

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTET AFI OG FAFO

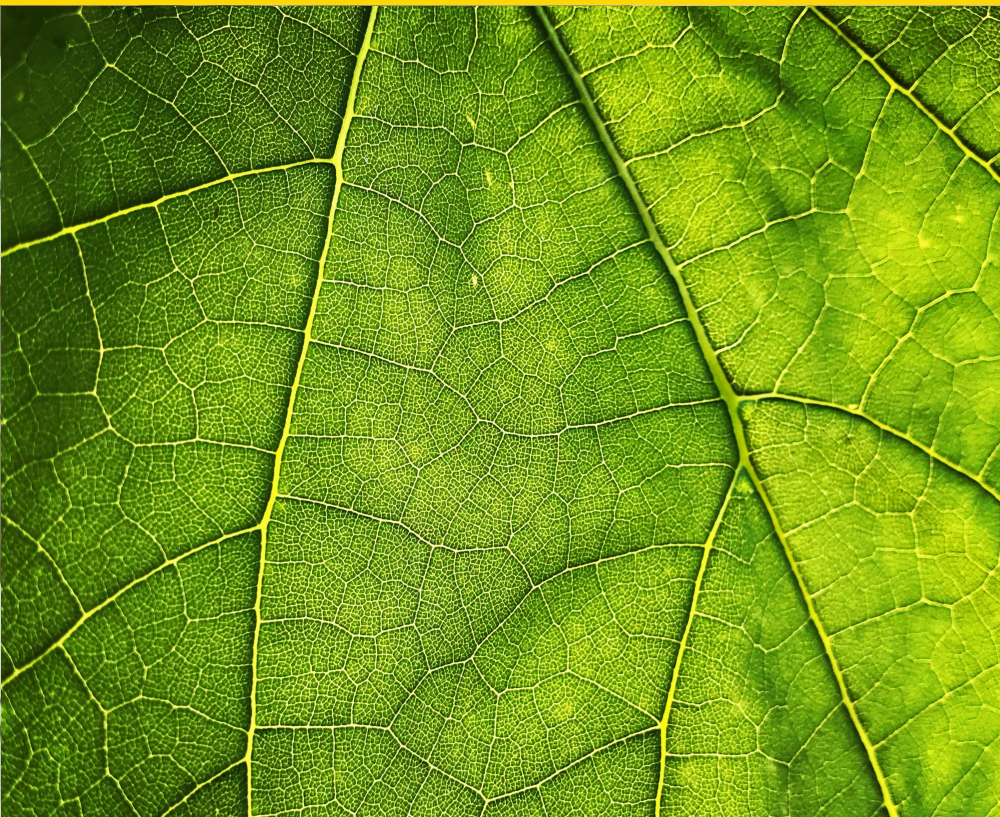
Evaluering av ny kompetansemodell

Delrapport 2:

Tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i fag- og yrkesopplæringen

Silje Andresen, Elin Borg, Torgeir Nyen og Anna Hagen Tønder

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE

THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

AFI-rapport nummer: 2022:06

Faf o-rapport nummer: 2022:19

Evaluering av ny kompetansemodell

Delrapport 2:

Tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i fag- og yrkesopplæringen

Forfattere: Silje Andresen, Elin Borg, Torgeir Nyen og Anna Hagen Tønder

Prosjekt: Evaluering av ny kompetansemodell

Prosjektleder: Selma Therese Lyng

Oppdragsgiver: Utdanningsdirektoratet

Publiseringsdato: september 2022

Antall sider: 61

Forsidefoto/illustrasjon: Andreea Popa, Unsplash

Emneord: lokal kompetanseutvikling, desentralisert ordning, videregående opplæring, fag- og yrkesopplæring, implementering, fylkeskommune

Resymé:

I denne rapporten evaluerer vi tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling i fag- og yrkesopplæringen. Vi spør hvordan fylkeskommunene har lagt til rette for den lokale gjennomføringen og hvilke målgrupper som har vært prioritert i den første fasen. I tillegg undersøker vi ulike aktørers erfaringer med og vurderinger av ordningen så langt. Datagrunnlaget for rapporten er kvalitative intervjuer med ansatte i fylkeskommunene og spørreundersøkelser til samarbeidsforum, yrkesopplæringsnemnder, prøvenemnder, opplæringskontor, skoleledere og fagnettverk.

AFI: ISBN 978-82-7609-440-4

AFI: ISSN 2703-836X

Faf o: ISBN 978-82-324-0652-4

Faf o: ISSN 2387-6859

© Arbeidsforskningsinstituttet AFI, OsloMet – storbyuniversitetet, 2022

© Work Research Institute (AFI), OsloMet – Oslo Metropolitan University, 2022

© Forfatter(e)/Author(s)

Arbeidsforskningsinstituttet AFI
OsloMet – Storbyuniversitetet
Pb. 4 St. Olavs plass
0130 OSLO

Work Research Institute (AFI)
OsloMet – Oslo Metropolitan University
P.O.Box 4 St. Olavs plass
N-0130 OSLO

Telefon: +47 93 29 80 30

E-post: postmottak-afi@oslomet.no

Nettadresse: oslomet.no/om/afi

Publikasjonen kan lastes ned gratis fra [arkivet](#)

Publications are available for free download from the [archive](#)

Forord

Arbeidsforskningsinstituttet ved OsloMet har i perioden 2019-2025 ansvar for evalueringen av ny modell for kompetanseutvikling i grunnopplæringen.¹ Evalueringen gjennomføres på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Evalueringsprosjektet omfatter oppfølgingsordningen samt de desentraliserte ordningene for skole og yrkesfag, som fra 2021 ble forskriftsfestede tilskuddsordninger for lokal kompetanseutvikling. Våren 2022 ble evalueringsteamet utvidet med forskere fra Fafo Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning. Fafo har hovedansvaret for evalueringen av desentralisert ordning i yrkesfag.

Denne delrapporten er den tredje publikasjonen om tilskuddsordningen for fag- og yrkesopplæringen. Rapporten er skrevet av Silje Andresen, Elin Borg, Torgeir Nyen og Anna Hagen Tønder. Knut Fossetøl har vært intern kvalitetssikrer for rapporten og gjennomført to av intervjuene med fylkeskommunene. Christian Wittrock har gjennomført de fleste intervjuene med fylkeskommunene og bidratt med innspill til analysen. Kristine Lescoeur og Ingrid Haugland har bidratt med tilrettelegging og transkribering av intervjuene og til gjennomføring av spørreskjemaundersøkelsene.

En stor takk til informantene i fylkeskommunene som stilte til intervju i en travel arbeidshverdag og til alle som har tatt seg tid til å svare på spørreundersøkelsene. Wenche Rønning har vært ekstern kvalitetssikrer på rapporten, og takkes for verdifulle innspill og kommentarer. Takk også til oppdragsgiver Utdanningsdirektoratet for nyttige tilbakemeldinger på rapporten og god dialog underveis.

