



En gjennomgang av Ap- og Sp-regjeringens utdanningspolitikk: Om videregående opplæring

Av Mats Kirkebirkeland, rådgiver i Civita

Innledning

14. oktober 2021 ble det dannet en mindretallsregjering av Arbeiderpartiet og Senterpartiet.¹ Dagen før ble Hurdalsplattformen lagt frem. Hurdalsplattformen er den politiske programerklæringen, altså regjeringsplattformen, for Støre-regjeringen.

I valgkampen 2021 publiserte Civita et notat som gjennomgikk de ulike partienes syn på skolepolitikk.² Et av formålene var å finne ut hvilke områder innenfor skole- og utdanningspolitikken det er mest uenighet blant partiene på. Og dersom vi fikk en ny regjering bestående av en koalisjon av rødgrønne partier, hvilke endringer kunne vi da forvente i skolepolitikken?

Dette notatet forsøker å gå ett skritt videre. I notatet gjennomgås utdanningspolitikken i Hurdalsplattformen med mål om å svare på følgende spørsmål:

Hvilke partier har fått gjennomslag for sin politikk i Hurdalsplattformen? Hva menes med, og hva er målet med, de ulike tiltakene og politikken? Hvilke ulike problemstillinger, hindringer og hensyn er sentrale når de ulike tiltakene og politikken faktisk skal omsettes i handling? Og hvordan kan Ap/Sp-regjeringen sikre flertall på Stortinget for sitt utdanningsprogram?

Arbeidet er avgrenset til utdanningspolitikk, fra og med grunnskolen til og med videregående skole. Altså er barnehager og høyere utdanning ikke inkludert i analysen.

Dette arbeidet publiseres i tre deler. Dette er notat nummer tre, og tar for seg videregående opplæring. I notat nummer en ser vi på lærerne. I notat nummer to tar vi for oss grunnskolen og elevenes læring.

Flere fagarbeider og rett til lærlingplass

I den innledende teksten om den videregående opplæringen i plattformen til Arbeiderpartiet og Senterpartiet blir det særlig lagt vekt på yrkesfag og fagarbeidere. De skriver blant annet at «*Norsk nærings- og samfunnsliv trenger flere fagarbeidere for å bygge den moderne velferdsstaten og en industri i verdenstoppen*». Men fagarbeidere og arbeidstakere innen tradisjonelle yrkes- og håndverksfag, som ikke arbeider innen industrien og offentlig velferd, blir ikke nevnt spesifikt. Arbeiderpartiet og Senterpartiet ønsker et kraftig løfte for yrkesfagene, men hovedtiltakene som nevnes, blant annet mer praktisk læring i grunnskolen og økt innsats for seriøse vilkår i arbeidslivet, gjelder ikke spesifikt for videregående skole.

I plattformen står det at regjeringen vil «***Sikre læreplass for alle ungdommar som er kvalifisert etter Vg2, i samarbeid med fylkeskommunane og arbeidslivet.***»

Dette skal gjøres ved blant annet å «***Styrkje oppfølginga av ungdom i overgangen frå skule til læretid***», og «***Stille strengare krav til seriøsitet og bruk av lærlingar ved offentlege innkjøp og anbod***» og å «***Styrkje rammevilkåra for lærebedrifter, irekna å styrkje tilskot og ordningar for lærlingar med behov for særskilt oppfølging.***»

Arbeiderpartiet gikk til valg på å innføre en læreplassgaranti som sikrer at alle elever som er kvalifisert, får læreplass. Dette skal skje gjennom et forpliktende samarbeid mellom staten, fylkeskommunen og arbeidslivet. Sp gikk ikke til valg på læreplassgaranti. Arbeidsgiverforeninger, som NHO og Spekter, har vært skeptiske til Aps løfte om en læreplassgaranti, og har vært motstandere av en eventuelt lovfestet rett der bedriftene kan pålegges å ta inn lærlinger. Det samme har LO vært.³

Problemet som kan oppstå rundt en slik garanti, er at det er ulike oppfatninger om hvilke elever som er *kvalifisert*. I en kunnskapsoversikt som viser hvorfor ikke alle søkere får læreplass, utarbeidet av Utdanningsdirektoratet, pekes det på at hovedregelen for inntak til Vg3, er at en søker må ha bestått alle fagene, som det fremgår av fag- og timefordelingen på Vg2, for å være kvalifisert til inntak

til Vg3. Men det er likevel visse unntak for søkere som ikke oppfyller disse vilkårene, for eksempel søkere som har *faglige forutsetninger* for å følge opplæringsåret på neste nivå, der det er fylkeskommunen som har ansvaret for vurderingen. Men dette er ikke nødvendigvis sammenfallende med hva bedriftene selv mener er en kvalifisert søker. I Utdanningsdirektoratets rapport står det: «Bedriftene velger selv hvem de vil ta inn som lærlinger. Noen bedrifter kan vektlegge karakterer høyt, mens andre synes grad av motivasjon og mengde fravær er viktigere.»⁴

