som endring av personlig deltakelse i sosiale kontekster*. I Nielsen, K. & Kvale, S (red): *Mesterlære. Læring som sosial praksis*. Oslo: ad Notam Gyldendal
- Dreyfus, H. L, Dreyfus, S. F & T. Athanasiou (1988): *Mind over machine : the power of human intuition and expertise in the era of the computer*, New York: Free Press
- Engeström, Y. & Middleton, D. (eds) (1996): *Cognition and Communication at Work*, Cambridge – New York: Cambridge University Press
- Eraut, M., Steadman, S., Furner, J., Maillardet, F., Miller, C., Ali, A & Blackman, C (2003): *Learning in the first professional job: The first year of full time employment after college for Accountants, Engineers and Nurses, AERA paper 2003*

- Eraut, M., Steadman, S., Furner, J., Maillardet, F., Miller, C., Ali, A & Blackman, C (2004): Learning in the Professional Workplace: Relationships between Learning Factors and Contextual Factors, *AERA paper 2004*
- Ertl, H. (2003): The European Union and Training: An Overview of Policies and Initiatives. I Phillips, D & Ertl, H. (eds.): *Implementing European Union Education and Training Policy. A Comparative Study of Issues in Four Member States*, Dordrecht: Kluwer Academic
- Gardner, H. (1999): *Intelligence Reframed: Multiple intelligence for the 21st century*. New York: Basic Books
- Gerber, R. & Lankshear, C (eds) (2000): *Training for a Smart Workforce*, London – New York: Routledge
- Gibbons, M, Limoges, C, Nowotny, H, Schwartzman, S, Scott, P & Trow, M (1994): The New Production of Knowledge. *The Dynamicxcs of Science and Research in Contemporary Societies*, London: Sage
- Gonon, P, Klauser, F, Nickolaus, R. & Huisinga, R (Hrsg): *Kompetenz, Kognition und neue Konzepte der beruflichen Bildung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften
- Granovetter, M. (1995): *Getting a Job: a study of contacts and careers*, Chicago: University of Chicago Press
- Green, A., Wolf, A. & Leney, T. (1999): *Convergence and Divergence in European Education and Training Systems*. Institute of Education. University of London. Bedford Way Papers.
- Grollmann, P (2005): Stellungnahme zum EQF (European Qualifikation Framework). *Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) – Workshop: Zur Konstruktion von Qualifikationsrahmen*, Bonn 16.11.2005
- Habermas, J (1988): Law as Medium and Law as Institution. In G. Teubner (Ed.): *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Berlin: de Gruyter
- Hagen, A. & T. Nyen (2005): *Evaluering av ordningen med demonstrasjonsskoler og demonstrasjonsbedrifter*. Oslo: Fafo. Fafo-rapport 478
- Hagen, A. (2005): *Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. Kartlegging av kunnskapsstatus*. Oslo: Fafo-notat 2005:31
- Halvorsen, J.O. (1974): *Lærlingloven med kommentarer*. Oslo: Tiden
- Havn, V & Buland, T (2003): *Underveis? Sluttrapport fra evalueringen av prosjektet „Alternative vurderings- og prøveformer i fagopplæringen“*, SINTEF Teknologiledelse IFIM
- Hovig, S. & Stigen, I.M. (2004): *Kommunal organisering 2004. Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning. NIBR Notat 2004:124
- Jacobsen, D. I. (2004): *Organisasjonsendringer og endringsledelse*, Bergen: Fagbokforlaget
- Jarvis, P, Holford, J & Griffin, C (2003): *The theory & practice of learning*. London: Kogan Page
- Jørgensen, T. B (red.) (2003): *På sporet af en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag

- Kaplan, R.S & Norton, D.P (1996): *The Balanced Scorecard. Translating Strategy into Action*, Harvard Business School Press
- Kaufhold, M. (2006): *Kompetenz und Kompetenzerfassung. Analyse und Beurteilung von Verfahren der Kompetenzerfassung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften
- Klausen, K. K (2001): *Skulle det være noget særlig? Organisation og ledelse i det offentlige*. København: Børsen
- Klockmann, D. (2005): Didaktische Modellierung und empirische Annäherung an das Lernen aus Fehlern. I Gonon, P, Klauser, F, Nickolaus, R. & Huisinga, R (Hrsg): *Kompetenz, Kognition und neue Konzepte der beruflichen Bildung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften
- Knorr Cetina, K (1999): *Epistemic Cultures. How the Sciences make Knowledge*, Cambridge, Ma – London: Harvard University Press
- Korsnes, O. (1996): *Industri og samfunn: Framlegg til program for studiet av norsk arbeidsliv*. Doktoravhandling. Sosiologisk institutt. Universitetet i Bergen
- Krogh, G v, Roos, J. & Kleine, D. (1998): *Knowing in Firms. Understanding, Managing and Measuring Knowledge*, London: Sage
- Krogh, G. v, Ichijo, K. & Nonaka, I (2001): *Slik skapes kunnskap. Hvordan frigjøre taus kunnskap og inspirere til nytenkning i organisasjoner*, Oslo: NKS
- Kvalsund, R., Deichman-Sørensen, T & Aamodt, P.O. (red): *Videregående opplæring – ved en skilleveg? Forskning fra den nasjonale evalueringen av Reform 94*. Oslo: Tano Aschehoug
- Lahn, L. C (1995): *Yrkeskompetanse i støpeskjeen. En eksplorerende analyse av handlingsregulering og ny teknologi i ingeniørmiljøer*, Avhandling for graden dr. polit. Det samfunnsvitenskapelige fakultet. Universitetet i Oslo / Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet 1995
- Langfeldt, G. & Lauvdal, T (2006): *Evaluering av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. Delrapport per 1.4.2006*
- Lassing, L. (2006): *Monitoring by Statistical Indicators. Using statistical monitoring for quality development and quality assurance – examples of good practice in Denmark and Sweden. In Quality in Education and Training. Cases of Good Practice in Vocational Education and Training and Higher Education*. Wien: Federal Ministry for Education, Science and culture. March 2006
- Latour, B.. (1999): *Pandora's Hope. Essays on the Reality of Science Studies*, Cambridge, Ma – London: Harvard University Press
- Lave, J. & E. Wenger (1991): *Situated Learning: Legitimate peripheral participation*. Cambridge: Cambridge University Press
- Law, J (1994): *Organizing Modernity*, Oxford UK – Cambridge USA: Blackwell
- Law, J (2002): *Aircraft Stories. Decentring the Object in Technoscience*, Durham – London: Duke University Press
- Law, J. & Mol, A. (2002): *Complexities. Social Studies of Knowledge Practices*. Durham – London: Duke University Press

- Leney, T. (2004): *Achieving the Lisbon goal: The contribution of VET. Executive summary.* Brussels. European Commission. November 4th.
- Luhmann, N. (1999): *Tillid – en mekanisme til reduktion af social kompleksitet.* København: Hans Reitzels forlag
- Lødding, B (1998): *Gjennom videregående opplæring: Evaluering av Reform 94. Sluttrapport fra prosjektet Etniske minoriteter.* Oslo: NIFU Rapport 19 / 1998
- Lødding, B (2001): *"Norske får liksom førsterett". Om tilgang til opplæring i bedrift for ungdom med innvandrerbakgrunn i Oslo og Akershus.* Oslo: NIFU Rapport 1 / 2001
- Lødding, B (2003): *Frafall blant minoritetsspråklige. Om frafall og norsk som andrespråk blant minoritetsspråklige elever i overgangen mellom 10. klasse og videregående opplæring.* Oslo: NIFU-skriftserie 29 / 2003
- Malin, N. (ed) (2000): *Professionalism, Boundaries and the Workplace,* London – New York: Routledge
- Michelsen, S. & H. Høst (2004): Building the new governance in Norwegian apprenticeship organisation. In R. Husemann & A. Heikinnen (eds.): *Governance and Marketisation in Vocational and Continuing Education.* Frankfurt a. M: Peter Lang
- Michelsen, S. (1995): *Yrkes sosialisering, biografi og organisasjon: En undersøkelse av fagopplæring i norsk industri.* Universitetet i Bergen: Rapport nr 38, Institutt for administrasjons- og organisasjonsvitenskap
- Michelsen, S. H. Høst (1997): Opplæringskontorene i det nye fagopplæringssystemet. I Lødding & Tornes (red): *Idealer og paradokser. Aspekter ved gjennomføringen av Reform 94.* Oslo: Tano Aschehoug
- Michelsen, S. Høst, H & Gilje, J.P. (1998): *Fagopplæring og organisasjon mellom reform og tradisjon. En evaluering av Reform 94. Sluttrapport.* Universitetet i Bergen: Arbeidsliv – Historie – Samfunn: AHS serie B 1998 – 3
- Mjelde, L (2002): *Yrkenes pedagogikk: fra arbeid til læring - fra læring til arbeid.* Oslo: Yrkeslitteratur
- Monsen, L. (1999): Reform 94 som læreplanreform – mot nye elev- og lærerroller? I R. Kvalsund, T. Deichman-Sørensen & P. O. Aamodt (red): *Videregående opplæring – ved en skilleveg? Forskning fra den nasjonale evalueringen av Reform 94,* Oslo: Tano Aschehoug: 77 – 100
- Munk, M. (2002): *Mesterlære retur.* København: Unge Pædagoger
- Møller, J. (2001): *Ledelsesutvikling i skolen, LUIS. En oppsummering og analyse av gjennomføringen på nasjonalt nivå.* Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, Universitetet i Oslo
- Møller, J., Sivesind, K, Skedsmo, G. & Aas, M. (2006): *Skolelederundersøkelsen 2005. Om arbeidsforhold, evalueringspraksis og ledelse i skolen.* Universitetet i Oslo: Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, <http://utdanningsledelse.uio.no>
- Nicolini, D, Yanow, D. & Gherardi, S (eds.) (2003): *Knowing in Organizations. A practice-based approach,* Armonk, N Y: Sharpe
- Nielsen, B. S, Larsen, K, Olesen, H. S & Weber, K (red.) (1994): *Arbeide & subjektivitet,* Roskilde Universitetscenter: Erhvervs- og voksenuddannelsesgruppen. Skriftserie 26 / 94

- Nielsen, K. & Kvale, S. (red.) (1999): *Mesterlære. Læring som sosial praksis*. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Nonaka, I & Takeuchi, H (1995): *The Knowledge-creating Company. How Japanese companies create the dynamics of innovation*, New York: Oxford University Press
- NOU 2002:10 *Førsteklasses fra første klasse. Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem*
- NOU 2003: 16 *I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*
- Nóvoa, A. & Lawn, M. (2002): *Fabricating Europe. The Formation of an Education Space*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers
- Nowotny, H, Scott, P & Gibbons, M (2001): *Re-Thinking Science. Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*, Cambridge UK – Malden, Ma: Polity
- Nyen, T. (2005): *Livslang læring i norsk arbeidsliv II. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren 2005*. Oslo: Fafo-rapport 501
- Olsen, J. P (1998): Offentlig styring I en institusjonsforvirret tid, *Nytt Norsk Tidsskrift* 15 (1): 7 – 20
- Olsen, O.J. & L. O. Seljestad (1999): Opplæring i bedrift etter Reform 4 – nye krav og utfordringer for fagopplæringen. I R. Kvalsund, T. Deichman-Sørensen & P.O. Aamodt (red): *Videregående opplæring – ved en skilleveg? Forskning fra den nasjonale evalueringen av Reform 94*. Oslo: Tano Aschehoug
- Olsen, O.J., E. K Arnesen, O. Skarpenes & L. O Seljestad (1998): *Fagopplæring i omforming. Evaluering av Reform 94. Sluttrapport*. AHS Serie B 1998-4. Universitetet i Bergen
- Patriotta, G. (2003): *Organizational Knowledge in the Making. How Firms Create, Use and Institutionalize Knowledge*, New York: Oxford University Press
- Power, M (1997): *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press
- Preiss, P (2005): Entwurf eines Kompetenzkonzepts für den Inhaltsbereich Rechnungswesen / Controlling. I. I Gonon, P, Klausner, F, Nickolaus, R. & Huisinga, R (Hrsg): *Kompetenz, Kognition und neue Konzepte der beruflichen Bildung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften
- Prichard, C., Hull, R, Chumer, M. & Willmott, H. (eds) (2000): *Managing Knowledge. Critical Investigations of Work and Learning*. London – New York: MacMillan Press
- Qvortrup, L (2004): *Det vidende samfund – mysteriet om viden, læring og dannelse*, København: Unge Pædagoger
- Qvortrup, L. (1998): *Det hyperkomplekse samfund. 14 fortællinger om informations-samfundet*. København: Gyldendal
- Ragatt, S & Williams S (1999): *Government, Markets and Vocational Qualifications. An Anatomy of Policy*. London – New York: Falmer Press
- Rapport. Forslag til endringer i opplæringslovens bestemmelser om fag- og yrkesopplæringen*, Lovarbeidsgruppen, Kunnskapsdepartementet, 15.05.2006
- Rose, N. (1999): *Powers of Freedom. Reframing political thought*. Cambridge UK: Cambridge University Press