Arbeidsforskningsinstituttet, OsloMet - storbyuniversitetet

9. september 2022

Selma Therese Lyng, prosjektleder

¹ Informasjon om evalueringen og samtlige publikasjoner fra prosjektet er tilgjengelig på evalueringsprosjektets hjemmeside <https://www.oslomet.no/forskning/forskningsprosjekter/evaluering-av-ny-kompetansemodell>

Innhold

Forord	1
1. Innledning	7
1.1 Samstyring og partssamarbeid	8
1.2 Hva er nytt i den nye ordningen for yrkesfag?	9
1.3 Forskningsspørsmål	12
1.4 Metode og utvalg	12
1.5 Oppbygning av rapporten	16
2. Bakgrunn og sentrale føringer	18
2.1 En egen ordning for yrkesfag	18
2.2 Sentrale føringer og nasjonal koordinering	19
2.3 Oppsummering.....	21
3. Implementering i fylkeskommunene	23
3.1 Ytre utfordringer	23
3.2 Variasjoner mellom fylkene.....	26
3.3 Oppsummering.....	29
4. Ulike aktørers erfaringer og vurdering	31
4.1 Erfaringer med samarbeidsforum.....	31
4.2 Yrkesopplæringsnemndas rolle.....	34
4.3 Kartlegging av kompetansebehov.....	37
4.4 Samarbeidet mellom ulike aktører	41
4.5 Hva slags kompetanseutviklingstiltak?	44
4.6 Styrket samarbeid mellom skole og arbeidsliv?	48
4.7 Mer tilpassede tiltak for målgruppene?	49
4.8 Opplevde resultater av tilskuddsordningen	50
4.9 Samlet om funn i spørreundersøkelsene.....	55
5. Oppsummering og videre forskningsspørsmål	57
5.1 Gode grep, men dårlig timing?	57
5.2 Uklar rolle- og oppgavefordeling på regionalt nivå	58
5.3 Prioritering av skolerettede tiltak i første fase	58

5.4 Fylkeskommunene er mest positive til ordningen.....	58
5.5 Videre forskningsspørsmål	59
Referanser.....	60

Figurer

Figur 1 Oversikt over kompetansemodellen.	8
Figur 2 Hovedelementer i desentralisert ordning yrkesfag.....	10
Figur 3 Gjennomsnittlige skårer for medlemmer i samarbeidsforum på påstander knyttet til roller og ansvar i samarbeidsforumet.	32
Figur 4 Gjennomsnittsskårer for medlemmer i samarbeidsforum på påstander om samarbeidsforumets funksjon.	33
Figur 5 Gjennomsnittsskårer for medlemmer i samarbeidsforum på utsagn om oppgaver i samarbeidsforumet de kan oppleve som krevende eller vanskelige.	33
Figur 6 Gjennomsnittsskårer for medlemmer i yrkesopplæringsnemnda på påstander om yrkesopplæringsnemndas funksjon.	35
Figur 7 Gjennomsnittsskårer for medlemmer i yrkesopplæringsnemnda og skoleeiere på.... utsagn om yrkesopplæringsnemndas innflytelse på kompetanseutvikling i fylket.....	35
Figur 8 Gjennomsnittsskårer for medlemmer i yrkesopplæringsnemnda og skoleeiere på.... utsagn om yrkesopplæringsnemndas innflytelse på kompetanseutvikling i fylket.....	37
Figur 9 Gjennomsnittsskårer for skoleeier på utsagn om kartlegging av kompetansebehov i fylkeskommunen.....	38
Figur 10 Gjennomsnittsskårer på utsagn om fylkeskommunens rolle i kompetanseutvikling i yrkesfagene. Skoleleder.....	38
Figur 11 Gjennomsnittsskårer for skoleleder på utsagn om kartlegging av kompetansebehov i yrkesfagene.	39
Figur 12 Gjennomsnittsskårer for skoleledere om ulike deler av tiltaksarbeidet i tilskuddsordningen.....	39
Figur 13 Oversikt over kompetansebehov i eget yrkesfag. Fagnettverk.....	40
Figur 14 Prosentandel som svarer at opplæringskontor og fagnettverk har kartlagt kompetansebehov.....	40
Figur 15 Gjennomsnittsskårer for skoleeiere på hvorvidt fylkeskommunen samarbeider med partene i arbeidslivet om ulike deler av tiltaksarbeidet i tilskuddsordningen.....	41
Figur 16 Gjennomsnittsskårer for skoleeiere på hvor involvert ulike aktører har vært i arbeidet med å definere behov og utvikle tiltak i tilskuddsordningen.	42
Figur 17 Gjennomsnittsskårer på graden av samarbeid med fylkeskommunen delt på de ulike aktørgruppene.	43
Figur 18 Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om involvering i kompetanse- utviklingstiltak i 2021? gjennomsnittsskårer for målgruppene.	44
Figur 19 Andelen instruktører/faglige ledere som deltok i kompetanseutviklingstiltak i 2021	45
Figur 20 Andelen yrkesfaglærere som deltok i kompetanseutviklingstiltak i 2021.	46
Figur 21 Prosentandelen av hvilke tema kompetanseutviklingstiltakene var knyttet til i 2021 delt etter aktørgruppe.....	47
Figur 22 Hvordan kompetanseutviklingen ble gjennomført.	48
Figur 23 Gjennomsnittsskårer på spørsmål om tilskuddsordningen styrker samarbeidet mellom skole og arbeidsliv.	49

Figur 24 Gjennomsnittsskåre på spørsmål til skoleeier om tilskuddsordningen.	50
Figur 25 Gjennomsnittsskåre på utsagn om kompetanseutviklingstiltakenes tilpasning.	51
Figur 26 Gjennomsnittsskåre på utsagn om kompetanseutviklingstiltakenes tilpasning.	51
Figur 27 Gjennomsnittsskåre for utsagn om kompetanseutviklingstiltakene.	52
Figur 28 Svarfordeling på spørsmål om kompetansebehovene til ulike grupper blir ivaretatt	52
Figur 29 Gjennomsnittsskåre for utsagn om effekter av tilskuddsordningen.....	54
Figur 30 Gjennomsnittsskåre for utsagn om tilskuddsordningen.....	55

Tabeller

Tabell 1 Aktører, populasjon, antall svar og svarprosent	14
--	----

Sammendrag

OsloMet – storbyuniversitetet har fått i oppdrag fra Utdanningsdirektoratet å evaluere de desentraliserte ordningene for kompetanseutvikling for skole og yrkesfag, samt oppfølgingsordningen. Evalueringen gjennomføres i samarbeid med Fafo Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning, som har et hovedansvar for evalueringen av desentralisert ordning i yrkesfag. Denne rapporten handler om den lokale implementeringen av desentralisert kompetanseutvikling i yrkesfagene og presenterer funn basert på datainnsamling som er gjennomført våren 2022. Rapporten er basert på kvalitative intervjuer med ansatte i alle fylkeskommunene og spørreundersøkelser til samarbeidsforum, yrkesopplæringsnemnder (y-nemnder), prøvenemnder, opplæringskontor, skoleledere og fagnettverk i yrkesopplæringen. I tillegg har vi analysert sentrale styringsdokumenter og deltatt som observatører på to nasjonale (digitale) nettverkssamlinger.