Det er, ifølge Utdanningsdirektoratet, komplekse årsaker til at ungdommer ikke får læreplass. Andelen varierer mellom fylkene. Det er også forskjeller mellom utdanningsprogrammer og lærefag, og innenfor hvert utdanningsprogram er det store fylkesforskjeller. Noen av disse forskjellene kan forklares med ulik næringsstruktur, konjunktursvingninger eller hvordan fylkeskommunene jobber med formidling av læreplasser. I tillegg til disse strukturelle faktorene, er det også individuelle kjennetegn ved ungdommene som kan påvirke sannsynligheten for å få læreplass. Utredningen undersøker søkere til læreplass med ungdomsrett høsten 2016 og 2017, og peker blant annet på at:⁵

- Ungdommer med svake karakterer og høyt fravær får i mindre grad lærekontrakt enn de med høyere karakterer og lavere fravær.
- Søkere med innvandrerbakgrunn får i mindre grad lærekontrakt enn øvrige søkere.
- Foreldres utdanningsbakgrunn har liten betydning så lenge den er over grunnskolenivå.

Det at elever risikerer å stå uten læreplass etter to år i skole, er en utfordring ved dagens videregående opplæring, noe som har blitt påpekt av Liedutvalget (NOU 2018:15) og Stoltenbergutvalget (NOU 2019:3). Utdanningsdirektoratet utredet konsekvensene av å lovfeste en rett til læreplass i 2011, og konkluderte da med at det å tenke seg et system hvor en lærling har et rettskrav på å bli ansatt i en bedrift, vil oppleves som urimelig inngripende for bedriftene. Stoltenbergutvalget foreslo innføring av en lovfestet rett til læreplass ved at fylkeskommunene inngår opsjonskontrakter med lærebedrifter to år frem i tid for minst halvparten av elevene som starter på Vg1 yrkesfag, for deretter å dimensjonere utdanningstilbudet etter pris og tilgang på lærlingplassopsjonen. En slik løsning har ikke vært foreslått av Ap eller noen av de andre rødgrønne partiene som har fremmet forslag om rett til læreplass.^{6,7}

Hvorvidt de tre tiltakene som er listet opp foran, er tilstrekkelig for å «sikre læreplass for alle kvalifiserte ungdommer» er usikkert. Det kanskje mest virkningsfulle er å gjennomføre den såkalte Oslomodellen, som krever et visst antall lærlinger, eller at en viss andel av arbeidet skal være utført av lærlinger, ved offentlige innkjøp. Denne modellen skal i større grad gjøres nasjonal. Men modellen har også fått kritikk fra byggenæringen, som mener at modellen ikke fungerer i praksis. ESA har også vært kritisk til denne modellen og mener at den bryter med EØS-reglene. ESAs synspunkt har dog fått kritikk fra EØS-eksperter og Solberg-regjeringen.^{8,9}

Når Arbeiderpartiet og Senterpartiet skriver i plattformen at regjeringen vil «styrke rammevilkårene for lærlingebedriftene», er dette tiltak som også kan bidra til at flere elever får læreplass. I Utdanningsdirektoratets utredning om elever som ikke får læreplass, omtalt over, kommer det frem at antall nye lærekontrakter økte, og at antall lærebedrifter økte med 15 prosent, etter at

lærlingtilskuddet (basistilskudd 1) ble økt med 40.000 kroner (22.600 kroner korrigert for prisvekst) i perioden 2014 til 2017. NIFU og Riksrevisjonen viser til at de fleste bedrifter peker på økt lærlingtilskudd når de blir spurt om hvilke faktorer som de mener kan bidra til flere lære plasser. Dette gjelder spesielt for offentlige virksomheter, ettersom lærlinger i offentlige virksomheter ikke bidrar til verdiskaping på samme måte som lærlinger i private virksomheter. Størrelsen på bedriftene er også en faktor. Små bedrifter (som Norge er dominert av) er i mindre grad lærlingbedrifter, samtidig som NIFU og Riksrevisjonen peker på at tilskuddet betyr mer for de små bedriftene. Betydningen av lærlingtilskuddet kan også variere mellom fag og bransjer.¹⁰

Men ifølge Utdanningsdirektoratet er det også andre faktorer enn økonomi som har betydning. For eksempel svarte fylkeskommunene i 2018 at de hadde liten tro på at en ytterligere økning i tilskuddet ville gi mange flere lærlingplasser. De begrunner dette med at ytterst få bedrifter primært er opptatt av lærlingtilskuddet når de rekrutterer. Det blir blant annet pekt på (Proba 2016) at det er tradisjon for å ta inn lærlinger, og at bedriftene får ekstra bistand fra opplæringskontoret når de trenger det. Studier av kost og nytte av lærlingordninger i Sveits og Tyskland (OECD 2017) viser at en relativt liten andel av arbeidsgiverne vil øke antallet lære plasser basert på økonomiske insentiver alene. Dessuten, påpeker OECD, vil tilskuddsordninger, som de vi har i Norge, alltid gi et effektivitets-tap, siden tilskuddet også gis til bedrifter som, uavhengig av denne økonomiske kompensasjonen, ville tilbudt opplæring og tatt inn lærlinger. Universelle tilskuddsordninger kan potensielt også tiltrekke seg bedrifter som egentlig ikke er interessert i lærlingordningen og/eller i å gi opplæring av høy kvalitet. De kan altså være mer interessert i tilskuddet i seg selv. Utdanningsdirektoratet konkluderer slik om lærlingtilskuddets betydning for lære plasser:

Det er vanskelig å isolere effekten av lærlingtilskuddet fra andre forhold som påvirker inntaket av lærlinger. Det å øke rekrutteringen av lærlinger, hovedsakelig ved hjelp av økonomiske insentiver, kan også tenkes å undergrave det normative fundamentet lærlingordningen er basert på – nemlig at det er et opplæringsfellesskap hvor bedriftene også motiveres av et samfunnsansvar, og et ansvar for å videreføre og videreutvikle en fagkompetanse.

Det er altså svært mange faktorer som påvirker hvorvidt en søker får lærlingplass. Økonomiske insentiver kan virke, men har begrenset effekt. Den viktigste faktoren er nok et misforhold mellom hva som «på papiret» er en kvalifisert søker og hva bedriftene oppfatter som en kvalifisert søker. I samtaler med representanter for lærlingbedrifter har det fremkommet at de tar inn alle søkere som har et karaktersnitt på 3 eller mer, lite fravær og ok ordenskarakter. Regjeringens tiltak for at flere får lærlingplass treffer ikke nødvendigvis disse utfordringene direkte.

Fravær og frafall

I plattformen heter det videre at regjeringen vil «**Betre dagens fraværreglement slik at det blir mindre rigid og byråkratisk, meir rettferdig for elevane og legg opp til auka gjennomføring.**»

Et av Solberg-regjeringens viktigste tiltak for å redusere fravær og øke gjennomføringen i videregående opplæring var å innføre en fraværsgrense for elever i videregående skole i 2016, til store protester og demonstrasjoner, særlig fra elevene. Fraværsgrensen er på 10 prosent av årstimetallet

i hvert enkeltfag, noe som betyr at man kan være borte fra skolen i over 11 (av totalt 113) og 14 (av totalt 140) timer i fagene norsk og matematikk på Vg1, før eleven må dokumentere fraværet. Rektor kan også bruke skjønn opp til 15 prosent, dersom fraværsgrunnen gjør det klart urimelig at grensen skal gjelde.¹¹

Fafo undersøkte effekten av innføringen av fraværs grensen i 2020. De fant at fraværet i snitt hadde sunket med 27 prosent, samtidig som at karakterene til elevene var blitt bedre. Nedgangen gjaldt for samtlige elevgrupper. Elevene som har redusert fraværet mest, er de elevene som hadde høyeste fravær fra før. Men Fafo-forskerne mener det er for tidlig å si om det har hatt konsekvenser for frafallet i skolen. Samtidig påpeker forskerne at grensen har vært til besvær for enkelte sårbare elever, spesielt elever som tidligere har fått «ikke vurdert» som karakter i ett fag, og nå får det i flere fag. Spesielt gjelder dette blant elever med minoritetsbakgrunn, mens det har vært større reduksjon blant elever fra majoritetsbefolkningen. Fastlegene har også klaget på ordningen, ettersom fravær må være dokumentert av en lege dersom det ikke skal telle. Fafos evaluering konkluderer med at det ikke er grunnlag for å si at økningen i elevenes fastlegebesøk har gått utover andre pasienter.¹²

De fleste av de rødgrønne partiene gikk til valg på å endre dagens fraværs grense. Men både Ap, MDG og Sp ønsket å beholde en eller annen form for fraværs grense og vil heller gjøre den mer fleksibel og mindre byråkratisk. Også den daværende Solberg-regjeringen var opptatt av at reglene ikke må være for rigide, og at det bør være stort rom for skjønn i reglene. Altså er det ikke så stor uenighet mellom Støre-regjeringen og de borgerlige opposisjonspartiene om eventuelt å endre fraværsreglene for å oppnå større fleksibilitet, spesielt for elevene som sliter mest.

Fraværsreglene ble midlertidig opphevet på grunn av koronapandemien i 2020. Støre-regjeringen gjeninnførte 4. november 2021 unntaket fra fraværsreglene, etter at unntaket først ble opphevet 11. oktober 2021. Unntaket gjelder ut skoleåret.

Inntakssystemet for videregående opplæring

I plattformen heter det videre at regjeringen vil «**La fylkeskommunane avgjere modell for opptak til vidaregåande skule i eige fylke.**»

I august 2019 sendte Solberg-regjeringen et forslag om å innføre fritt skolevalg i hele landet på høring. I dag er det opp til fylkeskommunene å bestemme om inntaket til videregående opplæring skal gjennomføres ved fritt skolevalg i hele fylket innenfor fastsatte inntaksområder eller ved inntak etter nærskoleprinsippet. Forslaget om å innføre fritt skolevalg i hele landet møtte stor motstand. I juni 2021 valgte Solberg-regjeringen å innføre fritt skolevalg som en elevrettighet, noe som innebærer at alle fylkene må organisere en eller annen form for karakterbasert opptak til VGO i et gitt geografisk opptaksområde innenfor et enkeltfylke eller eventuelt på tvers av fylker, der det er hensiktsmessig.