- Røvik, K. A (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget
- Sand, I-J (1996): *Styring av kompleksitet. Rettslig former for statlig rammestyring og desentralisert statsforvaltning*. Oslo: Fagbokforlaget
- Schön, D. A (1991): *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*, Aldershot: Arena
- SEC (2005) 957: *Towards a European Qualifications Framework for Lifelong Learning*. Commission Staff Working Document. Brussels 8th July 2005
- Sennett, R (2004): *Respect: The Formation of Character in a World of Inequality*, London: Penguin
- Sennett, R (2006): *The Culture of the New Capitalism*, New Haven: Yale University Press
- Snadden, D & Thomas, M L (1998): Portfolio learning in general practice vocational training – does it work? In *Medical Education* Vol 32: 401 – 406
- Snadden, D, Thomas, M.L, Griffin, E M & Hudson, H(1996): Port-folio based learning and general practice vocational training i *Medical Education* Vol 30: 148 – 152
- St meld nr. 16 (2006 – 2007) ...og ingen stod igjen. *Tidlig innsats for livslang læring*
- Star, S L & J. R. Griesmer (1989): "Institutional Ecology, "Translations" and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907 – 39". In *Social Studies of Science* 19: 387 – 420
- Star, S.L & K. Ruhleder (1996): "Steps Toward an Ecology of Infrastructure: Design and Access for Large Information Spaces" in *Information Systems Research* 7 (1): 111 – 134
- Stette, Ø. (red.): *Opplæringsloven med forskrift. Forarbeid og kommentarer*. Oslo: Pedlex Norsk Skoleinformasjon
- Suchman, L. A (1994): *Plans and Situated Actions. The Problem of Human – Machine Communication*. New York – Melbourne: Cambridge University Press
- Thomas, G & Pring, R. (eds) (2004): *Evidence-based practice in education*. Berkshire, UK – New York: Open University Press
- Timmermans, S. & Berg, M (2003): *The Gold Standard. The Challenge of Evidence-Based Medicine and Standardization in Health Care*. Philadelphia: Temple University Press
- TWG – Technical Working Group "Quality in VET" (2004): *Fundamentals of a Common Quality Assurance Framework (CQAF) for VET in Europe*. European Commission, DG EAC, June 24th. Brussels. Internett
- TWG – Technical Working Group "Quality in VET" (2003): 'Copenhagen Process'. *First report of the Technical Working Group "Quality in VET"*, European Commission, DG EAC, November 7th. Brussels. Internett
- Utdanningsdirektoratet: *Kompetanse 2010: Strategi for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. Høringsutkast 2006*
- Utdanningsdirektoratet: *Nasjonale føringer for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. Utdanningsdirektoratets forslag, september 2006*

- van den Berghe, W (1997): *Indikatorer aus verschiedenen Perspektiven*. CEDEFOP Dokument. Luxembourg: OOP-EU
- Wackerhausen, S. (1999): Det skolestiske paradigmet og mesterlære. I Nielsen, K. & Kvale, S. (red.) (1999): *Mesterlære. Læring som sosial praksis*. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Weick, K. E. (1976): Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. In *Administrative Science Quarterly*, March 1976, Volume 21: 1 – 19
- Weick, K. E. (2001): *Making Sense of the Organization*, Oxford: Blackwell
- Wenger, E. (1998): *Communities of Practice: Learning, meaning, and identity*, Cambridge: Cambridge University Press
- Wilkinson, A & Willmott, H (ed.) (1995): *Making Quality Critical. New Perspectives on Organizational Change*. London: Routledge
- Young, M. D (1998): *The Curriculum of the Future. From the 'new sociology of education' to a critical theory of learning*. London: Falmer Press
- Young, M. D (2005 b): Government intervention and the problem of knowledge in education policy, Institute of Education, University of London – Høgskolen i Oslo: Arbeidsnotat 1 / 2005
- Young, M. D (2005 a): National qualifications frameworks: Their feasibility for effective implementation in developing countries, Geneva, ILO
- Øgård, M (2000): New Public Management – markedet som redningsplanke? I Baldersheim, H. & Rose, L. E. (red): *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget

Vedlegg 1

Tabellkommentarer

Tabell 5. 11

Av pedagogiske hensyn er to formuleringer fra spørreskjemaene slått sammen. I spørreskjemaet til utdanningsdirektørene heter det: "Tydeliggjøring av en eksternt tilsynsfunksjon overfor skoleeier gjennom fylkesmann gir norsk grunnopplæring et kvalitetsvurderingssystem bedre tilpasset krav og praksis ellers i arbeidslivet. I skjemaene til y-nemndsledere og skoleeiere / fagopplæringsansvarlig heter det: "Forsterket statlig tilsyn gir grunnopplæringen et kvalitetsvurderingssystem bedre tilpasset krav og praksis ellers i arbeidslivet". Vi har erstattet dette med: "Forsterket statlig tilsyn vil gi norsk grunnopplæring et kvalitetsvurderingssystem bedre tilpasset krav og praksis ellers i arbeidslivet"

Tabell 5. 12

Av pedagogiske hensyn er to formuleringer fra spørreskjemaene slått sammen. I spørreskjemaet til utdanningsdirektørene heter det: "Med større frihet til lokalt metodevalg i grunnopplæringen er det av rettsmessige grunner behov for nye tilsynsmetoder og et tydelig eksternt revisjonssystem". I skjemaene til y-nemndsledere og skoleeiere / fagopplæringsansvarlig heter det: "Med større frihet til lokalt metodevalg i grunnopplæringen er det av rettsmessige grunner behov for et tydelig, eksternt tilsynssystem". Vi har erstattet dette med: "Med større frihet til lokalt metodevalg er det av rettsmessige grunner behov for et tydelig, eksternt tilsynssystem"

Tabell 5. 14

Av pedagogiske hensyn er to formuleringer fra spørreskjemaene slått sammen. I spørreskjemaet til utdanningsdirektørene heter det: "En presisering av fylkesmannens tilsynsmyndighet overfor fag- og yrkesopplæringen bør bidra til å sikre at yrkesopplæringsnemndene aktivt involveres i skoleeiers planleggings- og analysearbeid". I skjemaene til y-nemndsledere og skoleeiere / fagopplæringsansvarlig heter det: "Forsterket statlig tilsyn overfor fag- og yrkesopplæringen bør se til at yrkesopplæringsnemndene aktivt involveres i skoleeiers planleggings- og analysearbeid". Vi har erstattet dette med: "Forsterket statlig tilsyn bør se til at yrkesopplæringsnemndene aktivt involveres i skoleeiers planleggings- og vurderingsarbeid"

Tabell 5. 16

Av pedagogiske hensyn er to formuleringer fra spørreskjemaene slått sammen. I spørreskjemaet til utdanningsdirektørene heter det: "En forbedring av fylkesmannens tilsynsfunksjoner til nye revisjonsoppgaver vil gi elever og lærlinger under yrkesopplæring en forbedret kvalitetsgaranti." I skjemaene til y-nemndsledere og skoleeiere / fagopplæringsansvarlig heter det: "Forsterket statlig tilsyn vil gi elever og lærlinger under yrkesopplæring en forbedret kvalitetsgaranti". Vi har her valgt sistnevnte formulering som felles.

Vedlegg 2

Spørreskjemaer

SPØRREUNDERSØKELSE BLANT FAGLIGE LEDERE / INSTRUKTØRER I BEDRIFT
6. - 10. NOVEMBER 2006

INTRO:

God dag, mitt navn er....., og jeg ringer fra Norsk Respons i forbindelse med en undersøkelse på oppdrag for Utdanningsdirektoratet. Jeg vil derfor gjerne snakke med en i bedriften som har ansvaret for opplæring av lærlinger.

Det bør helst være den som har hovedansvaret og driver selv eller er i nær kontakt med kontakt med de som driver opplæring.

NÅR RETTE VEDKOMMENDE ER I TELEFONEN:

God dag, mitt navn er....., og jeg ringer fra Norsk Respons i forbindelse med en undersøkelse på oppdrag for Utdanningsdirektoratet blant instruktører/faglige ledere for yrkesopplæring/lærlinger i bedrifter. Har du det siste året hatt faglig ansvar eller instruktør- og veilederoppgaver i forhold til en eller flere lærlinger i din bedrift?

HVIS JA:

Kan du tenke deg å svare på noen spørsmål. Det tar ca. 10-15 minutter.

HVIS NEI:

Er det andre i bedriften som har hatt slike oppgaver siste år? Kan vi få snakke med vedkommende?

INFO OM UNDERSØKELSEN

I undersøkelsen ønsker vi å kartlegge ulike sider og problemstillinger knyttet til yrkesopplæring i bedrift.

1. Har ditt opplæringsansvar vært som

- 1: faglig leder
- 2: instruktør, eller
- 3: begge deler

2. Hvor mange instruktører / veiledere er det på arbeidsplassen din totalt inkludert deg selv?

Antall: _____ (NOTER)

3. Er bedriften medlem av et opplæringskontor eller en opplæringsring?

- 1: Ja, opplæringskontor
- 2: Ja, opplæringsring
- 3: Nei, ingen av delene
- 4: Ikke sikker

HVIS BEGGE DELER I 1 OG INGEN ANDRE I 2 HOPP TIL 7

**Undersøkelse blant faglige ledere og instruktører
i lærebedrifter**

8. - 23. november 2006

**HVIS SVAR 1 ELLER 3 PÅ SPM 1 OG FLERE INSTRUKTØRER I BEDRIFTEN (SPM2)
(INFORMANTEN ER FAGLIG LEDER, EVENTUELT OGSÅ INSTRUKTØR):**

4. Hvor ofte har du i løpet av siste året hatt samtaler med om opplæring av lærlinger (andre) instruktører i bedriften?

- 1: Ofte
- 2: Av og til
- 3: Sjelden
- 4: Aldri
- 5: Ikke sikker

HVIS SVAR 2 PÅ SPM 1 (INFORMANTEN ER INSTRUKTØR):

5. Hvor ofte har du i løpet av det siste året hatt samtaler om opplæring av lærlinger med faglig leder i bedriften?

- 1: Ofte
- 2: Av og til
- 3: Sjelden
- 4: Aldri
- 5: Ikke sikker

**HVIS SVAR 2 ELLER 2 PÅ SPM 1 OG FLERE INSTRUKTØRER I BEDRIFTEN (SPM2)
(INFORMANT ER SELV INSTRUKTØR OG DET ER FLERE INSTRUKTØRER I
BEDRIFTEN):**

6. Hvor ofte har du i løpet av det siste året hatt samtaler med andre instruktører i bedriften om opplæring av lærlinger?

- 1: Ofte
- 2: Av og til
- 3: Sjelden
- 4: Aldri
- 5: Ikke sikker

7. Hvor ofte har du i løpet av det siste året hatt samtaler om opplæring av lærlinger med andre kolleger i bedriften (som ikke er instruktører)?

- 1: Ofte
- 2: Av og til
- 3: Sjelden
- 4: Aldri
- 5: Ikke sikker

8. Hvor ofte har du i løpet av det siste året hatt samtaler om opplæring av lærlinger med tillitsvalgte eller representanter for fagforening?