Tilskuddsordningen for yrkesfag ble etablert to år etter innføringen av desentralisert kompetanseutvikling i skolen. Til en viss grad er ordningen utformet over samme lest som ordningen for skole. Det gjelder særlig det forskriftsfestede kravet om å etablere et samarbeidsforum. Samarbeidsforum blir en ny form for samstyring, i tillegg til etablerte strukturer for partssamarbeid i fag- og yrkesopplæringen, der særlig yrkesopplæringsnemnda har lovfestede oppgaver som i noen grad er overlappende med oppgavene til samarbeidsforum. En av oppgavene samarbeidsforum skal ivareta, er å bli enige om en langsiktig kompetanseutviklingsplan. Grunnlaget for denne skal være en kartlegging og analyse av det lokale behovet i målgruppene for ordningen. Samtidig blir fylkeskommunene oppfordret til å prioritere kompetanseutviklingsbehov knyttet til fagfornyelsen yrkesfag. Dette er områder der kompetansebehovene må antas å være forholdsvis like på tvers av fylkene. Her ligger det med andre ord en spenning mellom vektleggingen av lokale behov på den ene siden og oppfordringen om å prioritere kompetanseutvikling knyttet til sentrale tiltak, som fagfornyelsen.

Tidligere i evalueringen har vi omtalt koronapandemien og regionreformen som ytre sjokk som har vanskeliggjort implementeringen av ordningen i en tidlig fase. Intervjuene som er gjennomført våren 2022 bekrefter at dette er forhold som har hatt stor betydning for kapasiteten i fylkeskommunene og som i stor grad har påvirket muligheten for å kartlegge kompetansebehov og gjennomføre kompetanseutviklingstiltak. I tillegg har innføringen av fagfornyelsen fra høsten 2020 både tatt mye tid og ført til at kompetanseutvikling knyttet til fagfornyelsen i stor grad har vært prioritert.

Samtidig som fylkeskommunene rapporterer om felles utfordringer, ser vi at det er store forskjeller mellom fylkene når det gjelder organiseringen og implementeringen av ordningen. Det gjelder blant annet sammensetningen av og arbeidsoppgavene til samarbeidsforum. Enkelte fylker opplever etableringen av samarbeidsforum som unødvendig og ineffektivt og viser til at fylket har velfungerende etablerte arenaer som kan ivareta de samme oppgavene på en god måte. I fylker med aktive samarbeidsforum varierer oppgavene fra at forumet treffer beslutning om fordeling av midler til at det spiller en mer overordnet, strategisk rolle.

Viktige målgrupper i ordningen er programfaglærere, faglige ledere og instruktører i bedrift, samt prøvenemndsmedlemmer. I den første fasen ser vi at tiltak rettet mot skolen har vært prioritert og at det har vært lagt stor vekt på kompetanseutvikling knyttet til innføring av fagfornyelsen. Det er flere mulige forklaringer på dette, som at kartleggingen av kompetansebehov i større grad har rettet seg mot ansatte i skolen, eller at kompetanseutviklingen må ses i sammenheng med innføringstakten i fagfornyelsen.

Spørreundersøkelsene viser at skolesiden gjennomgående er sterkere representert enn arbeidslivssiden i samarbeidsforaene. Dette kan også tenkes å ha bidratt til en sterkere vektlegging av skolens behov. Undersøkelsen tyder på at samarbeidsforaene fungerer som en arena for informasjonsutveksling og diskusjon av kompetansebehov.

Yrkesopplæringsnemndas oppgaver overlapper i stor grad med oppgaver for samarbeidsforum. Dette kan gi opphav til konflikt og uklare grenseganger mellom de to organene. Ganske mange fra arbeidsgiversiden i y-nemndene er da også kritiske til hvordan samarbeidet med y-nemnda om tilskuddsordningen fungerer. Halvparten av alle yrkesopplæringsnemndene opplever at ansvars- og rollefordelingen mellom nemnda og samarbeidsforum er uklar.

De ulike spørreundersøkelsene gir inntrykk av at det i begrenset grad er gjennomført kartlegginger av kompetansebehov i forbindelse med tilskuddsordningen. Det kan skyldes at aktørene uansett føler at de har god oversikt over behov, at kartlegginger har vært gjennomført tidligere, eller at kompetansebehovene er styrt av fagfornyelsen og strukturendringene i yrkesfagene.

Den samlede vurderingen av tilskuddsordningen for fag- og yrkesopplæringen er ganske positiv i de ulike respondentgruppene, med fylkeskommunene som mer positive enn de øvrige. Fylkeskommunene opplever at tilskuddsordningen øker kvaliteten i videregående skole, styrker elevenes læringsmiljø og styrker elevenes læring, noe de andre respondentgruppene også er enige i, men i svakere grad.

1. Innledning

Denne rapporten handler om implementeringen av en ny ordning for desentralisert kompetanseutvikling i fag- og yrkesopplæringen (dekomp-y) og presenterer funn basert på datainnsamling som er gjennomført våren 2022. Datagrunnlaget omfatter intervjuer med ansatte i Utdanningsdirektoratet og i fylkeskommunene, analyse av styringsdokumenter fra myndighetene og rapporter fra fylkeskommunene, observasjon på to nasjonale nettverkssamlinger samt spørreundersøkelser rettet mot seks sentrale aktørgrupper i yrkesopplæringen. De seks aktørgruppene er samarbeidsforum, yrkesopplæringsnemnder, prøvenemnder, opplæringskontor, skoleledere og fagnettverk.

Desentralisert ordning for fag- og yrkesopplæringen er én av flere ordninger som er omfattet av en ny modell for kompetanseutvikling i grunnopplæringen. Den nye kompetansemodellen ble først beskrevet i stortingsmeldingen «Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen» (Meld. St. 21 (2016-2017)), og omfattet i utgangspunktet tre ordninger: Desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skolen, Oppfølgingsordningen, og Innovasjonsordningen.²