Inntaksregler for videregående opplæring er et politisk tema som det har vært strid om i lang tid, og som ofte skiller de rødgrønne og de borgerlige partiene i skolepolitikken. Mens de borgerlige

partiene har vektlagt elevenes frihet og mulighet til selv å påvirke hvilken videregående skole de skal begynne på, har de rødgrønne partiene ment at fritt skolevalg, også omtalt som karakterbasert opptak, fører til såkalte A- og B-skoler. De har ønsket andre modeller, som oftest nærskoleprinsippet. Det kom derfor ikke som en overraskelse at Støre-regjeringen i november 2021 valgte å oppheve det nasjonale pålegget om karakterbasert opptak som Solberg-regjeringen innførte sommeren 2021.

NIFU-forsker Astrid Marie Jorde Sandsør gjennomgikk i 2020 relevant forskning på fritt skolevalg i en rapport som ble presentert på en høring i Utdannings- og forskningskomiteen på Stortinget. I rapporten trakk Sandsør frem forskning fra 2014 fra Senter for økonomisk forskning (SØF) ved Marianne Haraldsvik, som så på konsekvensene av innføring av fritt skolevalg i Hordaland i 2005 og av innføring av nærskoleprinsippet i Trondheim i 2004. Haraldsvik fant at endringen til fritt skolevalg fører til endring i elevsammensetning på videregående og at endringen fører til bedre resultater i grunnskolen, både for eksamens- og standpunktkarakterer. Effekten var størst i Bergen og for søkere til studiespesialisering, altså der valgmulighetene økte mest. I Trondheim, som i 2004 gikk fra helt fritt skolevalg til fritt skolevalg 6 kilometer fra bostedet, var effekten på grunnskoleresultatet negativt.

En annen studie av forskerne Arnt Ove Hopland og Ole Henning Nyhus, også ved SØF, finner at friere skolevalg i Oslo og Hordaland førte til at jenter ble mindre motiverte til å lære i 10. klasse. Mens forsker Leroy Andersland, i sin doktorgradsavhandling fra 2017, studerte effektene av fritt skolevalg i Bergen sammenlignet med andre byer over tid, fant at reformen førte til endring i elevsammensetningen, der særlig høyt presterende elever fikk flere høyt presterende medelever. Reformen viste også tendenser til positive effekter for utfallsmål på videregående, særlig for høyt presterende elever, men også for andre elevgrupper. I rapporten pekes det på forskning (Fidjeland 2017) som også undersøkte effekten av reformen i Hordaland, som fant tegn til at reformen økte frafall i videregående skole, særlig for gutter. Men denne studien har bare data på fylkesnivå, noe som gjør resultatene svært usikre. Annen norsk forskning (Brugård 2013) finner at norske elever som har større grad av skolevalg (ved at de både har flere skoler i nærheten og har et opptakssystem som ikke begrenser valgene til de nærmeste skolene) har bedre skoleressultatutvikling og i større grad fullfører videregående skole (to prosentpoengs økning), der det særlig er guttene som påvirkes av fritt skolevalg. I rapporten pekes det også på internasjonal forskning som finner positive skoleressultateffekter ved større valgmuligheter hos elevene. Men likevel peker forskningen på at man får en segregeringseffekt ved fritt skolevalg. To studier (Haraldsvik 2014 og Andersland 2017) viser at elevsammensetningen endret seg som følge av reformen i Hordaland i 2005, ved at sentrumsskolene utkonkurrerer sentrumselever med lavere karaktergrunnlag. En studie (Lødding og Helland 2007) av en reform i Oslo i 2005, som endret fra 100 prosent karakterbasert opptak til 50 prosent karakterbasert og 50 prosent regionbasert, fant at endringen førte til noe økt spredning blant elever med svakere karakterer, men det førte ikke til særlige endringer i sosial og etnisk segregering. Internasjonale studier fra andre land finner tilsvarende effekter.^{13, 14}

Oppsummert tyder altså forskningen på at fritt skolevalg, ofte kalt karakterbasert opptak, har hatt en positiv effekt på skoleressultatene og en noe negativ effekt på segregering.

Yrkesfag og stipendordninger

I plattformen heter det videre at regjeringen vil «**Gjennomføre eit utstyrløft for yrkesfagopplæringa slik at skuledelen av opplæringa blir meir relevant for arbeidslivet elevane skal ut i.**»

Denne delen av plattformen til Arbeiderpartiet og Senterpartiet er det ikke veldig stor politisk uenighet om. Det er fylkeskommunene som har ansvaret for videregående opplæring, og dermed også for at yrkesfagslinjene har tilstrekkelig utstyr for lærere og elever. Likevel viste en undersøkelse blant Utdanningsforbundets medlemmer i 2020 at 42 prosent av lærerne mangler nødvendig utstyr i yrkesfaglige programfag.