- 1: Ofte
- 2: Av og til
- 3: Sjelden
- 4: Aldri
- 5: Ikke sikker

DERSOM "Ja" PÅ SPM 3 – ER MEDLEM AV OPPLÆRINGSKONTOR)

9. Hvor ofte har du eller bedriften hatt kontakt med opplæringskontoret i løpet av det siste året?

LES OPP

- 1: En gang i måneden eller mer
- 2: Noen ganger i løpet av halvåret
- 3: En eller to ganger i året
- 4: Mindre enn en gang i året
- 5: Ikke sikker

10. Har denne kontakten med opplæringskontoret dreid seg om....

- a) Oppfølging og veiledning i forhold til læreplan?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

- b) Rapporteringsrutiner?

- c) Hjelp til utforming og oppfølging av opplæringsplan for den enkelte?

- d) Hjelp til gjennomføring av halvårige vurderingssamtaler med lærling?

- e) Hjelp til utforming av et kvalitetsvurderingssystem av opplæringen i bedriften?

- f) Rekruttering av nye lærlinger?

- g) Problemer knyttet til emosjonelle og sosiale problemer i opplæringen?

- h) Problemer knyttet til læreansker hos en lærling?

- i) Spørsmål knyttet til fag- eller svenneprøven?

- j) Spørsmål knyttet til underveisvurdering av lærlingen?

- k) Annet?

- 1: Ja _____
- 2: Nei _____
- 3: Ikke sikker _____

11. Hvor ofte har du eller bedriften hatt kontakt med fagopplæringsavdelingen i fylket i løpet av det siste året?

LES OPP

- 1: En gang i måneden eller mer
- 2: Noen ganger i løpet av halvåret
- 3: En eller to ganger i året
- 4: Mindre enn en gang i året
- 5: Ikke sikker

12. Her kontakten med yrkesopplæringsnemnda og / eller fylkeskommunen har denne dreid seg om....

a) Oppfølging og veiledning i forhold til læreplan?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

b) Rapporteringsrutiner?

c) Hjelptil utforming og oppfølging av opplæringsplan for den enkelte?

d) Hjelptil gjennomføring av halvårige vurderingssamtaler med lærling?

e) Hjelptil utforming av et kvalitetsvurderingssystem av opplæringsi bedriften?

f) Rekruttering av nye lærlinger?

g) Problemer knyttet til emosjonelle og sosiale problemer i opplæringsi?

h) Problemer knyttet til læreansker hos en lærling?

i) Spørsmål knyttet til fag- eller svenneprøven?

j) Spørsmål knyttet til underveisvurdering av lærlingsi?

k) Annet?

- 1: Ja _____
- 2: Nei _____
- 3: Ikke sikker _____

13. Hvor viktig er følgende rutiner eller verktøy for organiseringen og oppfølging av opplæringsi av lærlings på din arbeidsplass?

a) Bruk av faddere i tillegg til instruktører

LES OPP

- 1: Svært viktig
- 2: Ganske viktig
- 3: Mindre viktig
- 4: Ikke viktig
- 5: Ikke sikker/ingen erfaring

b) Individuell opplæringsplan

c) Regelmessig vurdering av opplæringsi innenfor bedriften

d) Skriftlig dokumentasjon av opplæringsi (f.eks. opplæringsbok)

e) Skriftlig vurdering av opplæringsi

f) Halvårige vurderingssamtaler med lærlingsi

g) Nære samarbeidsrelasjoner mellom lærling og erfarne medarbeidere

h) Gode kvalitetsrutiner og kvalitetsikringssystem generelt

14. Har lærlingsi eller lærlingsi du har ansvar for deltatt i Læringsinspektørene eller andre brukerundersøkelser i regi av fylkeskommunen om læremiljø i bedriften?

- 1: Ja, Læringsinspektørene
- 2: Ja, andre brukerundersøkelser
- 3: Nei
- 4: Ikke sikker/kjenner ikke til

15. Har du selv deltatt i slike brukerundersøkelser?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

16. Er du enig eller uenig i følgende utsagn: Bruker- og læremiljøundersøkelser som for eksempel Læringsinspektørene er et velegnet redskap til å forbedre læringsmiljøet.

LES OPP

- 1: Helt enig
- 2: Delvis enig
- 3: Delvis uenig
- 4: Helt uenig
- 5: Ikke sikker

HVIS NEI I 14 OG 15 GÅ TIL 20

HVIS LÆRLINGER ELLER EN SELV HAR DELTATT I UNDERSØKELSE

17. I hvilken grad har spørsmål og resultater fra bruker- og læremiljøundersøkelsen dere (du og / eller lærlingene) har deltatt i vært diskutert på arbeidsplassen?

LES OPP

- 1: I stor grad
- 2: I noen grad
- 3: I liten grad
- 4: Ikke i det hele tatt
- 5: Ikke sikker

HVIS LÆRLINGER ELLER EN SELV HAR DELTATT I UNDERSØKELSE

18. I hvilken grad har bruker- og læremiljøundersøkelsen dere (du og / eller lærlingene) har deltatt i påvirket læringstilgangen i positiv retning for din bedrift?

LES OPP

- 1: I stor grad
- 2: I noen grad
- 3: I liten grad
- 4: Ikke i det hele tatt
- 5: Ikke sikker

19. Hvor enig er du i følgende utsagn om brukerundersøkelser om læringstilgangen sett på bakgrunn av den undersøkelsen du eller din bedrift har deltatt i?

a) Læremiljøundersøkelser er et godt redskap for å bedre: Læringsmiljøet

- 1: Helt enig
- 2: Delvis enig
- 3: Delvis uenig
- 4: Helt uenig
- 5: Ikke sikker

b) Læremiljøundersøkelser er et godt redskap for å bedre: Læringsmiljøet

- c) Læremiljøundersøkelser er et godt redskap for å bedre: Instruktørens eller veilederens motivasjon
- d) Læremiljøundersøkelser er et godt redskap for å bedre: Planlegging av opplæringen
- e) Læremiljøundersøkelser er et godt redskap for å bedre: Vurdering av opplæringen
- f) Læremiljøundersøkelser er et godt redskap for å bedre: Pedagogisk og faglig forståelse av opplæringen
- g) Læremiljøundersøkelser er et godt redskap for å bedre: Læringsmiljøet medbestemmelse
- h) Læremiljøundersøkelser er et godt redskap for å bedre: Fysisk arbeidsmiljø / Helse, miljø og sikkerhet

20. Har du brukt eller besøkt på nettsiden Skolenettet.no i løpet av det siste året? Skolenett.no er Utdanningsdirektoratets nettside om bl.a læreplaner, regelverk, prosjekter og nyheter etc. knyttet til fag- og yrkesopplæringen (nettsiden om fag- og yrkesopplæring, som er en av flere under denne portalen, har grønn bunnfarge)?

- 1: Ja
- 2: Nei (GÅ VIDERE TIL SPM 23)
- 3: Kjenner ikke nettstedet (GÅ VIDERE TIL SPM 23)

HVIS JA PÅ SPM 20

21. I hvilken grad bruker du Skolenettet.no for å

a) Hente informasjon om regelverk, forskrifter, læreplaner etc

LES OPP

- 1: I stor grad
- 2: I noen grad
- 3: I liten grad
- 4: Ikke i det hele tatt
- 5: Ikke sikker

b) Se på statistikk om lærekontrakter, formidling, resultat på fag- og svenneprøver etc.

c) Holde deg generelt orientert om nyheter, tiltak og prosjekter på landsbasis innen fag- og yrkesopplæringen

d) Finne inspirasjon og kontakter for å forbedre egen veiledning

- 3: Delvis uenig
4: Helt uenig
5: Ikke sikker
- b) Det er behov for å oppgradere kvalitetsrutiner av fagopplæringen i vår bedrift
- c) Fag- og yrkesopplæringen i Norge har manglet et eksternt revisjonssystem
- d) Tydeligere tilsyn vil gjøre yrkesopplæringen bedre tilpasset kravene i dagens arbeidsliv
- f) Underveisvurdering av lærlinger er et godt pedagogisk instrument som fremmer læring
- g) Underveisvurdering av lærlinger forbedrer bedriftens opplæringsrutiner
- h) Avsluttende fag- og svenneprøve må opprettholdes
- i) Det er behov for gjennomgående dokumentasjonsverktøy for opplæring i skole og opplæring i bedrift
- j) Det er behov for testing av lærlingers leseferdigheter, skriveferdigheter, tallferdigheter og dataferdigheter
- k) Det må skapes fellesarenaer mellom lærere og instruktører for planlegging og vurdering av opplæring i skole og bedrift
- l) Det er behov for mer systematisk samarbeid med opplæringskontor
- m) Det er behov for mer systematisk samarbeid med fylkeskommunen
- n) Det er behov for mer systematisk instruktøropplæring
- o) Det er behov for mer systematisk bruk og læring av demonstrasjonsbedriftenes kunnskap
- p) Det stilles i dag for store krav til rapportering av opplæring i bedrift

29. Jeg skal nå nevne noen områder hvor man kan ha behov for å forbedre sin kompetanse. Vi ønsker at du sier i hvilken grad du har behov for ytterligere kompetanseutvikling på det enkelte området.

- a) Mer systematisk organisering og tilrettelegging av opplæringen
- LES OPP
- 1: I stor grad
2: I noen grad
3: I liten grad
4: Ikke i det hele tatt
5: Ikke sikker
- b) Verktøy for en mer systematisk vurdering av opplæring i bedriften
- c) Opplæring av lærlinger med læreavskær
- d) Opplæring av lærlinger med sosiale vansker
- e) Selvstyrte og egenaktiverende læringsformer for lærlingen
- f) Kjennskap til og bruk av nye elektroniske læremidler
- g) Forståelse av forskrifter og regelverk
- h) Forståelse av læreplan
- i) Vurderingskriterier for underveisvurdering av lærlingen
- k) Mer kunnskap om opplæringen i skole
- l) Mer kunnskap om et bredere fagområde
- m) Bruk av Kunnskapsdepartementets og Utdanningsdirektoratets informasjonsportaler eller nettsider
- n) Prosjektarbeid
- o) Utvikling av et godt læringsmiljø

30. Har bedriften hvor du er ansatt et standardisert kvalitetssikringssystem som blir brukt innenfor dens generelle virksomhet eller produksjon (for eksempel et ISO-system eller andre bransje-, konsern- eller etatsbestemte kvalitetssikringsmetoder og prosedyrer)?

- 1: Ja
2: Nei
3: Vet ikke

31. Hvor mange ansatte har bedriften?
- 1: Under 20 ansatte
 - 2: 20 – 49 ansatte
 - 3: 50 – 200 ansatte
 - 4: Flere enn 200 ansatte
 - 5: Ikke sikker
32. Hvor lenge har bedriften vært en lærebedrift?
- LES OPP
- 1: Mindre enn et år
 - 2: Mellom et og 3 år
 - 3: Mellom 4 og 8 år
 - 4: Siden oppstarten av Reform 94 (for eksempel høsten 1996, 1997)
 - 5: Vært lærebedrift også før Reform 94
 - 6: Ikke sikker
33. Har dere hatt lærekontrakter som er blitt brutt?
- 1: Ja
 - 2: Nei
 - 3: Ikke sikker (GÅ TIL SPM 35)
34. Førte brudd på lærekontrakten til en diskusjon om opplæringsrutiner i bedriften?
- 1: Ja
 - 2: Nei
 - 4: Ikke sikker
35. Vet du hvor mange lærlinger bedriften har i dag?
- 1: En
 - 2: To
 - 3: Tre
 - 4: 4-10
 - 5: Flere enn 10
 - 6: Ikke sikker
36. Hvilket år er du født?
37. Hva er din høyeste fullførte utdanning?
- 1: Ingen fullført utdanning
 - 2: Avsluttet grunnskole (inkludert folkeskole, realskole)
 - 3: Videregående opplæring, allmennfag (3 år, artium)
 - 4: Fagbrev, svennebrev
 - 5: Teknisk fagskole
 - 6: Yrkespedagogisk tilleggsutdanning
 - 7: Mesterbrev
 - 8: Annen høyskole- eller universitetsutdanning, inntil 4 år
 - 9: Høyskole- eller universitetsutdanning mer enn 4 år
 - 10: Ubesvart
38. Har du annen opplæringserfaring enn å være faglig leder eller instruktør? I tilfelle hva?
- 1: Lærer i yrkesfag
 - 2: Lærer i allmennfag
 - 3: Medlem av prøvenemnd
 - 4: Leder av opplæringskontor / opplæringsring
 - 5: Medlem av sentrale faglige råd / opplæringsutvalg
 - 6: Annet _____ (NOTER)
 - 7: Nei, ingen annen opplæringserfaring
39. Hvor mange år har du vært ansatt på din nåværende arbeidsplass?
- 1: 0 – 2 år
 - 2: 3 – 5 år
 - 3: 6 – 10 år
 - 4: 11 – 20 år
 - 5: Mer enn 20 år



Spørreundersøkelse -

til ansvarlige for fag- og yrkesopplæring i fylkeskommunen.