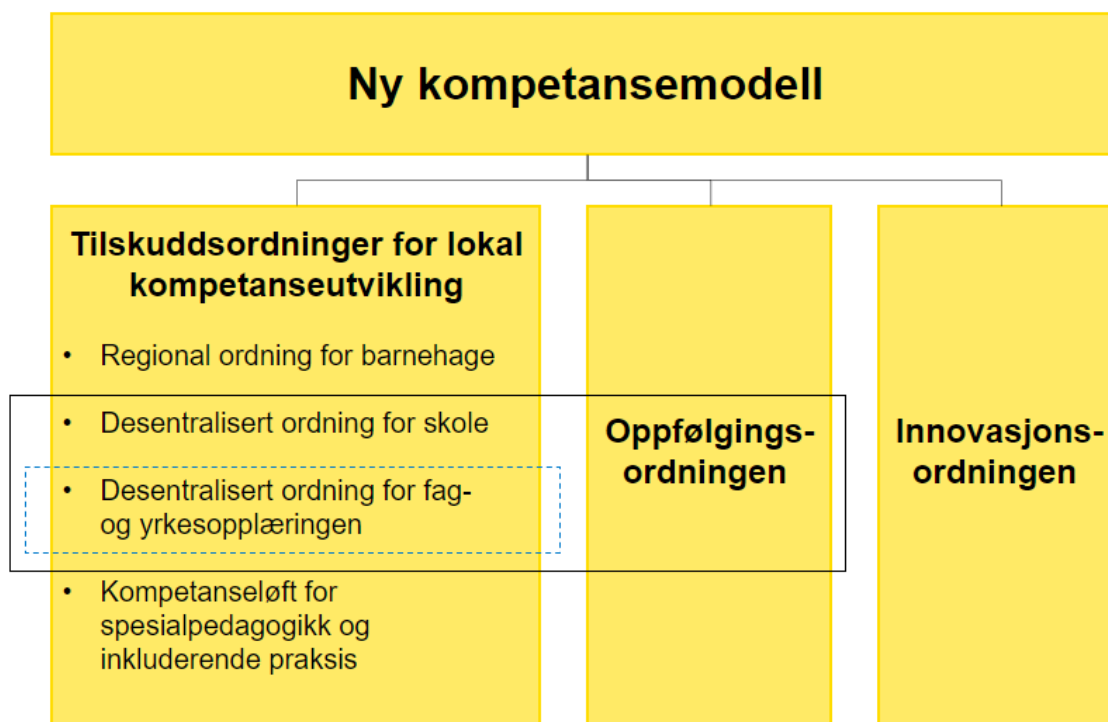
Den desentraliserte ordningen omfatter statlige tilskudd til etterutdanningstiltak i grunnopplæringen (grunnskole og videregående opplæring), mens oppfølgingsordningen er en kompensatorisk ordning der det blir gitt forsterket statlig støtte til skoleeiere som over tid har hatt svake resultater på det myndighetene har fastsatt som sentrale mål for opplæringen.

En desentralisert ordning innen yrkesfag er ikke eksplisitt nevnt i stortingsmeldingen (Lyng et al. 2021). I 2017 fikk imidlertid Utdanningsdirektoratet i oppdrag fra Kunnskapsdepartementet å utvikle og implementere et helhetlig og varig system for etter- og videreutdanning for yrkesfaglærere, i tråd med Yrkesfaglærerløftet, og sett i sammenheng med den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling³.

Fra 2019 ble det opprettet en egen desentralisert ordning for kompetanseutvikling for yrkesfag. Fra 2020 har myndighetene også igangsatt satsingen «Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis», der hensikten er å se kompetanseutvikling i spesialpedagogikk i sammenheng med de desentraliserte ordningene for skole og yrkesfag og oppfølgingsordningen. Fra 2021 omfattes de desentraliserte ordningene og «kompetanseløftet» i de forskriftsfestede tilskuddsordningene for lokal kompetanseutvikling. Figur 1 gir en oversikt over de ulike ordningene i kompetansemodellen, hvor den heltrukne rammen angir hvilke ordninger som inngår i OsloMets evaluering, mens den stiplede rammen markerer ordningen for yrkesfag.

² Innovasjonsordningen skal bidra til mer forskningsbasert kunnskap om skolen ved at lokale skolemyndigheter og forskningsmiljøer i samarbeid utvikler tiltak som prøves ut og evalueres. Innovasjonsordningen administreres av Norges forskningsråd og inngår ikke i denne evalueringen.

³ Tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet 2017.



Figur 1 Oversikt over kompetansemodellen. De tre ordningene som inngår i OsloMets evalueringsprosjekt er markert med heltrukket linje. Tilskuddsordningen for fag- og yrkesopplæringen, som denne rapporten omfatter, er markert med stiplede linje.

Denne rapporten konsentrerer seg om tilskuddsordningen for fag- og yrkesopplæringen. Det er tidligere rapportert fra denne ordningen i to publikasjoner fra evalueringsprosjektet: *Temanotat 1* presenterer evalueringsteamet sin forståelse av de tre ordningene som er omfattet av evalueringen, og av myndighetenes intensjoner, begrunnelser og føringer for ordningene. Notatet beskriver også hovedtrekk ved evalueringsdesignet og viktige analytiske tilnærminger for evalueringen som helhet. Videre inneholder notatet foreløpige funn om implementeringen og videreutviklingen av de tre ordningene som er omfattet av evalueringen, basert på datainnsamling gjennomført til og med høsten 2020 (Lyng et al. 2021). *Temanotat 2* beskriver trekk ved norsk fag- og yrkesopplæring som skaper særlige utfordringer for den desentraliserte ordningen i yrkesopplæringen. Notatet bygger primært på forskningslitteratur, kunnskapsoversikter, offentlige utredninger og konsulentrapporter som omhandler utviklingstrekk i norsk fag- og yrkesopplæring, med særlig vekt på trekk som har relevans for etter- og videreutdanning av yrkesfaglærere og instruktører (Lahn, Johannesen og Fossetøl 2021).

1.1 Samstyring og partssamarbeid

I den første publikasjonen fra evalueringen av ny kompetansemodell blir det gitt en beskrivelse av teoretiske og analytiske perspektiver som vil bli benyttet i evalueringen som helhet for å forstå og forklare ordningen og de ulike aktørenes erfaringer med implementeringen (Lyng m.fl. 2021). Her vil vi bare kort skissere noen sentrale elementer som er relevante for analysen i denne rapporten. En grunnleggende dimensjon i evalueringen handler om forholdet mellom statlig styring og standardisering på den ene siden og lokal autonomi og tilpasning på den andre siden. Når det

gjelder fag- og yrkesopplæringen, fungerer forholdet mellom utdanningsmyndighetene og partene i arbeidslivet, på nasjonalt og regionalt nivå, som institusjonelle rammer som trolig vil ha betydning for implementeringen av og erfaringene med den nye tilskuddsordningen.