Solberg-regjeringen opprettet en tilskuddsordning for å bidra til bedre utstyr i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene, samtidig som et forskningsprosjekt skal undersøke virkninger på fylkeskommunale prioriteringer av investeringer i utstyr. I 2021 tilsvarte tilskuddsordningene 60 millioner kroner. For budsjettåret skal ordningen økes til 77 millioner kroner. Det er uklart hvor mye som trengs for å ta igjen etterslepet på utstyr, men det vil nok bli kostbart. En foreslått løsning på problemet er en ordning der staten og næringslivet gir yrkesutdanningen sårt tiltrengt utstyr som gave. Men Sintef mener at dette er en kortsiktig løsning på et systemproblem. Sintef peker på at samlokalisering av skole og industri er en bedre langsiktig løsning.¹⁵

I plattformen heter det videre at regjeringen vil «**Innføre ei særskilt grunnfinansiering for kulturarvskular, og sikre at skulane òg kan ta inn vaksne utan rett til vidaregåande opplæring i desse faga.**»

Kulturarvskoler er private friskoler som i norsk sammenheng har tatt avgjørende ansvar for kompetanse og undervisning i mindre håndverksfag. Men ifølge Norske Fag- og Friskolers Landsforbund (NFFL) er økonomien til disse skolene så marginal at de hvert år må vurdere videre drift. NFFL har i flere runder jobbet for å sikre disse skolene under Kunnskapsdepartementets budsjett, men opplever at støtten som uttrykkes verbalt, ikke fører frem til en reell økonomisk prioritering.¹⁶

I plattformen heter det videre at regjeringen vil «**Ta i bruk fleire alternative opplæringsarenaer, for eksempel produksjonsskular, og utvide bruken av praksisbrevordninga til å gjelde alle skular med yrkesfag.**»

I Civitanotat nr. 13-2021, som gjennomgikk partienes skolepolitikk, fremkommer det at så å si alle de politiske partiene er enige om å gjøre videregående opplæring, spesielt yrkesfagsløpene, mer fleksible. Altså har tiltak for å gjøre den yrkesfaglige opplæringen mer fleksibel, som det regjeringen foreslår, bred politisk støtte. Ideen bak produksjonsskoler er at disse skal inngå i et tilbud om et frivillig 11. skoleår, som blant annet ble forslått av Stoltenbergutvalget (NOU 2019: 3), etter modell fra efterskolene i Danmark. Forslaget om et 11. skoleår fikk støtte fra Arbeiderpartiet, men møtte motstand fra Utdanningsforbundet. På kommunalt nivå har både Drammen og Oslo innført et 11. skoleår for elever med et lavt karaktersnitt fra 10. klasse.^{17, 18}

Men forslaget om et frivillig 11. skoleår ble ikke anbefalt av Lied-utvalget (NOU 2018: 15), som i 2019 kom med anbefalinger som kan være med på å hindre frafall i videregående opplæring. Utvalget skriver at «elever med manglende kompetanse fra grunnskolen skal sikres mulighet til å få den nødvendige startkompetansen å bygge videre på». Lied-utvalget mener derimot at en slik opplæring skal være en integrert del av videregående opplæring.

Forslaget om et frivillig 11. skoleår er uansett svært kostbart. Stoltenbergutvalget beregnet den årlige kostnaden til mellom 2,4 til 3,2 milliarder kroner, avhengig av om tilbudet blir gitt til alle elever med færre enn 25 grunnskolepoeng eller på frivillig basis til alle elever, hvor man forutsetter at omtrent 30 prosent av elevene velger å takke ja til et slikt tilbud.¹⁹

Det er mulig at det derfor pekes på produksjonsskoler, som er praktiske ettårige utdannings-tilbud hvor elevene får ta del i reell produksjon av varer og tjenester på ulike verksteder. Disse skolene er mest rettet mot elever som står i fare for å droppe ut av skolen, som påpekt av blant andre Elevorganisasjonen. Norges første produksjonsskole, Hyssingen, åpnet i Bergen i 2015. Denne skolens egen videreføringsstatistikk forteller at 85 prosent av ungdommene som fullførte på Hyssingen, har gått videre til en eller annen form for fremtidsbyggende aktivitet – eksempelvis skolegang, læreplass eller arbeid.²⁰

Praksisbrev er et toårig opplæringsløp for elever som ønsker seg en mer praktisk, yrkesfaglig videregående opplæring, der mye av opplæringen skjer i en bedrift. Etter to års læretid kan eleven ta kompetanseprøve og få et praksisbrev som dokumenterer kompetansen. Praksisbrevordningen gir eleven en grunnkompetanse som kan bygges videre til fag- eller svennebrev i etterkant. Ordningen er spesielt rettet mot elever som etter endt ungdomsskole har lite motivasjon for ordinær skole, og som ser at det kan bli vanskelig å fullføre et fag- eller svennebrev.