1) Hva er din tittel?

2) Hvem rapporterer du til? (tittel)

3) Hva slags organisasjonsstruktur har fylkeskommunen du er ansatt i?

- Fylkeskommunen er sektororganisert, hvor ansvaret for fagopplæring er lagt til fylkets utdanningsavdeling
- Fylkeskommunen er organisert etter en såkalt to-nivå-modell, hvor ansvaret for fagopplæring er lagt til en selvstendig resultatenhet og denne rapporterer direkte til rådmannen

Annet

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen.

4) Annet, beskriv her

5) Hva heter den avdelingen eller enheten du er ansatt i eller er leder for?

6) Er den avdeling / enhet du er ansatt i eller er leder for sekretariat for yrkesopplæringsnemda?

- Ja Nei

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen.
Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:
Er den avdeling / enhet du er ansatt i eller er leder for sekretariat for yrkesopplæringsnemda? - Nei

7) Hvilken avdeling eller enhet i fylkeskommunen er sekretariat for yrkesopplæringsnemda?

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen.
Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:
Er den avdeling / enhet du er ansatt i eller er leder for sekretariat for yrkesopplæringsnemda? - Nei

8) Hva er bakgrunn eller begrunnelse for dette?

9) Hvor mange møter er det planlagt avholdt i yrkesopplæringsnemda i 2006?

10) Hvor mange møter ble det avholdt i yrkesopplæringsnemda i 2006 (Januar - september)?

11) Hvor mange møter ble det avholdt i yrkesopplæringsnemda i løpet av 2005?

12) Hvor stor andel av de møter som er avholdt i yrkesopplæringsnemda i 2005 og 2006 har du selv deltatt på (eventuelt representert gjennom en annen du har delegert ansvaret til)?

13) Har yrkesopplæringsnemda i ditt fylke opprettet et arbeidsutvalg?

Ja Nei

Fylkeskommunen deler et ansvar for kvaliteten i fagopplæringen med yrkesopplæringsnemdene. I hvilken grad har følgende temaer og saksforhold vært gjenstand for felles drøftinger mellom fylkeskommunen og yrkesopplæringsnemda innenfor de siste to årene (2005 og 2006)? Vær vennlig og kryss av i kolonnen "Drøftet i AU" dersom temaene og forholdene det spørres om ikke har vært drøftet eller saksbehandlet formelt i nemda, men har vært gjenstand for avklaringer og drøftinger innenfor yrkesopplæringsnemdas arbeidsutvalg. Vær vennlig og kryss av i kolonnen "Ikke drøftet" dersom temaene og forholdene det spørres om verken har vært drøftet eller saksbehandlet i yrkesopplæringsnemda eller i nemdas arbeidsutvalg.

	I stor grad	I noen grad	Drøftet i AU	Ikke drøftet	Vet ikke
Rekruttering av lærebedrifter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Godkjenning av alle nye lærebedrifter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Godkjenning av lærebedrifter ved tvil om grunnlag	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Formidling	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Dimensjonering av skoletilbud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
All heving av lærekontrakt: formell vurdering og vedtak	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Heving av lærekontrakt: konflikthåndtering i relasjon til lærling / lære kandidat / bedrift	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tiltak mot frafall i skole	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tiltak for rekruttering av elever til yrkesfag	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rådgiving	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lærekandidatordningen: rekruttering av lærebedrifter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Spesialundervisning / individuelle opplæringsplaner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Opplæring for voksne	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Opplæring for minoritetsspråklige	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Oppnevning av prøvenemder	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Planlegging av brukerundersøkelse i bedrift (eks. Læringsinspektørene)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

15) Er det enkelte av temaene i forrige spørsmål du mener ikke hører inn under yrkesopplæringsnemdas ansvarsområde?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen. Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten: Er det enkelte av temaene i forrige spørsmål du mener ikke hører inn under yrkesopplæringsnemdas ansvarsområde? - Ja

16) Hvis ja, vær vennlig å oppgi eksempler

17) Er det andre tema du vil trekke fram som har vært viktige i samarbeidet mellom fylkeskommunen og yrkesopplæringsnemda knyttet til arbeid for kvalitet i yrkesopplæringen i ditt fylke?

I "Forslag til endringer i opplæringslovens bestemmelser om fag- og yrkesopplæringen" utarbeidet av Kunnskapsdepartementets lovarbeidsgruppe foreslås en ny ansvarsdeling mellom fylkeskommunen og yrkesopplæringsnemda. På hvilken måte vil lovarbeidsgruppens forslag på dette punkt etter din mening hemme og / eller fremme fylkeskommunens arbeid med kvalitetssystemer i yrkesopplæringen? (Vær vennlig å gi en kort redegjørelse for ditt synspunkt)

19) Hva anser du i dag er den største utfordringen når det gjelder fylkeskommunens kvalitetsutviklings- og kvalitetsvurderingsarbeid innenfor fag- og yrkesopplæringen i ditt fylke?

Hva anser du er din fylkeskommunes fremste fortrinn eller styrke når det gjelder kvalitetsutvikling og kvalitetsvurdering innenfor fag- og yrkesopplæring? Trekk frem tre til fem eksempler, gjerne i prioritert rekkefølge

21) Hva oppfatter du eventuelt er fylkeskommunens fremste forbedringsområde?

22) I det følgende vil vi be deg ta stilling til noen påstander om

fylkeskommunens løpende arbeid med læreforholdene i bedrift

Helt uenig Delvis uenig Helt enig Vet ikke

- Fylkeskommunen legger stor vekt på krav til organiseringen av opplæringen i bedrift i forbindelse med våre prosedyrer for godkjenning av lærebedrifter
- Av kapasitetsgrunner har fylkeskommunen per i dag ingen muligheter for å besøke alle lærebedrifter
- Fylkeskommunen legger stor vekt på informasjon hentet inn gjennom årlige rapporter fra lærebedrift, underskrevet av faglig leder og lærling / lære kandidat
- Fylkeskommunen prioriterer å være jevnlig ute i bedrift for å gi veiledning og hente inn informasjon
- Fylkeskommunen kontrollerer kvaliteten på opplæring i bedrift gjennom å foreta uventede befaringer
- Kvalitetsarbeidet er for en stor del delegert til opplæringskontorene, som fungerer som fylkeskommunens ytre etat
- Brukerundersøkelser er blitt et viktig verktøy for fylket for generell kartlegging av opplæringskvalitet i bedrift
- Brukerundersøkelser er et nyttig verktøy for fylket for å kontrollere kvaliteten ved opplæringen i den enkelte bransje, sektor eller virksomhet
- Fylket prioriterer fellesarenaer for kommunikasjon og veiledning om opplæring i bedrift (f eks konferanser, instruktørkurs m.m.)
- Ved kunnskap om avvik fra læreplan foretas nøye vurdering av kompetanse og kvalitetssystem i den aktuelle bedrift
- Ved kontraktshvevinger foretas nøye vurdering av kompetanse og kvalitetssystem i den aktuelle bedrift

Yrkesopplæringsnemda spiller en sentral rolle i kvalitetsvurderingsarbeidet gjennom koplinger til partssamarbeidet i bedriften

Prøvenemdenes kunnskap om opplæringsforhold i den enkelte lærebedrift utnyttes systematisk

Fylkeskommunen ønsker å implementere et elektronisk basert rapporteringssystem for å ansvarliggjøre den enkelte lærebedrift i forhold til kvalitetskrav i opplæringen

Fylkeskommunen har i dag bare sporadisk kontakt med den enkelte lærebedrift

23) Er det andre rutiner eller virkemidler som bidrar til fylkeskommunens løpende kontakt med og kunnskap om læreforholdene i bedrift, du vil trekke fram?

24) Håndhever fylkeskommunen eller yrkesopplæringsnemda i dag noen bestemte minimumskrav i forhold til kvalitetssystem i bedrift?

- Ja
 Nei
 Vet ikke

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen. Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten: Håndhever fylkeskommunen eller yrkesopplæringsnemda i dag noen bestemte minimumskrav i forhold til kvalitetssystem i bedrift? - Ja

25) Hvis ja, hva er disse minimumskravene, og hvordan blir de håndhevet?

Aldri

29) I hvilken grad bruker du skoleporten.no for å

	I høy grad	I noen grad	I liten grad	Bruker ikke
Hente informasjon om forskrifter og regelverk m.m	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sammenlikne resultat eget fylke med andre fylker	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Holde deg løpende orientert om nyheter, tiltak og prosjekter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skaffe deg bakgrunnsmateriale og fordypningslitteratur	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

30) Har du brukt skoleporten.no til andre formål?**31) Hvor ofte bruker du skoleporten.no i ditt arbeid?**

- Daglig
 Ukentlig
 Av og til (omtrent en gang i måneden)
 Sjelden (en eller et par ganger i halvåret)
 Aldri

26) I hvilken grad bruker du skolenettet.no (Utdanningsdirektoratets nettside om fag- og yrkesopplæring) for å

	I høy grad	I noen grad	I liten grad	Bruker ikke
Hente informasjon om læreplaner, regelverk og forskrifter m.m	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sammenlikne resultat og statistikk i eget fylke med andre fylker	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Holde deg løpende orientert om nyheter, tiltak og prosjekter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skaffe deg bakgrunnsmateriale om prosjekter / fordypningslitteratur	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

27) Har du brukt skolenettet.no til andre formål?**28) Hvor ofte bruker du skolenettet.no (Utdanningsdirektoratets nettside om fag- og yrkesopplæring) i ditt arbeid?**

- Daglig
 Ukentlig
 Av og til (omtrent en gang i måneden)
 Sjelden (en eller et par ganger i halvåret)

Det overordnede målet for det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering er å bidra til kvalitetsutvikling på alle nivåer i grunnopplæringen med henblikk på tilpasset opplæring og økt læringsutbytte for den enkelte lærling og elev. Ennå er det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet imidlertid i liten grad bygget ut i forhold til fag- og yrkesopplæringen. Viktige elementer i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet er nettedet skoleporten.no og nasjonale prøver i tillegg til blant annet brukerundersøkelser som Eleveinspektørene og Lærlingsinspektørene. I det følgende ber vi deg ta stilling til noen påstander om erfaringer og forventninger knyttet til implementeringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet når det gjelder fag- og yrkesopplæring.