Desentraliseringsbegrepet i den nye kompetansemodellen kan forstås som en del av en generell utvikling, der man forsøker å flytte makt og myndighet nedover i forvaltningen, og å styre gjennom prosedyre- og kompetansekrav i lover og forskrifter (Difi-rapport 2015:19, Fossetøl m.fl. 2021). Denne overføringen av makt og myndighet skjer gjennom styringsformer som nettverksstyring eller samstyring, som skiller seg fra en tradisjonell hierarkisk etatsstyring. Nettverksstyring eller samstyring er preget av en gjensidig avhengighet mellom aktørene, der ingen av aktørene har tilstrekkelig kunnskap eller kapasitet til å dominere et område alene. Det forutsettes derfor en viss grad av autonomi og selvorganisering (Røiseland og Vabø 2008: 91). I en samstyringsmodell vil fastsetting av mål, valg av virkemidler, utforming av strategier og koordinering av aktiviteter være basert på diskusjoner eller forhandlinger. Offentlige aktører med formell autoritet, kapasitet og ressurser vil ofte få en sterk posisjon i disse prosessene, men også faglig ekspertise eller kontroll over informasjon er forhold som kan gi makt og ressurser. De sosiale prosessene som foregår innenfor det organiserte samarbeidet, kan derfor være viktige for å forstå utfallet av samstyringen (Røiseland og Vabø 2008: 92). Den norske samfunnsmodellen blir ofte definert som et samspill mellom det organiserte arbeidslivet, økonomisk styring og brede, offentlige velferdsordninger (se f.eks. Dølvik mfl. 2014). Trepertssamarbeidet mellom staten og partene i arbeidslivet er et eksempel på kulturelle og politiske tradisjoner som også har betydning for hvordan samstyringsmodeller vil fungere i praksis (Røiseland og Vabø 2008: 103).

Når det gjelder fag- og yrkesopplæringen, vil det etablerte trepartssamarbeidet, både på sentralt og regionalt nivå, være institusjonelle rammer som vil påvirke gjennomføringen av den nye ordningen for lokal kompetanseutvikling. Samtidig er det interessant å diskutere i hvilken grad og på hvilken måte implementeringen av den nye tilskuddsordningen for kompetanseutviklingen kan bidra til endringer i det etablerte partssamarbeidet. Det norske yrkesutdanningsregimet har vært beskrevet som en hybrid modell som kombinerer et statsstyrt skoler regime og et fagopplæringsstyrt korporativt regime med innslag av markedsstyring (se f.eks. Jørgensen og Tønder, 2018). Utviklingen etter Reform 94 har vært beskrevet som en gradvis standardisering og formalisering og en svekkelse av arbeidslivets innflytelse over fagopplæringen (Olsen, 2008; Nyen og Tønder, 2014). I temanotat 2 fra evalueringen beskrev vi fagopplæringsssystemet som svært komplekst, med en rekke aktører, råd og utvalg på nasjonalt, regionalt og bransje/bransjeovergripende nivå. Erfaringene fra den første fasen av evalueringen var at partene i arbeidslivet, både på nasjonalt og regionalt nivå, i liten grad var involvert i utviklingen og gjennomføringen av den nye ordningen i fag- og yrkesopplæringen. Dette er et spørsmål som vi vil følge opp i denne rapporten og videre i evalueringen.

1.2 Hva er nytt i den nye ordningen for yrkesfag?

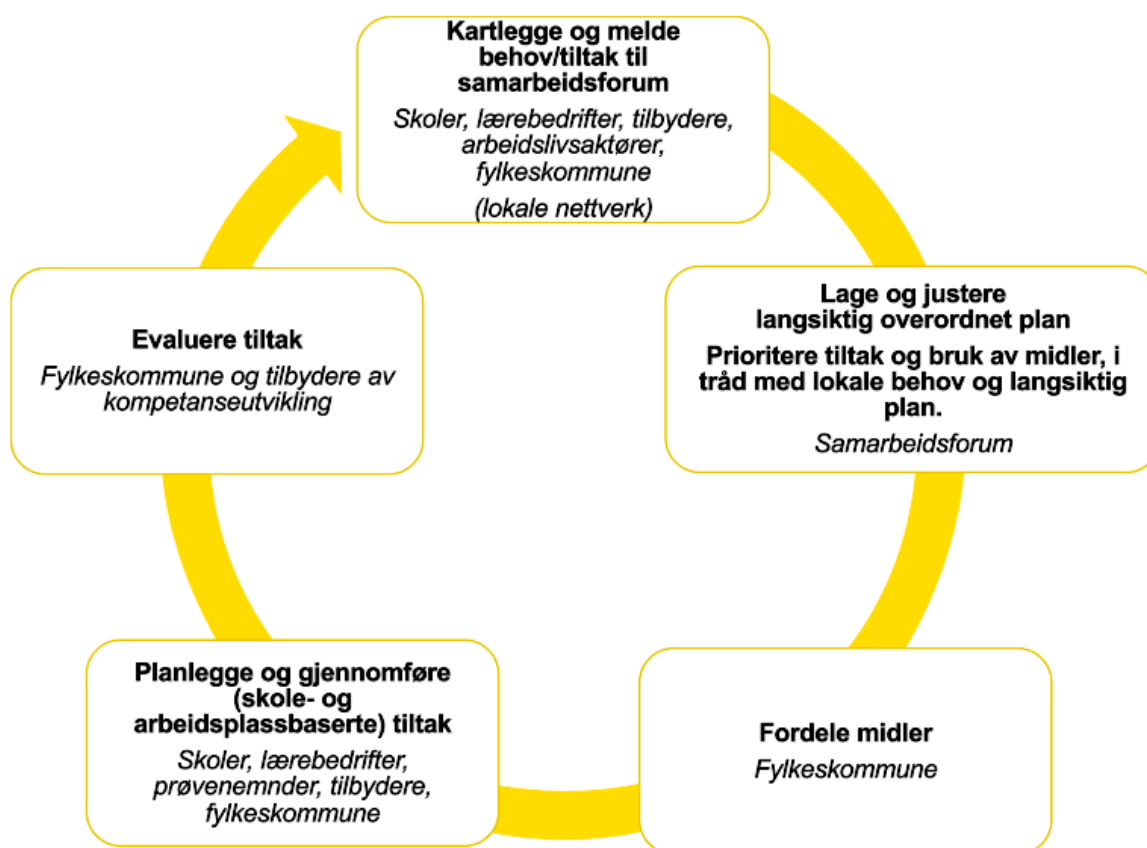
I henhold til opplæringsloven har fylkeskommunen det overordnede ansvaret for videregående opplæring i eget fylke. Dette ansvaret omfatter opplæringen både i skole og i lærebedrift. Som skoleeier har fylkeskommunen også ansvar for læringen som skjer i offentlige skoler, tilsvarende hva private skoleeiere har for sine elever og lærebedriftene for sine lærlinger. Fylkeskommunen har dermed et særskilt ansvar, både som regional utdanningsmyndighet og som skoleeier, for at det drives en kompetanseutvikling som gjør at kvaliteten i opplæringen ivaretas. Innenfor

fagopplæringen har også partene i arbeidslivet et overordnet medansvar og medeierskap sammen med fylkeskommunen, herunder også for kompetanseutvikling.

Staten har imidlertid støttet opp om kompetanseutvikling i videregående opplæring, også før innføringen av de nye tilskuddsordningene som omfattes av denne evalueringen. Dette har dels vært midler til kompetanseutvikling i tilknytning til innføringen av nye reformer, men staten har også bidratt med økonomisk støtte som ikke har vært direkte knyttet til reformer. Innretningen av denne statlige støtten, og hva staten har ønsket å oppnå med den, har imidlertid variert over tid.