Stortinget vedtok i 2016 å gjøre praksisbrev til en fast ordning som fylkeskommunene er pålagt å tilby. Likevel var det i 2020 kun fire av elleve fylkeskommuner som hadde praksisbrevkandidater. Blant disse fylkene var det kun om lag 50 elever til sammen som tok praksisbrev som en alternativ vei til fagkompetanse. NIFUs evaluering av prøveordningen med praksisbrev fra 2008 til 2011 konkluderte med at ordningen er et vellykket tiltak mot frafall i videregående skole. LO har i lang tid vært skeptisk og motstander av praksisbrevkandidatordningen. Argumentene til LO har vært at ordningen kan bidra til å undergrave fagbrevene gjennom å etablere et lavere kompetanse- og lønnsnivå enn for personer med fagbrev.^{21,22}

I Hurdalsplattformen heter det videre at regjeringen vil «**Etablere eit nasjonalt senter for yrkesfag.**»

Det er litt uklart hva som menes med dette tiltaket. I 2018 åpnet Solberg-regjeringen et nasjonalt senter for yrkesfag på OsloMet. Senteret skal være et miljø der studenter, bedrifter og arbeidsliv kan få nødvendig kompetanseutvikling på det yrkesfaglige feltet. Senteret skal også være forskningsbasert og skaffe mer kunnskap om hvordan utfordringer i fag- og yrkesopplæringen og læring i arbeidslivet kan møtes.²³

I Hurdalsplattformen heter det videre at regjeringen vil «**Gjennomgå stipendordningane i**

vidaregående opplæring og som del av gjennomgangen vurdere behovet for styrking av utstyrsstipendet og borteboerstipendet.»

Dette punktet kom ikke som noen overraskelse. Både Ap og Sp gikk til valg på å innføre utstyrsstipend, mens Sp særlig var opptatt av borteboerstipendet for elever som må bo på hybel.

I dag får elever på Vg3 forskjellige satser på utstyrsstipend, avhengig av hvilke linjer de går på. En kartlegging av elevers individuelle utgifter til utstyr av Rambøll i 2019, på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, fant at det er betydelige variasjoner i de utgiftene som elevene har. De varierer mellom ulike utdanningsprogrammer, samt mellom de ulike programområdene innad i utdanningsprogrammene, og til og med mellom elever som tar samme utdanningsprogram og samme programområde ved ulike skoler. Rambøll konkluderte med at det er behov for å oppdatere satsene for utstyrsstipend og hvilke utdanningsprogrammer og programområder som hører til under de ulike satsene. I 2020 delte Lånekassen ut 312 millioner kroner i utstyrsstipend, men det er mange elever som av ulike årsaker ikke søker eller får utstyrsstipend. Å øke satsene og andelen av elever som får utstyrsstipend kan bli kostbart.²⁴

Borteboerstipendet er en støtteordning til elever som ikke kan bo hjemme mens de er i videregående opplæring. Ordningen er ikke slik at alle kan få stipend. Elever kan bare få borteboerstipend, hvis det er mer enn 40 kilometer mellom hjem og skole, hvis eleven bruker mer enn tre timer om dagen på å reise til og fra skole, eller hvis det er særlige forhold i hjemmet som gjør at eleven ikke kan bo der. Det har blitt pekt på at borteboerstipendet ikke har holdt tritt med elevenes økte bo- og levekostnader. I 2021 var borteboerstipendet på 4709 kroner i måneden. Rundt 25.000 elever i den videregående skolen fikk borteboerstipend i 2016–17. Men det er store fylkesvise forskjeller. I Nordland får omtrent en tredjedel av skoleelevene borteboerstipend. Altså er dette et tiltak som nok trenger en gjennomgang, slik Arbeiderpartiet og Senterpartiet legger opp til.^{25, 26}

Konklusjon

I Hurdalsplattformens del om videregående opplæring handler de fleste tiltakene om å styrke yrkesfagene. Det viktigste tiltaket for dette handler om å sikre lærerplassgaranti for alle ungdommer som er kvalifiserte. Men dette er et tiltak som vil bli vanskelig å gjennomføre. En årsak til dette er at det ulike oppfatninger om hva som er en *kvalifisert søker*. En læreplassgaranti vil også komme i konflikt med lærebedrifters ansettelsesfrihet. Støre-regjeringen kan forsøke å løse denne konflikten ved å styrke insentivene til å opprette flere lærlingplasser, for eksempel gjennom å øke lærlingtilskuddet. Men som vist i notatet har økte økonomiske insentiver en begrenset effekt, ettersom økonomi ikke er den eneste faktoren som avgjør om man velger å ta inn en lærling eller ikke. For sterke økonomiske insentiver kan også ha negative effekter.

Støre-regjeringen vil forbedre fraværsreglene, som ble innført av Solberg-regjeringen, ved å gjøre grensen mindre rigid og byråkratisk. Fraværgrensen har hatt en betydelig positiv effekt, gjennom å redusere elevenes fravær, spesielt blant elvene som hadde størst fravær, samtidig som karakteren til elevene generelt har blitt bedre. Men samtidig kan fraværgrensen ha hatt en negativ effekt for særlig sårbare elever. Det er for tidlig å konkludere med langtidseffektene av fraværgrensen,

for eksempel på fullføring av videregående opplæring. At fraværsgrensen midlertidig ble opphevet i forbindelse med koronapandemien, kompliserer kunnskapen om fraværsgrensens (langtids) effekter. Støre-regjeringen vil altså beholde fraværsgrensen, men kommer nok til å innføre mer fleksibilitet og mer bruk av skjønn.