Helt Delvis Helt Vet
uenig enig enig ikke

Fylkeskommunen arbeider i dag mer systematisk med planlegging og dokumentasjon av kvaliteten i opplæringen enn for få år siden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Brukerundersøkelser er blitt et godt verktøy for å arbeide med kvalitetsvurdering på tvers av læresteder	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Brukerundersøkelser er blitt et godt verktøy for å arbeide systematisk med mål for opplæringen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kravene til kvalitetsvurderingssystem i bedrift må balanseres mot tilgang på læreplasser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Større fleksibilitet i opplæringen nødvendigjør gjennomgående undervurderingssystemer i skole og bedrift som bruk av 'vandremapper' eller liknende	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er viktig at det er en felles nasjonal norm for bruk av undervurdering i alle fag	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Avsluttende fag- og svemneprøve må opprettholdes	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Undervurdering gir skoleeier et godt instrument for å vurdere kvaliteten ved opplæringen i den enkelte bedrift	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Undervurdering er et godt pedagogisk instrument som fremmer lærlingenes læringsutbytte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Det er behov for definisjon av felles nasjonale vurderingskriterier / indikatorer til bruk lokalt i undervurderingen

Det vil styrke kvalitetsvurderingen i bedrift å utvikle tester på lærlingers grunnleggende ferdigheter (lesekompetanse, skrivekompetanse, tall- kompetanse, digital kompetanse)

Nasjonale prøver i bedrift må tilpasses lærlingenes praksisbaserte læring

Systemer for spredning av gode eksempler bør ha en sentral plass i det nasjonale kvalitetsarbeidet

Høgskoleutdanning for instruktører i bedrift er nødvendig for å gi opplæring i bedrift pedagogisk tyngde

Høgskoleutdanning for instruktører i bedrift vil skape helhet og sammenheng i yrkesopplæringen, inkludert flere karrieremuligheter for elever og lærlinger

Priser for fremragende prestasjoner, som for eksempel Yrkes-NM, bør ha en sentral plass i det nasjonale kvalitetsarbeidet

Det bør utvikles differensierte supplerende tilskuddsordninger overfor bedrift som underletter skoleeiers sammensatte oppgaver (eks. for gjennomføring, resultat tilpasset opplæring, samarbeid, entreprenørskap, innovasjon)

Bare om arbeidslivet gir status til og krediterer kvalitet i opplæringen vil kvalitetsvurderingssystemet ha en sjanse for å lykkes

Det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering må ta hensyn til at vi som skoleeiere ikke har samme sanksjonsmuligheter overfor bedrift som skolen

Mer systematisk kvalitetsarbeid og kvalitetsvurdering krever mer ressurser

33) Er det andre erfaringer eller forventninger knyttet til implementeringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet du vil trekke fram?

Et viktig element i det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering er en generell styrking av statens tilsyn i grunnopplæringen gjennom fylkesmann. I det følgende vil vi be deg ta stilling til enkelte påstander, som uttrykker noen vurderinger og forventninger, knyttet til utøvelse av et nytt statlig tilsynsansvar og nye tilsyns- og revisjonsmetoder.

	Helt uenig	Nokså enig	Helt enig	Vet ikke
Fag- og yrkesopplæringen i Norge har manglet et eksternt forankret revisjonssystem	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Med større frihet til lokalt metodevalg i grunnopplæringen er det av rettsmessige grunner behov for et tydelig, eksternt tilsynssystem	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Felles nasjonale tilsyn på bestemte områder og tema vil skape nye muligheter for systematisk læring i forvaltningen av videregående opplæring	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er viktig for norsk grunnopplæring å ha et tilsynssystem som fleksibelt kombinerer eksternt kontroll (top-down) med lokalt metodevalg og metodeutvikling (bottom-up)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Et nytt statlig tilsynssystem må garantere yrkesopplæringens tette kopling til arbeidslivet og dets organisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Forsterket statlig tilsyn vil gi elever og læringer under yrkesopplæring en forbedret kvalitetsgaranti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Forsterket statlig tilsyn overfor fag- og yrkesopplæringen bør se til at yrkesopplæringsnemndene aktivt involveres i skoleleiers planleggings- og analysearbeid

Forsterket statlig tilsyn gir grunnopplæringen et kvalitetsvurderingssystem bedre tilpasset krav og praksis ellers i arbeidslivet

Kvalitetssikring av opplæring i bedrift har til nå vært godt ivare tatt gjennom partssamarbeidet i regi av yrkesopplæringsnemndene

Det vil forbedre norsk grunnopplæring å utvikle et kvalitetsvurderingssystem som følger modeller og standardkrav under utvikling innenfor EU / EØS-samarbeidet

Det bør vurderes å etablere et nytt, selvstendig vurderingstilsyn

Det bør vurderes å bruke et annet standard revisjonssystem og organisasjon (for eksempel ISO)

35) Har du andre kommentarer til tilsynsordningen eller generelle vurderinger knyttet til det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet du vil føye til?

36) Hvor mange 16-åringer med rett til videregående opplæring er bosatt i fylket høsten 2006?

37) Hvor stor andel av fylkets elever (i prosent) går på yrkesfaglige studieretninger / utdanningsprogram i 2006 - 2007?

38) Hvor mange av fylkets elever og lærlinger fullførte sin opplæring innen normert tid i 2005? Oppgi prosent

39) Hvor mange elever som hadde læreplass i bedrift som sitt førsteårsstøtte (og rett til videregående opplæring) ble i år ikke formidlet til læreplass? Oppgi antall og den prosent dette utgjør av de som hadde læreplass som førsteårsstøtte

40) Hvor stor andel av lærekontraktene i fylket (i prosent) er inngått med en opplæringsring eller et opplæringskontor?

41) Hvor stor andel av fylkets elever (i antall og prosent) er i dag lære kandidater med individuelle opplæringskontrakter?

42) Hvor stort var frafallet av elever på skolen innenfor yrkesfag i 2005 - 2006 (i antall og prosent)?

43) Hvor stort var frafallet av lærlinger innenfor godkjent læretid i 2005 (i antall og prosent)?

44) Hvor stor var strykprosenten i 2005 for lærlinger som gikk opp til fagprøve eller svenneprøve?

45) Er en eller flere av fylkets videregående skoler blitt utnevnt til demonstrasjonsskole? (Oppgi gjerne når og hvilke)

46) Er en eller flere av lærebedriftene i fylket blitt utnevnt til demonstrasjonsbedrift? (Oppgi gjerne når og hvilke)

47) Hvor mange stillinger har fylkeskommunen som arbeider med fag- og yrkesopplæring?

48) Har fylkeskommunen innført strategisk planlegging som planleggings- og styringsverktøy innenfor enkelte av sine tjenesteområder?

- Ja, innenfor alle tjenesteområder
 Ja, innenfor noen tjenesteområder, men ikke utdanning
 Ja, innenfor noen tjenesteområder, inkludert utdanning
 Nei
 Vet ikke

49) Har fylkeskommunen innført balansert målstyring / resultatledelse som planleggings- og styringsverktøy innenfor enkelte av sine tjenesteområder?

- Ja, innenfor alle tjenesteområder
 Ja, innenfor noen tjenesteområder, men ikke utdanning
 Ja, innenfor noen tjenesteområder, inkludert utdanning
 Nei
 Vet ikke

50) Hvor mange (anslagsvis) av de som er ansatt i den enhet / avdeling i fylkeskommunen som arbeider med fag- / yrkesopplæring har fag- og / eller svennebrev som del av sin kompetanse?

51) Har du selv fag- og / eller svennebrev som del av din kompetanse?

- Ja

- Nei

52) Hvor lenge har du vært i din nåværende stilling?

- 0 - 2 år
 3 - 5 år
 6 - 10 år
 Mer enn 10 år

53) Hva slags annen yrkes- og opplæringserfaring har du?

- Annet arbeid i fylkesadministrasjonen
 Lærer i yrkesfag
 Lærer i studieforberedende fag
 Instruktør i bedrift
 Faglig leder i bedrift
 Lederstilling i annen virksomhet / bedrift
 Leder i egen bedrift
 Leder av opplæringskontor / ring
 Annet

54) Hvor gammel er du?

- Under 35 år
 35 - 45 år
 45 - 59 år
 60 år og eldre

© Copyright www.questback.com. All Rights Reserved.

læringer osv) er representert i yrkesopplæringsnemda i ditt fylke?

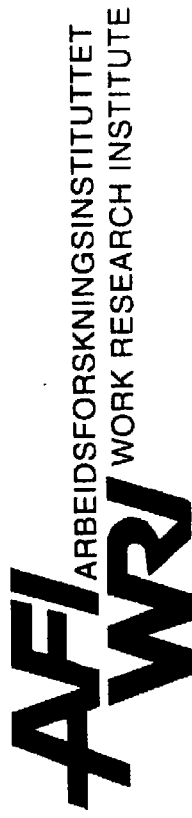
6) Hvor lenge er det siden siste møte som er holdt i yrkesopplæringsnemda? Oppgi uker og / eller måneder

7) Hva var hovedsaken(e) på siste y-nemdsmøte?

8) Hvor mange møter er det planlagt avholdt i yrkesopplæringsnemda i 2006?

9) Hvor mange møter er det avholdt i yrkesopplæringsnemda i 2006 (januar – september)?

10) Hvor mange møter ble det avholdt i yrkesopplæringsnemda i løpet av 2005?



Spørreskjema til ledere av yrkesopplæringsnemder

1) Hvor lenge har du sittet som leder av yrkesopplæringsnemda? Siden (måned/år)

2) Hvilken organisasjon representerer du i yrkesopplæringsnemda?

3) Hvor lenge har du vært medlem av yrkesopplæringsnemda? (antall år/evt.mnd)

4) Hvor mange medlemmer har yrkesopplæringsnemda i ditt fylke?

5) Hvilke organisasjoner eller grupper (som lærere, elever,

11) Hvor stor andel av de møter som er avholdt i yrkesopplæringsnemda i 2005 og 2006 har du selv deltatt på?

12) Hvor pleier yrkesopplæringsnemda å holde møter?

- på lederens kontor
 i fylkeskommunens lokaler
 rullende blant medlemmene
 i bedrift / rullende
 i lokaler tilhørende opplæringskontor eller ring / rullende
 annet

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen.
Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:
Hvor pleier yrkesopplæringsnemda å holde møter? - annet

13) Hvis annet, vennligst beskriv her

14) Har yrkesopplæringsnemda opprettet et arbeidsutvalg?

- Ja
 Nei

15) Hvor ofte er det kontakt mellom y-nemdas leder / evt. arbeidsutvalg og fylkeskommunen utenom møtene i nemda?

- Ukentlig, periodevis daglig
 Et par ganger i måneden
 Sjelden
 Aldri

Fylkeskommunen deler et ansvar for kvalitet i fagopplæringen med yrkesopplæringsnemdene. I hvilken grad har følgende temaer og saksforhold vært gjenstand for felles drøftinger mellom yrkesopplæringsnemda og fylkeskommunen innenfor de siste to årene (2005 og 2006)? Vær vennlig og kryss av i kolonnen "Drøftet i AU" dersom temaene og forholdene det spørres om ikke har vært drøftet eller saksbehandlet formelt i nemda, men har vært gjenstand for avklaringer og drøftinger innenfor yrkesopplæringsnemdas arbeidsutvalg. Vær vennlig og kryss av i kolonnen "Ikke drøftet" dersom temaene og forholdene det spørres om verken har vært drøftet eller saksbehandlet i yrkesopplæringsnemda eller i nemdas arbeidsutvalg.

	I stor grad	I noen grad	Drøftet i AU	Ikke drøftet	Vet ikke
Rekruttering av lærebedrifter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Godkjenning av alle nye lærebedrifter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Godkjenning av lærebedrifter ved tvil om grunnlag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Formidling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dimensjonering av skoletilbud	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
All heving av lærekontrakt: formell vurdering og vedtak	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Heving av lærekontrakt: konflikthåndtering i relasjon til lærling / lære kandidat / bedrift	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tiltak mot frafall i skole	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tiltak for rekruttering av elever til yrkesfag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rådgiving	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lære kandidatordningen: rekruttering av lærebedrifter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Samlet vurdering av svake og sterke sider ved organiseringen av yrkesopplæringen i fylket: strategiplan for fag- og yrkesopplæring

Bruk av eksterne kunnskapsmiljøer i kvalitetsarbeidet (f eks forskningsmiljøer for kartleggingsarbeid, brukerundersøkelser, utvikling av indikatorer m.m)

Samarbeid med regionale høyskoler om kompetanse- og kvalitetsutvikling i yrkesopplæringen

17) Er det enkelte av temaene nevnt i forrige spørsmål som du mener ikke hører inn under yrkesopplæringsnemndas ansvarsområde?

- Ja
 Nei
 Vet ikke

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen. Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten: Er det enkelte av temaene nevnt i forrige spørsmål som du mener ikke hører inn under yrkesopplæringsnemndas ansvarsområde? - Ja

18) Hvis ja, vær vennlig oppgi eksempler

19) Er det andre tema du vil trekke fram som har vært viktige i samarbeidet om kvaliteten i yrkesopplæringen i ditt fylke?

20) Hva anser du i dag er den største utfordringen innenfor ditt fylke når det gjelder kvalitetsarbeid i yrkesopplæringen knyttet til kvalitetsutvikling og kvalitetsvurdering?

21) Hva anser du er fylkeskommunens fremste fortrinn eller styrke når det gjelder kvalitetsarbeid i yrkesopplæringen?