Hele den desentraliserte kompetansemodellen innebærer a) en endret forståelse av hvordan sentralt nivå kan bidra til at lokale myndigheter/skoleeiere tar sitt ansvar for kvalitetsutviklingsarbeidet, og b) økt bruk av samarbeid, nettverk og dialog mellom forskning og praksis i utviklingsarbeidet, blant annet ved at det utvikles nye, formelle samarbeidsarenaer (Lyng m.fl. 2021).

I den nye ordningen for yrkesfag ligger det en forventning om at fylkeskommunen som skoleeier og regional utdanningsmyndighet skal ta et større ansvar for kompetanseutvikling. Det innebærer også at fylkeskommunen i større grad skal kunne bestemme hvordan statlige støttebidrag brukes på ulike typer kompetanseutviklingstiltak – i dialog med ulike aktører på regionalt og lokalt nivå (figur 2).



Figur 2 Hovedelementer i desentralisert ordning yrkesfag.

Dette representerer noe nytt og supplerende sammenlignet med strategien «Kompetanse for kvalitet». «Kompetanse for kvalitet» ble innført i 2009 som en satsing på individuell faglig eller pedagogisk videreutdanning av lærere/pedagogisk personale.⁴ Gjennom «Kompetanse for kvalitet» kan yrkesfaglærere søke om støtte til videreutdanning. Strategien ble innført på grunnlag av St.meld.nr.31 (2007-2008) Kvalitet i skolen og strategidokumentet «Kompetanse for kvalitet» som også lærerorganisasjonene og KS undertegnet (KD 2008). Senere har strategien blitt videreført for nye perioder og noe justert. For 2012-2015 ble strategien utvidet til å gjelde rektorutdanning og i begrenset grad også noe etterutdanning i prioriterte fag og områder (KD 2011). Fra 2016 ble den igjen konsentrert om videreutdanning, mens målgruppen lærere og rektorer ble opprettholdt.

Gjennom strategien «Kompetanse for kvalitet» har staten hovedsakelig bidratt med midler til individuell faglig og pedagogisk videreutdanning av lærere. Det har riktignok vært forutsatt at skoleeier er positiv til at videreutdanningen gjennomføres i og med at det er skoleeier som søker støtte, men det har likevel vært en tydelig prioritering fra statlig hold av en bestemt type kompetanseutvikling, nemlig videreutdanning. I tillegg til «Kompetanse for kvalitet» er det også etablert en egen videreutdanningsordning for yrkesfaglærere, som er forankret i strategien Yrkesfaglærerløftet.

Med den nye desentraliserte ordningen skal fylkeskommune og skoleeier i større grad selv bestemme hvilken type kompetanseutvikling man vil satse på (brev til fylkeskommunene datert 1.3.2019). Staten stiller også krav om opprettelse av nye diskusjons- og beslutningsstrukturer som samarbeidsfora. I tillegg til dreiningen mot etterutdanning, er det et mål fra sentrale myndigheters side at dette skal gi flere kompetanseutviklingstiltak som fremmer kollektiv utvikling, i skole og bedrift (Retningslinjer for tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i fag- og yrkesopplæringen, 2021, §2).

I et litt lengre tidsperspektiv representerer satsingen på desentralisert kompetanseutvikling likevel ikke noe helt nytt, men snarere en tilbakevending eller pendelsvingning tilbake til ideene som også lå bak tidligere kompetansestrategier. «Kompetanse for utvikling» for perioden 2005–2008 var en nasjonal strategi for kompetanseutvikling av lærere, skoleledere, instruktører og andre som arbeider innenfor grunnopplæringen. «Kompetanse for utvikling» var en desentralisert strategi, som ga fylkeskommunen og skoleeier stor handlefrihet ut fra en tankegang om at behovene ville kunne variere mellom fylker og mellom skoleeiere. Det var også et ønske om å styrke og betone fylkeskommunens og skoleeiers rolle knyttet til kvalitetsutvikling i videregående opplæring.

I sluttrapporten fra evaluering av strategien (Hagen & Nyen 2009) ble det vist til positive effekter i form av et mer systematisk og bevisst arbeid med kompetanseutvikling på skole- og skoleeiernivå og et styrket samarbeid mellom skolesiden og høyskolene som tilbydere. Dette førte til tiltak som var mer praksisnære og relevante, men det var ikke mulig å dokumentere noen styrket sammenheng mellom kompetanseutviklingstiltakene og endringer i undervisningspraksis. Når det gjaldt instruktører og faglige ledere, spilte opplæringskontorene og yrkesopplæringsnemndene en viktig rolle når det gjaldt å komme med forslag til tiltak. Bransjespesifikke tiltak ble i stor grad gitt av opplæringskontor, mens generelle tiltak ble gitt av fylkeskommunen. Evalueringen viste at strategien bidro til en dreining mot flere bransjerettede tiltak i strategiperioden.

⁴ Videreutdanning er formell og poenggivende utdanning, og noe annet enn etterutdanning som omfattes av den desentraliserte ordningen som evalueres her.

I evalueringen av «Kompetanse for utvikling» ble det trukket fram at en viktig forutsetning for at strategien skulle fungere, var at skoleeier hadde kapasitet til å ta den koordinerende og styrende rollen som strategien forutsatte (Hagen & Nyen 2009). Dette vil trolig også være en viktig forutsetning for at den nye desentraliserte ordningen skal lykkes.

1.3 Forskningsspørsmål

I denne rapporten konsentrerer vi oss om hvordan den nye desentraliserte ordningen for yrkesfag er blitt implementert i fylkeskommunene og ulike aktørers vurdering og erfaringer med ordningen, fram til og med våren 2022, det vil si drøyt to år etter oppstart.⁵ Tre forskningsspørsmål står sentralt. For det første spør vi hvordan fylkeskommunen har lagt til rette for den lokale gjennomføringen av ordningen. I den sammenheng er vi særlig interessert i hvilken rolle samarbeidsforum har spilt og på hvilken måte arbeidslivet har vært involvert i beslutningsprosessen. For det andre undersøker vi hvilke målgrupper, kompetansebehov og tiltak som har vært prioritert i den første fasen, og hvordan disse prioriteringene blir begrunnet fra fylkeskommunens side. Endelig undersøker vi hvilke erfaringer og vurderinger ulike aktører har med ordningen så langt.