Inntakssystemet til videregående skole har vært et konfliktområde mellom de rødgrønne og de borgerlige partiene innen skolepolitikken. De borgerlige partiene har tradisjonelt vært tilhengere av fritt skolevalg, også kalt karakterbasert opptak, mens de rødgrønne har vært mer tilhenger av nærskoleprinsippet og fryktet at fritt skolevalg skaper segregering og såkalte A- og B-skoler. I 2021 valgte Solberg-regjeringen å innføre fritt skolevalg som en elevrettighet. Dette innebærer at alle fylkeskommuner måtte organisere hele eller deler av de lokale inntaksordningene som karakterbasert opptak. Støre-regjeringen vil oppheve denne ordningen, og vil la fylkeskommunenes selv velge opptaksmodell. De rødgrønne partiene har makten i de fleste fylkene, men det er også uenighet om valg av inntaksmodeller på rødgrønn side. Forskningen er i hvert fall ganske tydelig på at fritt skolevalg/karakterbasert opptak har hatt en positiv effekt på skoler resultatene, men med negativ segregeringseffekt.

Støre-regjeringen er tydelig på at den ønsker et løft for yrkesfagene. Både gjennom et utstyrsloft, innføring av særskilt grunnfinansiering av kulturarvskoler, ved å styrke utstyrsstipendet og gjennom å ta i bruk flere alternative opplæringsarenaer, for eksempel produksjonsskoler, og ved å utvide bruken av praksisbrevordningen. Som pekt på i Civita-notat nr. 13 i 2021, er det bred politisk enighet om å løfte den yrkesfaglige opplæringen og gjøre utdanningstilbudet mer fleksibelt. Men mange av tiltakene er kostbare og krever prioriteringer.

Avslutningsvis er det likevel slående hvordan de aller fleste tiltakene innenfor videregående opplæring omhandler yrkesfagene. Det er bred politisk enighet om at yrkesfagene trenger et løft og økt oppmerksomhet. Men det betyr ikke at det ikke er problemer i og også behov for å styrke den studiespesialiserende delen av videregående opplæring. Regjeringens eneste tiltak innenfor studiespesialisering er å gjøre Solberg-regjeringens fraværsgrense mer fleksibel og å styrke stipendordninger som også kan komme elever på studiespesialisering til gode.

Civita er en liberal tankesmie, som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Den enkeltes publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemeldinger, slik at vi kan rette opp eller justere.

Ta kontakt med forfatteren på mats@civita.no eller civita@civita.no

Sluttnoter

- 1 Regjeringen, «Hurdalsplattformen», rapport, 14.10.2021, regjeringen.no, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/>
- 2 Civita, «Partienes syn på skolepolitikk», Kirkebirkeland, Mats, Civita-notat 13 2021, 20.08.2021, civita.no, <https://www.civita.no/publikasjon/partienes-syn-pa-skolepolitikk>
- 3 LO, «Regjeringen setter fagopplæringen i Norge i fare», artikkel, 26.03.2021, lo.no, <https://www.lo.no/hva-vi-mener/kompetanse/nyheter-om-kompetanse/regjeringen-legger-fram-stortingsmelding-om-vide-regaende-opplaring/>
- 4 Utdanningsdirektoratet, «Hvorfor får ikke alle søkere læreplass?», rapport, 15.06.2019, side 14–15, udir.no, <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/hvorfor-far-ikke-alle-sokere-lare-plass/>
- 5 Utdanningsdirektoratet, «Utdanningsspeilet 2018», udir.no, <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/utdanningsspeilet/laereplass/>
- 6 NOU, «Kvalifisert, forberedt og motivert — Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring», Lied, Ragnhild, med flere, NOU 2018: 15, side 248, 10.12.2018, regjeringen.no, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-15/id2621801/>
- 7 NOU, «Nye sjanser – bedre læring: Kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp», Norges offentlige utredninger 2019, Stoltenberg, Camilla, med flere, NOU 2019:3, side 225–228, regjeringen.no, <https://www.regjeringen.no/contentassets/8b06e9565c9e403497cc79b9fdf5e177/no/pdfs/nou201920190003000dddpdfs.pdf>
- 8 Byggmesteren, «Byrådene møtte Oslomodellen i praksis», artikkel, 15.10.2020, byggmesteren.as, <https://byggmesteren.as/2020/10/15/byradene-motte-oslomodellen-i-praksis/>
- 9 UiO, «ESA og “Oslo-modellen” – begrensning av underleverandørkjeder i offentlige anskaffelser», Europarettslunsi med innledning fra Trygve Harlem Losnedahl, stipendiat – Nordisk institutt for sjørett, artikkel, 30.08.2021, jus.uio.no, <https://www.jus.uio.no/senter-for-europarett/forskning/arrangementer/2021/09-02-oslomodellen.html>
- 10 Utdanningsdirektoratet, «Hvorfor får ikke alle søkere læreplass?», rapport, 15.06.2019, side 26–29, udir.no, <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/hvorfor-far-ikke-alle-sokere-lare-plass/>
- 11 Utdanningsdirektoratet, «Fag- og timefordeling og tilbudsstruktur for Kunnskapsløftet Udir-1-2021», hentet 18.01.2022, udir.no, <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Innhold-i-oppleringen/udir-1-2021/vedlegg-1/3vgo/>
- 12 Aftenposten, «Bedre karakterer og betydelig lavere fravær etter at fraværsgrensen ble innført», artikkel, 15.06.2020, aftenposten.no, <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/4qMXya/bedre-karakterer-og-betydelig-lavere-fravaer-etter-at-fravaersgrensen-bl>
- 13 NIFU, «Fritt skolevalg? En gjennomgang av relevant forskning (høringsnotat)», Sandsør, Astrid Marie Jorde, rapport, Innsikt nr. 4 – 2020, juni 2020, nifu.no, <https://www.nifu.no/publications/1816007/>
- 14 Utdanningsnytt, «NIFU-forsker: – Friere skolevalg gjør at elevene presterer bedre», artikkel, 25.02.2020, utdanningsnytt.no, <https://www.utdanningsnytt.no/forskning-fritt-skolevalg-horing/nifu-forsker-friere-skolevalg-gjor-at-elevener-presterer-bedre/231786>
- 15 Fri fagbevegelse, «Gaver til yrkesfagene er ingen varig løsning», Lund, Henrik Brynthe, forsker SINTEF, debattinnlegg, 07.12.2020, frifagbevegelse.no, <https://frifagbevegelse.no/debatt/gaver-til-yrkesfagene-er-ingen-varig-losning-6.490.750857.1a849bf941>