22) Hva oppfatter du eventuelt er fylkeskommunens fremste forbedringsområde?

I "Forslag til endringer i opplæringslovens bestemmelser om fag- og yrkesopplæringen" utarbeidet av Kunnskapsdepartementets lovarbeidsgruppe foreslås en ny ansvarsdeling mellom fylkeskommunen og yrkesopplæringsnemda, som i korthet går ut på at forvaltningsoppgaver heretter skal ivaretas av skoleeier, mens yrkesopplæringsnemda skal bli forelagt og uttale seg i alle saker som har betydning for fag- og yrkesopplæringen og ellers ha oppgaver knyttet til kvalitet, dimensjoner, rådgiving og regionalt utviklingsarbeid. Dersom du har tatt stilling til forslaget fra lovarbeidsgruppen, på hvilken måte vil det etter din mening hemme og / eller fremme fremtidig arbeid med kvalitetssystemer i yrkesopplæringen? (Vær vennlig å gi en kort redegjørelse for ditt synspunkt)

24) I det følgende vil vi be deg ta stilling til noen påstander om mulige ønsker sett fra din side når det gjelder fylkeskommunens løpende arbeid med læreforholdene i bedrift

	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis helt enig	Helt enig
At det legges stor vekt på krav til organiseringen av opplæringen i bedrift i forbindelse med godkjenning av den enkelte lærebedrift	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
At fylkeskommunen prioriterer å kunne besøke alle lærebedrifter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
At det legges vekt på informasjon hentet inn gjennom årlige rapporter fra lærebedrift, underskrevet av faglig leder og lærling / lære kandidat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
At fylkeskommunen prioriterer å gi veiledning ute i bedrift	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
At fylkeskommunen kontrollerer kvaliteten på opplæring i bedrift gjennom å foreta uventede befaringer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
At kvalitetsarbeidet for en stor del delegeres til opplæringskontorene og / eller opplæringsringer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

At brukerundersøkelser får status som et viktig verktøy for allmenn kartlegging av opplæringskvaliteten i bedrift	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
At brukerundersøkelser utnyttes som et viktig verktøy for å kontrollere kvaliteten ved opplæringen i den enkelte virksomhet, bransje og sektor	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
At fylket prioriterer fellesarenaer for veiledning og kommunikasjon (f eks konferanser, instruktørkurs m.m.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
At det foretas nøye vurdering av kompetanse og kvalitetssystem i aktuelle bedrifter ved kunnskap om avvik fra læreplan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
At det foretas nøye vurdering av kompetanse og kvalitetssystem i bedrift i tilfeller av kontraktshevinger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
At kvalitetsvurderingsarbeidet primært forankres i partssamarbeid i bedriften	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
At prøvenemdenes kunnskap om opplæringsforhold i den enkelte lærebedrift utnyttes systematisk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
At fylkeskommunen innfører bruk av et elektronisk rapporteringssystem for å ansvarliggjøre den enkelte lærebedrift i forhold til kvalitetskrav i opplæringen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
At fylkeskommunen tilføres mer ressurser for kontakt med den enkelte lærebedrift	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

25) Er det andre rutiner eller virkemidler du vil trekke fram?

26) Håndhever yrkesopplæringsnemda eller fylkeskommunen i

drag noen bestemte minimumskrav når det gjelder kvalitetssystem i bedrift?

- Ja
 Nei
 Vet ikke

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen.

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten: Håndhever yrkesopplæringsnemnda eller fylkeskommunen i dag noen bestemte minimumskrav når det gjelder kvalitetssystem i bedrift? - Ja

27) Hvis ja, hva er disse minimumskravene, og hvordan blir de håndhevet?

Det overordnede målet for det nasjonale systemet for kvalitetsutvikling er å bidra til kvalitetsutvikling på alle nivåer i grunnopplæringen med henblikk på tilpasset opplæring og økt læringsutbytte for den enkelte lærling og elev. Ennå er det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet imidlertid i liten grad bygget ut i forhold til fag- og yrkesopplæringen. Viktige elementer i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet er nettsidet skoleporten.no og nasjonale prøver i tillegg til blant annet brukerundersøkelser som Elevinspektørene og Læringsinspektørene. I det følgende ber vi deg ta stilling til noen påstander om erfaringer og forventninger knyttet til implementeringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet når det gjelder fag- og yrkesopplæring.

Helt Delvis Helt Vet
u enig enig enig ikke

Fylkeskommunen arbeider i dag mer systematisk med planlegging og dokumentasjon av kvalitet i opplæringen enn for få år siden

Brakerundersøkelser er blitt et godt verktøy for å arbeide med kvalitetsvurdering på tvers av læresteder

Brakerundersøkelser er blitt et godt verktøy for å arbeide systematisk med mål for opplæringen

Kravene til kvalitetsvurderingssystem i bedrift må balanseres mot tilgang på læreplasser

Større fleksibilitet i opplæringen nødvendiggjør gjennomgående undereisvurderingssystemer i skole og bedrift som bruk av "vandremapper" eller liknende

Det er viktig at det er en felles nasjonal norm for bruk av undereisvurdering i alle fag

Avsluttende fag- og svenneprøve må opprettholdes

Undereisvurdering gir skoleeier et godt instrument for å vurdere kvaliteten ved opplæringen i den enkelte bedrift

Undereisvurdering er et godt pedagogisk instrument som fremmer lærlingenes læringsutbytte

Det er behov for definisjon av felles nasjonale vurderingskriterier / indikatorer til bruk lokalt i undereisvurderingen

Det vil styrke kvalitetsvurderingen i bedrift å utvikle tester på lærlingens grunnleggende ferdigheter (lesekompetanse, skrivekompetanse, talkompetanse, digital kompetanse)

Nasjonale prøver i bedrift må tilpasses lærlingenes praksisbaserte læring

Systemer for spredning av gode eksempler bør ha en sentral plass i det nasjonale kvalitetsarbeidet

Høgskoleutdanning for instruktører i bedrift er nødvendig for å gi opplæring i bedrift pedagogisk tyngde

Høgskoleutdanning for instruktører i bedrift vil skape helhet og sammenheng i yrkesopplæringen, inkludert flere karrieremuligheter for elever og lærlinger

Priser for fremragende prestasjoner, som for eksempel Yrkes-NM, bør ha en sentral plass i det nasjonale kvalitetsarbeidet

Det bør utvikles differensierte supplerende tilskuddsordninger overfor bedrift som underletter skoleleiers sammensatte oppgaver (eks. for gjennomføring, resultat, tilpasset opplæring, samarbeid, entreprenørskap, innovasjon)

Bare om arbeidslivet gir status til og krediterer kvalitet i opplæringen vil kvalitetsvurderingssystemet ha en sjanse for å lykkes

Det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering må ta hensyn til at fylkeskommunen ikke har samme sanksjonsmuligheter overfor bedrift som overfor skolene

Mer systematisk kvalitetsarbeid og kvalitetsvurdering krever mer ressurser til fylkeskommunen

29) Er det andre erfaringer eller forventninger knyttet til implementeringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet du vil trekke fram?

Et viktig element i det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering er en generell styrking av statens tilsyn i grunnopplæringen gjennom fylkesmann. I det følgende vil vi be deg ta stilling til enkelte påstander, som uttrykker noen vurderinger og forventninger, knyttet til utøvelse av et nytt statlig tilsynsansvar og nye tilsyns- og revisjonsmetoder.

Helt Nokså Helt Vet
uenig uenig enig enig ikke

Fag- og yrkesopplæringen i Norge har manglet et eksternt forankret revisjonssystem

Med større frihet til lokalt metodevalg i grunnopplæringen er det av rettsmessige grunner behov for et tydelig, eksternt tilsynssystem

Felles nasjonale tilsyn på bestemte områder og tema vil skape nye muligheter for systematisk læring i forvaltningen av videregående opplæring

Det er viktig for norsk grunnopplæring å ha et tilsynssystem som fleksibelt kombinerer eksternt kontroll (top-down) med lokalt metodevalg og metodeutvikling (bottom-up)

Et nytt statlig tilsynssystem må garantere yrkesopplæringens tette kopling til arbeidslivet og dets organisasjoner

Forsterket statlig tilsyn vil gi elever og læringer under yrkesopplæring en forbedret kvalitetsgaranti

Forsterket statlig tilsyn overfor fag- og yrkesopplæringen bør se til at yrkesopplæringsnemdene aktivt involveres i skoleleiers planleggings- og analysearbeid

Forsterket statlig tilsyn gir grunnopplæringen et kvalitetsvurderingssystem bedre tilpasset krav og praksis ellers i arbeidslivet

Kvalitetssikring av opplæring i bedrift har til nå vært godt ivare tatt gjennom partssamarbeidet i regi av yrkesopplæringsnemdene

Det vil forbedre norsk grunnopplæring å utvikle et kvalitetsvurderingssystem som følger modeller og standardkrav under utvikling innenfor EU / EØS-samarbeidet

Det bør vurderes å etablere et nytt, selvstendig vurderingstilsyn

Det bør vurderes å bruke et annet standard revisjonssystem og organisasjon (for eksempel ISO)

31) Har du andre kommentarer til tilsynsordningen eller generelle vurderinger knyttet til det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet du vil føye til?

32) Vi vil også stille et par spørsmål om bruk av nettstedene skoleporten.no og skolenettet.no. I hvilken grad bruker du Utdanningsdirektoratets nettside om fag- og yrkesopplæring under skolenettet.no for å

	I	I	I	Bruker
	høy	noen	liten	ikke
	grad	grad	grad	grad
Hente informasjon om læreplaner, regelverk, forskrifter m.m	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sammenlikne resultat og statistikk i eget fylke med andre fylker	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Holde deg løpende orientert om nyheter, tiltak og prosjekter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skaffe deg bakgrunnsmateriale om prosjekter /fordypningslitteratur	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

33) Har du brukt skolenettet.no til andre formål?

34) Hvor ofte bruker du Utdanningsdirektoratets nettside om fag- og yrkesopplæring under skolenettet.no i ditt arbeid?

- Daglig
 Ukentlig
 Av og til (omtrent en gang i måneden)
 Sjelden (en eller et par ganger i halvåret)
 Aldri

hvilken grad bruker du skoleporten.no (med informasjon om blant annet ressursbruk, data om læringsmiljø, resultat fra nasjonale prøver m.m i tillegg til regelverk og offentlige publikasjoner) for å

	I	I	I	Bruker
	høy	noen	liten	ikke
	grad	grad	grad	grad
Hente informasjon om forskrifter og regelverk m.m	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sammenlikne resultat i eget fylke med andre fylker	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Holde deg løpende orientert om nyheter, tiltak og prosjekter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skaffe deg bakgrunnsmateriale og fordypningslitteratur	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

36) Har du brukt skoleporten.no til andre formål?

37) Hvor ofte bruker du skoleporten.no i ditt arbeid?

- Daglig
- Ukentlig
- Av og til (omtrent en gang i måneden)
- Sjelden (en eller et par ganger i halvåret)
- Aldri

38) Hvor mange (ut fra ditt kjennskap) av yrkesopplæringsnemndas nåværende medlemmer har fag- og/ eller svennebrev som del av sin kompetanse?

39) Har du selv fag- og/ eller svennebrev som del av din kompetanse?

- Ja
- Nei

40) Har du selv erfaring med fag- og yrkesopplæring i bedrift som faglig leder og/ eller instruktør?

- Ja
- Nei

41) Har du annen opplærings erfaring?

AFI ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTET AWRI WORK RESEARCH INSTITUTE

Spørreundersøkelse til utdanningsdirektører-11:23

1) Har fylkeskommunen / utdanningsdirektøren i ditt fylke regelmessige tilsynsmøter med fylkeskommunen som skoleeier?

Ja Nei

2) Har fylkeskommunen / utdanningsdirektøren i ditt fylke regelmessig kontakt med fylkeskommunen som skoleeier?

- Ja, det er hyppig og regelmessig kontakt
 Ja, det er regelmessig, men ikke så ofte kontakt (langt sjeldnere enn for eksempel i forhold til kommunene)
 Det er en regelmessig, men sjelden kontakt
 Det er sporadisk og sjelden kontakt

3) Hva var tema for siste møte mellom fylkesmannen og fylkeskommunen som skoleeier?