På et overordnet nivå handler forskningsspørsmålene om styring og organisering av kompetanseutvikling i fag- og yrkesopplæringen. Fylkeskommunen har ansvar for kompetanseutvikling og kvalitet i fag- og yrkesopplæringen, både i skole og i bedrift. Det er en forventning fra statlige myndigheter om at kompetanseutviklingen skal skje på grunnlag av lokale behov og i samsvar med nasjonale retningslinjer. Innføringen av en desentralisert ordning for kompetanseutvikling innebærer en ytterligere forsterking av fylkeskommunens ansvar for å kartlegge lokale kompetansebehov, utvikle langsiktige planer i samarbeid med ulike aktører og prioritere tiltak. Dette forutsetter imidlertid at fylkeskommunene har kompetanse og kapasitet til å gjennomføre gode prosesser for å kartlegge og prioritere behov og å velge mellom ulike tiltak. Her vet vi fra tidligere undersøkelser at det er store variasjoner mellom fylkeskommunene når det gjelder administrativ kapasitet og kompetanse (se f.eks. Hagen & Nyen 2009, Aasen, Prøitz & Rye 2015). Det er også rimelig å anta at ytre faktorer som regionreformen og koronapandemien er forhold som har påvirket fylkeskommunenes kapasitet og forutsetninger for implementeringen av tilskuddsordningen de første årene.

1.4 Metode og utvalg

Datagrunnlaget for denne rapporten er skriftlige dokumenter, kvalitative intervjuer med ansatte i fylkeskommunene og spørreundersøkelser til et knippe ulike aktører. Vi har også intervjuet to informanter i Utdanningsdirektoratet for å få kunnskap om nye føringer og retningslinjer for ordningen fra sentralt hold. I tillegg har vi støttet oss på Utdanningsdirektoratets rapport «Rapportering for 2021 på tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling i fag- og yrkesopplæring og Yrkesfaglærer 2-ordning», og vi har deltatt på to møter i det nasjonale nettverket. Nedenfor gir vi en nærmere beskrivelse av de ulike datakildene.

⁵ Føringerne fra Utdanningsdirektoratet til fylkeskommunene kom våren 2019, med oppfordring om å starte arbeidet med å «rigge» ordningen, vurdere kompetansebehov og planlegge bruk av midlene for høsten 2019 (Lyng m.fl. 2021).

Kvalitative intervjuer i fylkeskommunene

Vi har intervjuet personer med ansvar for desentralisert ordning for kompetanseutvikling innen yrkesfag i hver av de elleve fylkeskommunene. Siden Troms og Finnmark opererer med to ulike skoleseksjoner, har vi intervjuet én representant fra Troms og Finnmark Vest (Troms) og én fra Troms og Finnmark Øst (Finnmark). Vi har dermed gjennomført totalt tolv intervjuer i fylkeskommunene. Informantene ble forespurt på epost om de ønsket å stille til intervju, og intervjuene ble gjort digitalt våren 2022. Intervjuene tok omkring en time og ble tatt opp, for så å bli transkribert i etterkant. Intervjuguiden inneholdt blant annet spørsmål om den ansattes arbeidsoppgaver og utdanningsbakgrunn og hvilken rolle fylkeskommunen har i den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling i yrkesfag. Videre stilte vi spørsmål om hvordan samarbeidsforum er etablert og fungerer, og om hvordan ordningen fungerer i praksis når det gjelder fordeling av midler, søknadsprosesser, utvikling av langsiktig kompetanseplan, forholdet mellom arbeidsliv og skole, det nasjonale nettverkets rolle og hvilke betingelser informantene mener må være til stede for at ordningen skal fungere best mulig lokalt. Vi gjennomførte en tematisk analyse av de transkriberte intervjuene basert på temaene i intervjuguiden. I denne rapporteringen ser vi det som hensiktsmessig å gi grundige beskrivelser av de fylkeskommunale ansattes erfaringer med ordningen.

Rekruttering og utvalg - spørreskjema

Vi har sendt ut spørreskjema til følgende respondentgrupper: 1) samarbeidsfora i alle fylker, 2) yrkesopplæringsnemnder i alle fylker, 3) prøvenemndsmedlemmer i fem fylker 4) opplæringskontor i fem fylker, 5) alle skoleledere, samt 6) fagnettverk i to casefylker. De to casefylkene er Rogaland og Trøndelag.

Hensikten med å sende ut spørreskjema til medlemmer i samarbeidsfora var å få mer kunnskap om arbeidet som skjer på de sentrale møteplassene i ordningen. Intensjonen fra sentralt hold er at samarbeidsforaene skal fungere som møteplasser for relevante aktører, og at det er her prioriteringen av ulike kompetanseutviklingstiltak skal diskuteres og forhandles. Samtidig har yrkesopplæringsnemnda en lovbestemt rolle når det gjelder å fremme behov hos og synspunkter fra arbeidslivet overfor fylkeskommunen. Yrkesopplæringsnemnda har også et helhetlig ansvar for kvaliteten i fag- og yrkesopplæringen. Det er derfor interessant å undersøke i hvilken grad og på hvilken måte yrkesopplæringsnemnda er involvert i gjennomføringen av denne ordningen. Vi har derfor også sendt spørreskjema om ordningen til aktørene i yrkesopplæringsnemnda.

Prøvenemndsmedlemmer er målgruppe i ordningen, i tillegg til yrkesfaglærere, faglige ledere og instruktører. Vi har derfor valgt å sende ut spørreundersøkelsen til nemnder i fem fylker. Vi undersøker hvorvidt prøvenemndene er involvert i kartleggingen av kompetansebehov og hvorvidt de opplever at tiltakene i ordningen er tilpasset deres behov.

Videre har vi valgt å sende ut spørreundersøkelsen til opplæringskontor i fem fylker. I denne sammenhengen fungerer opplæringskontor som et utvalg av lærebedrifter. Vi sendte ut surveyen til lederne for opplæringskontorene i de fem fylkene, og disse ble bedt om å svare for sine lærebedrifter. Når lederen for opplæringskontoret er mottaker av undersøkelsen, får vi en vurdering av hvorvidt leder for opplæringskontoret, faglige ledere og/eller instruktører i lærebedriftene som er medlemmer av opplæringskontoret har vært involvert i kartlegging av kompetanseutviklingsbehov og deltatt i kompetanseutviklingstiltak. Faglige ledere og instruktører i bedrift er en del av målgruppa for ordningen.

Ifølge Utdanningsdirektoratet (Analysebrettet) er det 420 videregående skoler i Norge i 2022. 315 av disse har yrkesfaglige utdanningsprogram. Vi valgte å sende undersøkelsen til samtlige rektorer for videregående skoler som har yrkesfaglige utdanningsprogram. Yrkesfaglærere er en viktig målgruppe for ordningen, og det er derfor naturlig å spørre rektorene hvorvidt de har kartlagt kompetansebehov for yrkesfaglærerne på skolen. Hensikten var altså å få informasjon om i hvilken grad skolene hadde vært involvert i prosessene rundt utvikling av kompetanseutviklingstiltak.

I hvert fylke har utdanningsprogrammene egne faglige nettverk bestående av blant annet yrkesfaglærere på det enkelte utdanningsprogrammet. Det er ulikt hvorvidt disse nettverkene er påkoblet ordningen, men vi har valgt å sende ut spørreskjema til dem for å undersøke i hvilken grad yrkesfaglærerne har vært involvert i ordningen. Vi antar at arbeidsgruppa i disse faglige nettverkene, som ofte består av én representant fra hver av skolene som har det aktuelle utdanningsprogrammet, vil ha kunnskap om det som skjer på sin skole og vil kunne formidle dette i en spørreundersøkelse.