- 16 Norsk Fag- og Friskolers Landsforbund, «Frykter for framtida til tre unike kulturarvskoler», nyhetsartikkel, 16.10.2020, friskoler.no, <https://www.friskoler.no/frykter-for-framtida-til-tre-unike-kulturarvskoler/>
- 17 Bergens Tidene, «I Danmark tar halvparten av elevene et ekstra skoleår. Helt frivillig», artikkel, 30.03.2019, bt.no, <https://www.bt.no/btmagasinet/i/KvOM2e/i-danmark-tar-halvparten-av-elevne-et-ekstra-skoleaar-helt-frivillig>
- 18 VG, «Sterk støtte til 11. skoleår som gutte-tiltak», artikkel, 05.02.2019, vg.no, <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/6nOyJL/sterk-stoette-til-11-skoleaar-som-gutte-tiltak>
- 19 NOU, «Nye sjanser – bedre læring: Kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp», Norges offentlige utredninger 2019, Stoltenberg, Camilla, med flere, NOU 2019:3, side 242, regjeringen.no, <https://www.regjeringen.no/contentassets/8b06e9565c9e403497cc79b9fdf5e177/no/pdfs/nou201920190003000dddpdfs.pdf>
- 20 Elevorganisasjonen, «Produksjonsskoler», hentet 16.12.21, elev.no, <https://elev.no/politikk/fra-a-til-a/produksjonsskoler/>
- 21 NIFU, «Praksisbrev – et vellykket tiltak mot frafall. Hva er lærdommene? Sluttrapport fra den forskningsbaserte evalueringen av forsøk med praksisbrev 2008–2011», Høst, Håkon, NIFU-rapport; 2011–27, 23.06.2011, nifu.no, <https://www.nifu.no/publications/863369/>
- 22 Fri Fagbevegelse, «LO om praksisbrevet: – Bra for skoletrøtte ungdommer, men ikke et alternativ til fagbrevet», artikkel, 17.09.2020, frifagbevegelse.no, <https://frifagbevegelse.no/nyheter/lo-om-praksisbrevet--bra-for-skoletrotte-ungdommer-men-ikke-et-alternativ-til-fagbrevet-6.158.729965.058cbe53b1>
- 23 Khrono, «Nasjonalt senter for yrkesfag åpnet», artikkel, 24.05.2018, khrono.no, <https://khrono.no/sanner-kjeller-oslomet/nasjonalt-senter-for-yrkesfag-apnet/224742>
- 24 Rambøll, «Kartlegging av elevers individuelle utgifter til utstyr», rapport, 15.02.2019, ramboll.com, <https://no.ramboll.com/-/media/files/rno/publikasjoner/kartlegging-av-elevers-utgifter-til-individuelt-utstyr.pdf?la=no>
- 25 NRK, «Mener bostipendet er for lavt: – Uten mamma ville det ikke ha gått», artikkel, 14.08.2018, nrk.no, <https://www.nrk.no/nordland/mener-bostipendet-er-for-lavt - -uten-mamma-ville-det-ikke-ha-gatt-1.14164645>
- 26 NRK, «Elias er lut fattig fordi han følger drømmen», artikkel, 29.11.2021, nrk.no, <https://www.nrk.no/nordland/elias-tar-studielan-for-videregaende -stipendet-fra-lanekassa-dekker-ikke-hybel-1.15698227?fbclid=IwAR1xBxhd7Zhvej52ngNWum1NnS0xn1TkpMVgsLtJC2BJuilPnxGftSLqc>

Forsidefoto: iStockphoto.com