4) Hvem tok initiativ til dette møtet?

5) Når fant dette møtet sted? (Oppgi måned).

- Velg alternativ -

6) Vil du betegne dette møtet som typisk for fylkesmannens løpende kontakt med fylkeskommunen som skoleeier?

Ja Nei

7) Dersom møtet (eller kontakten) ikke var typisk, hvorfor eller på hvilken måte var det eventuelt uvanlig?

8) På hvilken måte var møtet eventuelt typisk?

9) Når ble det sist holdt et møte mellom fylkesmannen / utdanningsdirektøren og fylkeskommunen der spørsmål knyttet til fag- og yrkesoppplæring ble tatt opp?

- Velg alternativ -

10) Hvem tok initiativ til dette møtet?

11) Hva var temaet for møtet?

12) Hvor mange møter (anslagsvis) er det blitt avholdt mellom fylkesmannen / utdanningsdirektøren og fylkeskommunen i løpet av 2006?

13) Hvor mange av disse møtene (anslagsvis) har eksplisitt tatt for seg temaer og saksforhold knyttet til fag- og yrkesopplæring?

Kontakten mellom fylkesmannen / utdanningsdirektøren og fylkeskommunen har noe ulik vektlegging og fokus fra fylke til fylke. Nedenfor har vi listet opp en rekke saker som kan være aktuelle. Kan du vurdere i hvilken grad de ulike temaene er blitt vektlagt i kontakten (møter og henvendelser) mellom fylkesmannen / utdanningsdirektøren og fylkeskommunen i løpet av 2005 og 2006 i ditt fylke?

	Ikke vektlagt	Liten vekt	Noe vekt	Stor vekt	Usikker
Klagesaker knyttet til eksamen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Klagesaker knyttet til tilrettelagt opplæring / spesialundervisning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Gjennomføring av brukerundersøkelser i skole og bedrift (for eksempel Elev- og Lærlingspektørene)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Oppfølging av brukerundersøkelser i skole og bedrift (for eksempel Elev-og Lærlingspektørene)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Systemer for skolebasert vurdering	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Systemer for lærebedriftsbasert vurdering	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kompetansestrategi for Kunnskapsløftet /kompetanseutvikling for lærere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kompetansestrategi for Kunnskapsløftet / kompetanseutvikling for instruktører i bedrift	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skoleeiers implementeringsplan i forhold til Kunnskapsløftet (regionale planer)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bruk og nytte av demonstrasjonsskoler	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bruk og nytte av demonstrasjonsbedrifter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Opplæringsstilbud for voksne	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Opplæringsstilbud for minoritetspråklige	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Etats samarbeid om rådgiving / rekruttering til yrkesfag	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tiltak mot frafall	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Samarbeid skole og arbeidsliv	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skoleeiers oppfølging av resultat på nasjonale prøver	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Alternative vurderingsformer og læringsutbytte i skolen (mappe, kombinasjon skriftlig-muntlig prøver m.m.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Alternative vurderingsformer og læringsutbytte i bedrift (vandremappe, underveisvurdering m.m.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

- Generelt om skoleeiers ressursplanlegging, ressursbruk og elev-/ lærlingutbytte
- Skoleeiers arbeid med et helhetlig kvalitetsvurderingssystem i forhold til skole
- Skoleeiers arbeid med et helhetlig kvalitetsvurderingssystem i forhold til opplæring i bedrift
- Skoleeiers arbeid med et helhetlig kvalitetsvurderingssystem i forhold til egen virksomhet
- Teknisk standard og utforming av skoleeiers kvalitetsvurderingssystem
- Offentliggjøring av kvalitetsvurderingsresultat / 'bench marking
- Skoleeiers involvering av berørte parter i planleggingsarbeid (foreldre, elever / lærlinger, andre etater, bransjeorganisasjoner m. m.)
- Skoleeiers involvering av yrkesopplæringsnemnd i planleggings- og analysearbeid

15) Hvilke andre temaer er eventuelt tatt opp?

Utdanningsdirektørens oppgavedeling mellom veiledning, koordinering og tilsyn er blitt kalt et "strategisk triangel". Blir disse oppgavene forvaltet på samme måte i forhold til kommunene og i forhold til fylkeskommunen ? (Utdyp kort eventuelle forskjeller)

Utdanningsdirektørens oppgavedeling mellom veiledning, koordinering og tilsyn er blitt kalt et "strategisk triangel". Blir disse oppgavene forvaltet på samme måte i forhold til fylkeskommunen når det gjelder opplæring i skole og når det gjelder opplæring i bedrift? (Utdyp kort eventuelle forskjeller)

18) I år ble det for første gang gjennomført et felles nasjonalt tilsyn med kommunen som skoleeier. I hvor mange kommuner ble det ført tilsyn i ditt fylke?

- Tre kommuner (jf. Veileder for felles nasjonalt tilsyn 2006)
- Flere enn tre kommuner
- Færre enn tre kommuner

Har fylkesmannsombetet i ditt fylke i løpet av 2006 utført systemtilsyn med fylkeskommunen knyttet til om skoleeier har etablert et forsvarlig system for vurdering av om krav i lov og regelverk blir oppfylt samt et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene og nasjonale kvalitetsvurderinger (jf. § 13-10 i opplæringsloven)?

- Ja Nei

20) Har dere forut for nasjonalt tilsyn 2006 utført systematisk tematilsyn knyttet til skolebasert vurdering?

- Ja, på kommunenivå
- Ja, både på kommunenivå og fylkeskommunalt nivå
- Nei

Bruk av systemrevisjon gir et godt grunnlag for kvalitetsstyring og læring for den enkelte skoleeier	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bruk av systemrevisjon har vist forskjeller i standarder og resultatoppnåelse avhengig av kommunens organisasjonsmodell	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bruk av systemrevisjon legger for stort ansvar på den enkelte fylkesmann / utdanningsdirektør i forhold til å konkretisere regelverket ned til handlingsplikter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bruk av systemrevisjon bevisstgjør og tydeliggjør for tilsynsutøver grensene for bruk av skjønn	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Felles nasjonalt tilsyn har forenklet fylkesmannens tilsynsfunksjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Felles nasjonalt tilsyn har forbedret fylkesmannens tilsynsfunksjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Systemrevisjon er et verktøy som har styrket fylkesmannens tilsynsfunksjon og myndighet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er behov for å utvikle flere felles objektive, målbare kriterier til bruk i systemrevisjonsarbeidet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er nødvendig med enkle minimumsstandarder med hensyn til myndighetskrav av respekt for lokale tilpasninger og metoder	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er for tidlig å trekke noen erfaringer fra bruk av systemrevisjon innenfor felles nasjonalt tilsyn	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Implementeringen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, herunder bl.a. gjennomføring av felles nasjonale tilsyn (i tillegg til bruk av nasjonale prøver, utvikling av skoleporten.no etc.) innebærer en tydeliggjøring av fylkesmannens tilsynsansvar. Nedenfor ber vi deg ta stilling til noen påstander relatert til fylkesmannens kapasitet og forventninger knyttet til utføring av systemrevisjon med videregående opplæring og fag- og yrkesopplæring (kryss av for alle)

Helt Delvis Delvis Helt
uendig uenig enig enig ikke

Fylkesmannen i vårt fylke har per i dag ikke tilstrekkelig fagkompetanse til å utføre tilsyn i forhold til fag- og yrkesopplæring	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fylkesmannen i vårt fylke har per i dag ikke tilstrekkelig med ressurser eller kapasitet til å utføre tilsyn i forhold til fag- og yrkesopplæring	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
En presisering av fylkesmannens tilsynsfunksjon til nye revisjonsoppgaver vil gi elever og læringer under yrkesopplæring en forbedret kvalitetsgaranti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
En presisering av fylkesmannens tilsynsmyndighet overfor fag- og yrkesopplæringen bør bidra til å sikre at yrkesopplæringsnemdene aktivt involveres i skoleeiers planleggings- og analysearbeid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
En presisering av fylkesmannens tilsynsmyndighet vis-à-vis opplæring i bedrift må ikke forrykke et tillits- og avhengighetsforhold mellom skole og arbeidsliv	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tydeliggjøring av en ekstern tilsynsfunksjon overfor skoleeier gjennom fylkesmann gir norsk grunnopplæring et kvalitetsvurderingssystem bedre tilpasset krav og praksis ellers i arbeidslivet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
En kvalitetsstyring av opplæring i bedrift har til nå vært godt ivare tatt gjennom partssamarbeidet i yrkesopplæringsnemdene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Av kunnskaps- og kapasitetshensyn er det behov for samarbeid med arbeidslivets parter og / eller samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY) om fortolkning av system- og myndighetskrav når det gjelder yrkesopplæring

Det er viktig at utvidelse av tilsyns- og revisjonsoppgaver ikke fortrenger fokus på veilednings- og koordineringsoppgaver i relasjon til skoleeier og andre regionale aktører

Ekstern tilsyn og revisjon er et viktig ledd i utformingen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, slik dette for tiden pågår i Norge og i andre europeiske land. Nedenfor ber vi deg ta stilling til noen generelle påstander om utøvelse av tilsyns- og revisjonssystem.

	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke
Fag- og yrkesopplæringen i Norge har manglet et eksternt forankret revisjonssystem	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Med større frihet til lokalt metodevalg i grunnopplæringen er det av rettsmessige grunner behov for nye tilsynsmetoder og et tydelig, eksternt revisjonssystem	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er viktig for norsk grunnopplæring å ha et tilsyns- og revisjonssystem som kombinerer eksternt kontroll (top-down) med lokalt metodevalg og metodeutvikling (bottom-up)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Et nytt tilsyns- og revisjonssystem må garantere yrkesopplæringens tette kopling til arbeidslivet og dets organisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det vil forbedre norsk grunnopplæring å utvikle et kvalitetsvurderingssystem som følger modeller og standardkrav under utvikling innenfor EU / EØS-samarbeidet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det bør vurderes å etablere et nytt, selvstendig vurderingstilsyn	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det bør vurderes å bruke et annet standard revisjons system og organisasjon (for eksempel ISO)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

28) Har du andre synspunkter knyttet til implementeringen av nasjonalt kvalitetsvurderingssystem i relasjon til fag- og yrkesopplæring?

29) Hva er din oppfatning av Utdanningsdirektoratets opplæring i bruk og gjennomføring av systemrevisjon?

- Svært god
 God
 Mindre god
 Dårlig
 Vet ikke

30) Hvor lenge har du vært utdanningsdirektør?

31) Hva var ditt tidligere yrke?

32) Har du hatt arbeid eller verv knyttet til fag- og yrkesopplæring? (Oppgi gjerne hva slagsarbeid eller hvilke verv)

33) Hvor mange personer er ansatt ved utdanningsdirektørens kontor / avdeling hos fylkesmannen i ditt fylke?

- Annet
- Vet ikke

© Copyright www.questback.com. All Rights Reserved.

34) Hva er utdanningsbakgrunnen (type utdanning: eks. lærer, jurist, økonom) til den eller de personer som stod for utføringen av det felles nasjonale tilsynet 2006 i ditt fylke?

35) Hvor mange av de ansatte i avdelingen har fagbrev eller svennebrev?

36) Hvor mange kommuner er det i fylket?

37) Hvor mange innbyggere er det i fylket?

38) Hva slags organisasjonsmodell er fylkeskommunen / skoleeier i ditt fylke organisert etter?

- Fylkeskommunen er sektororganisert
- Fylkeskommunen er organisert etter en to-nivå-modell

Summary

In Norway, a national quality assurance framework as regards primary and secondary education was launched in 2003. For the time being educational practice in schools still represents its main foundation. National tests assessing reading, writing and computing capabilities carried out at selected school class levels form some main elements of the emergent quality assurance system. Another dominant element of which is a national quality net portal, in which selected information on input and output factors as related to providers' performances (at school or / and county levels) are published. A third element is made of instruments for gauging user satisfaction among learners. As related, the portal also presents system indicators for evaluating schools' combined contributions in performance measured by learners' completion rate and learning outputs on the one hand, and weighed against financial input, the social composition of the students, the competence composition of the teacher staff, et cetera, on the other. A state audit system supervising organisational performance at all levels make a fifth element. The launch of this national quality assurance framework – in Norway rather named a “quality assessment system” – represents a follow-up measure in Norwegian education to OECD reviews and recommendations. It is underlined by the Norwegian authorities that the new infrastructure of quality politics presently in development is to become a framework of enhancing learning organisations as much as one of securing a better quality assurance system.

This report deals with the implementation of the national quality assessment framework in Norway with respect to its implications for current practice in the domain of initial vocational education and training (VET). The report's thematic focus and basis is the implementation process in its very initial phase, previous to a homogeneous and coherent practice structure yet is established on a national base. It is part of a broad-spectral and long term research based evaluation lasting from 2005 – 2009, out of which the evaluation of VET system premises and effects makes an independent part that is concluded by this report. The data were collected in the year 2006, representing an overall changeover period in primary and secondary education in Norway, including the launch of a new national curriculum reform.

Some background information on the composition of the Norwegian VET system: In general, the Norwegian VET system is based on a model of two years in school followed by two years of training in enterprise. Few trades only, for instance electricians, require a longer period of education and training in enterprise prior to qualifying examinations. None have a shorter period of preparation practice. Students are still allowed to take full education as apprentices in enterprises, but nowadays only a few do so. Essential to the organisation of VET is the fact that educational reforms the past ten years have instituted secondary education as a mandatory right. Education at this level is the responsibilities of the counties. According to law, the counties represent the training providers or “school owners”. Since about half of the students entering secondary school are following vocational programs, provision of adequate

numbers of apprentice positions in working life is urgent. About two-third of the learning places are organised in local training agencies (some according to a classical artisan model, some to a branch model and some to a multi-trade model), representing local employer-led networks of firms. These often play an important role in transmitting students to work places. Finally, the VET system at county level is embedded in a corporatist structure represented by the county apprentice councils. These councils were established firstly in the 1950'ies, then reorganised in the 1980'ies, each representing periods in which the vocational education and training were governed autonomously by the social partners. Over the years the councils successively have lost in power, including financial and administrative resources, in these days losing their final licensing functions. Gradually, they have become a loosely coupled policy organ to county administration. The prime missions of the councils are at this stage to guide and supervise the county administrations as regards dimension politics with respect to school class provisions as well as quality assurance procedures and routines concerning VET practice in school or in enterprise.

This report builds on policy documents analysis, interviews and surveys. Four surveys have been carried out among the main stakeholders within the VET system as regards quality politics. Firstly, one survey was made among VET instructors in enterprise. This survey was made by phone among 100 random selected enterprises from a national list, stratified according to size (including firms that are members of local training agencies). Secondly, one survey was made among the directors / chief administrators of VET within county administrations (getting answers from 16 out of 19 recipients). Another was made among the chairmen of the county apprentice councils (getting answers from 12 out of 19 recipients). According to current law, these two groups share mutual responsibilities with respect to carrying out quality control and assessment procedures in VET. The questionnaires were designed accordingly. Additionally, a fourth survey was made among the directors of education at the county governor's office, i.e. the state office at county level (getting answers from 14 out of 18 recipients). In the future this office is going to take charge of the final quality control and supervision of the organisation of education at all levels, including training in enterprise. Additionally, and finally, a total of about 40 – 50 interviews have been made at all levels of the educational system, including enterprise level, teachers, local training agencies, members of exam boards, county administration staff and directors, social partners' representatives and executive officers at the Directorate of Education. – Pupils and apprentices are stakeholders not included in this study.

Due to the fact that coordination activities represent a prime quality in VET as representing, among others, a “dual” form of education, the main research question for this study was the following one: By what means and to which extent do main actors in the VET domain collaborate across and within institutional levels with respect to enhancing quality procedures and results?

The results from the survey among VET instructors in enterprise show that regular training of apprentices in firms is rooted in a variety of quality routines. On the threshold of implementing a national standard system of quality assessment routines social learning

principles grounded in diverse forms of informal guidance are still regarded from the daily practitioners to be the most important factor increasing the learning output to the apprentices. Next to the assessment of informal guidance from colleagues, they put, respectively, formalised dialogues with the apprentice in regular interval each six month plus the importance of the apprentice to get familiar with general quality control routines in enterprise. However, informal and formal guidance do not compete each other out. Our results indicate that a general learning culture in enterprise, including informal dialogues and guidance, most often embraces the nurturing of document-based quality routines as well. For instance, three out of four partaking firms honour novel forms of port-folio documentations. Having regular routines of self-assessment in firms – which is of outmost importance within the framework of quality assessment emerging – is in general well established practice. The latter is supported, seemingly, also by the degree to which training issues regularly are discussed with labour union representatives, thus resting in social dialogue principles. The greater the number of instructors in firm, additionally, seems on the whole better to foster the use of formalised plans and documentation routines than in enterprises with fewer instructors. There is to the contrary no significant difference in this respect between enterprises having few or many apprentices in training. Furthermore, the quality developmental work in training firms is to a great extent supported by membership in local training agencies. The training firms partaking in our survey are less often in contact with the county administration, and then in connection with other and fewer issues. One third of the firms interviewed did not have any contact with the county administration the past 12 months. In sum, social collaborations on practical matters are revealed to enhance assessment routines of quality developmental work.

Next, the results from the surveys made, respectively, among directors / chief administrators of VET within the county administrations on the one hand, and chairmen of the county apprentice councils on the other, give us a slightly different picture. Our research material from these surveys indicates quality developmental tasks as related to recruitment politics, and the transfer of pupils to training places have taken precedence over the formally assigned tasks by law of following-up quality control routines vis-à-vis training firms. Self-assessment procedures in firms are similarly less discussed in the county apprentice councils than the former ones. Among novel assessment techniques and principles the county administrations and apprentice councils pay greater attention to execute user evaluations among apprentices and instructors than to read and evaluate the results from, for instance, national tests of basic competences in schools. This indicates there still is a schism between school and working life education to overcome. While practical developmental tasks of technical kind as related to apprentice training today most often are entrusted the local training agencies to fulfil, the missions of the councils in this respect are to some extent emptied out. We believe the national quality assessment framework possibly shall supplant this trend, delivering novel techniques and tools for the councils more actively to reengage in practical developmental matters.

Furthermore, the two surveys convey that the quality assessment work is differently organised among the counties. Our material indicates there are two main types, which individually differ quite significantly. One is based on line organisation principles, coupled with a relatively large staff in county administration working with VET handlings in addition to principles of individual guidance plus general control vis-à-vis training firms. The other one is founded in network principles. In these latter kinds of organisations coordination by means of networking rather than control from above seems to be the central idea. Our material indicates that an administrative staff of adequate numbers (i.e. not too many and not too few) at county level more likely is coupled with a broader spectre of quality assessment work than within “thinner” kinds of organisations: e.g. by means of the number of issues presented and discussed in the county apprentice councils, the number of assessment tools in use, the number of cases systematically followed up, the variety of internal / external alliances, and the number of training firms associated with local training agencies. These “quality nets” seem to us to be the best way to attend to a grounding principle for the national quality assessment framework, the so-called “quality circle” model.

It is not only an issue for the VET system to appropriately adjust to the national quality assessment framework. Likewise, this framework also has to adjust to the VET system and culture. For instance, naming the quality portal on net, The School-Gate, was obviously unfortunate – a critic today broadly well accepted. However, it also includes needs for education of the coming system performance accountants at the county governor’s office. The survey among the directors of education tells us that the offices of the county governors have been handling more administrative cases with respect to issues in primary school than secondary school, and far less as related to vocational education and training. Thence, they are in shortage of experience as well as competence in latter domain. For less than two per cent of the staff only apprentice examination is part of their educational background. In the survey a majority of the respondents among the directors of education address their want for closer collaboration with the social partners’ institutions at national level in order for their office to become better qualified in this field of education. As regards expectations of the execution of the coming state audit system most respondents in all three groups – the VET executives in county administrations, the chairmen of the county apprentice councils as well as the directors of education at the county governors’ offices – agree that this system shall proceed and hopefully strengthen a tight coupling between VET practice and working life principles and organisations.

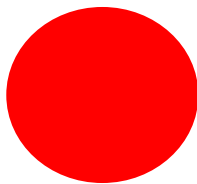
The launch of the Norwegian quality assessment framework is part of a general restructuring process currently taking place in the fields of education in Norway connected to a general movement of adaptations to New Public Management principles. This movement is based on hybrid arrangements and principles that on the one hand are about to strengthen hierarchical control mechanisms and on the other hand are designed to better adjusting to local variations and flexibility needs. The new governance principles reside in novel forms of social techniques that combine these principles. Equipped with new assessment tools of general but varied use bureaucratic principles based on general decrees of detailed control are no longer

as relevant as they were in pre-information-age. With respect to the Norwegian quality assessment framework hierarchical principles are attended to by means of several techniques: by means of having responsibilities more clearly defined at all levels, by means of national tests in basic skills, by means of the quality net portal, The School-Gate, holding information for critical scrutiny of individual and system outputs, by means of well-defined objectives (for instance as related to curriculum design), and by means of state audit procedures. Simultaneously, however, these are techniques also of local adaptations and learning. Having responsibilities more clearly defined give every participant in principle a saying. National tests in basic skills are meant to represent diagnostic tools in favour of teaching and learning processes rather than public “exams”. The quality net portal also contains varied guiding materials of general information and school-based experiences. Well-defined curriculum objectives may help to foster individual careers at different levels or / and different fields. Finally, state audit procedures may nurture the establishment of “good practice” at all institutional levels by means not only of accounting routines and procedures, but by reciprocal imitation and adaptation as well. All in all, this kind of infrastructure of control emerging also embodies and contains an infrastructure of learning. Essentially, the two are intertwined.

In this respect the Norwegian quality assessment framework in education further shares some main characteristics with the Common Quality Assurance Framework (CQAF) in development within the European Union. Of special importance is the core model of this framework, the quality circle. This model incarnates the mode in which quality assessment work at all institutional levels is supposed to become continuously and systematically acted upon and coordinated. In Norway this model was introduced in 2006 as representing the core principle of a national strategic plan of quality regulations in VET submitted by the Directorate of Education.

The bearing idea of the quality circle is continuous coordination work rather than series of singular controls. A system framework made out of a collection of performance standards most often makes the opposite. Other national VET systems are built that way. The fact that the quality circle represents a framework component that within the Norwegian context early was introduced, i.e. as a prime methodology principle on the basis of which forthcoming performance indicators are told to get constructed, signals and pursues the distinctive Norwegian VET system tradition basically building upon trust relations.

We do not yet know the direction of which the national quality assessment framework of Norway is leading. Both options seem possible: Either a stronger bureaucratic top-down control system is set up, possibly fortified by mechanisms set by market regulations. Or a tradition of pragmatic coordination and organisation work is set forth, by means of the national quality framework strengthened by adequate tools for continuous and systematic developmental assessment work of use at all levels. So far the latter seems to be the case. This study reports sincere commitment in quality developmental work within the Norwegian VET system – not the least from the bottom up.



Arbeidsforskningsinstituttet

OM AFI:

AFI er et tverrfaglig samfunnsvitenskapelig forskningsinstitutt. Instituttet skal medvirke til verdiskapning, god tjenesteyting og godt arbeidsmiljø og styrke betingelsene for læring, medvirkning og omstilling i offentlig og privat sektor. Instituttet legger vekt på forsknings- og utviklingsarbeid i samarbeid med brukerne.

HVORDAN SKAFFE MER INFORMASJON?

Instituttet utgir:

AFIs skriftserie: Teoretiske og metodiske bidrag. Serien henvender seg til forskere og brukere.

AFIs rapportserie: Rapporter fra oppdragsprosjekter

AFIs notatserie: Underveisrapporter, mindre prosjektrapporter, artikler som har krav på offentlig tilgjengelighet.

AFIs serie for hovedfagsoppgaver:

Hovedfagsoppgaver knyttet til instituttets forskning.

Publikasjoner kan bestilles via AFIs hjemmeside på Internett eller direkte fra instituttet.

Postboks 6954 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO
Besøksadresse:
Stensbergg. 25

Telefon: 23 36 92 00
Fax: 22 56 89 18
E-post: afi@afi-wri.no
Nettadresse: www.afi-wri.no