I Tabell 1 nedenfor viser vi de ulike aktørgruppene som vi sendte ut spørreskjema til, med tall på populasjonen, hvor mange e-poster som ble sendt ut og svarprosent. Undersøkelsene ble sendt ut i begynnelsen av februar 2022 og respondentene fikk påminnelser om undersøkelsene tre ganger. Totalt var undersøkelsene aktive i fire uker.

Tabell 1 Aktører, populasjon, antall svar og svarprosent

Aktør	Populasjon/sendt ut	Antall svar	Svarprosent
Samarbeidsforum	143	69	48
Yrkesopplæringsnemnd	146	103	71
Prøvenemnd (5 fylker)	665	329	49
Opplæringskontor (5 fylker)	201	103	51
Skoleledere	297	164	55
Fagnettverk (5 fylker)	470	130	28
Total	1922	898	50

Note: det reelle antall respondenter er 844, men da 110 personer oppgir at de har to roller, mens 21 oppgir tre roller, telles disse respondentene flere ganger.

Samarbeidsforum

For å rekruttere respondenter til Samarbeidsforum tok vi kontakt med fylkeskommunen i de respektive fylkene for å få epostadresser, stilling og tilhørighet til de medlemmene som utgjorde Samarbeidsforum i fylket. I de tilfellene hvor vi ikke fikk fullstendig informasjon, fant vi slik informasjon på nettsidene til den enkelte organisasjon/institusjon. Det er knyttet noe usikkerhet til hvorvidt listene vi fikk tilsendt var fullstendige. Årsakene til dette var flere. For det første var samarbeidsforum i enkelte av fylkene relativt nyetablert eller ikke helt operative i perioden vi samlet inn epostlistene. For det andre var det flere av fylkene som ga uttrykk for at de var i en fase med utskiftninger av noen av medlemmene. For det tredje var det noen fylker som oppga at

de jobbet med å få på plass flere medlemmer. Listene vi fikk tilsendt var så oppdatert som de kunne være i den aktuelle perioden. Dette er verdt å ha i bakhodet når analysene presenteres under.

Yrkesopplæringsnemnda

Analysene som presenteres for yrkesopplæringsnemndene (y-nemndene) er basert på innsamlede epostlister som i stor grad er funnet på fylkeskommunenes hjemmesider. Det var ulikheter i hvor mye informasjon det var på nettsidene til fylkeskommunene. I enkelte tilfeller var det ikke fullstendige epostlister på fylkets hjemmeside. I disse tilfellene fikk vi tilsendt en kvalitetssikret epostliste fra representanter hos fylkeskommunen i de respektive fylkene. Spørreundersøkelsen har kun blitt sendt ut til faste medlemmer av yrkesopplæringsnemnda, med andre ord ikke til varamedlemmer.

Vi har dermed i stor grad fått oversikt over tilhørighet og stilling til de respektive medlemmene i yrkesopplæringsnemnda. I noen av fylkene har det vært utskiftninger av medlemmene. Det kan også hende at listene vi fikk tilsendt ikke er komplette av ulike grunner som er ukjent. Det er verdt å ha i bakhodet når analysene presenteres i rapporten.

Prøvenemndsmedlemmer

Prøvenemndene er en målgruppe i ordningen, og vi har sendt undersøkelsen ut til ledere av prøvenemndene i de fem utvalgte fylkene. Listene over prøvenemndene ble kvalitetssikret av fylkeskommunen i de fem fylkene.

For Rogaland og Trøndelag fant vi lister over prøvenemndsmedlemmer på fylkeskommunenes hjemmesider. For Nordland, Innlandet og Vestfold og Telemark fikk vi tilsendt lister fra seksjonsleder/rådgiver i fag- og yrkesopplæringen i fylkeskommunene.

Opplæringskontor

Vi har samlet inn informasjon til opplæringskontorene i de fem utvalgte fylkene ut fra oversikten på vilbli.no. Denne oversikten inkluderer navn på opplæringskontorene, informasjon om opplæringstilbud (inkludert utdanningsprogram), og kontaktinformasjon. Det finnes én oversikt for hvert fylke. Informasjonen om opplæringskontor på vilbli.no er derimot ikke helt oppdatert, og vi har funnet en rekke feil og manglende opplysninger (f.eks. opplæringskontor som ikke finnes lenger eller har byttet navn, manglende epostadresse til daglig leder, ingen info om opplæringstilbud). I tillegg er en rekke opplæringskontor oppført i flere av listene fordi de finnes i flere fylker. Noen har kontorer i flere fylker (dvs. flere daglige ledere), mens andre har ett hovedkontor, men har lærlinger i andre fylker (dvs. én daglig leder).

Der vi har funnet én epostadresse, telles det som ett opplæringskontor. Der vi har funnet flere epostadresser tilhørende ulike fylker telles de som forskjellige opplæringskontor, selv om de har samme navn (dvs. det regnes som at de har flere kontorer med flere daglige ledere). Dette er på grunn av at opplæringskontorene som hadde ulike epostadresser ofte var knyttet til ulike utdanningsprogram.

For å få tak i oppdatert informasjon har vi søkt opp opplæringskontorene sine nettsider. Noen hadde ikke egen nettside, eller hadde veldig lite informasjon på nettsiden. Derfor kan det fremdeles være feil i vår epostliste.

Skoleledere

Vi valgte å sende ut undersøkelsen til samtlige ledere ved videregående skoler med yrkesfaglige utdanningsprogram.

Analysene som presenteres for skoleledere er basert på innsamlede epostlister som ble funnet på vilbli.no. Vi har funnet ut om de videregående skolene tilbyr yrkesfaglige utdanningsprogram på skolenes nettsider.

Fagnettverk

Det finnes ett fagnettverk for hvert utdanningsprogram (med noen unntak). Som regel er det én skolekontakt fra hver skole som er ledere/styret i fagnettverket. Lederen/skolekontakten formidler informasjon videre til medlemmer av fagnettverket på skolen sin, det vil si alle yrkesfaglærere i faget. I tillegg er én av skolekontaktene i kontakt med fylkeskommunen.

Vi har sendt undersøkelsen til skolekontaktene i hvert fagnettverk i de fem utvalgte fylkene. Ettersom fylkeskommunene ikke hadde full oversikt over nettverkene, fikk vi kontaktinformasjon til lederne/koordinatorene for hvert nettverk (den personen i nettverket som har kontakt med fylkeskommunen).

De fleste koordinatorene sendte over kontaktlister med epostadresser til «skolekontaktene» eller «styret». Noen inkluderte navn, stilling, og/eller skole. Informasjonen vi manglet søkte vi opp på nettsidene til skolene. Dette var også en måte å kvalitetssikre informasjonen på, ettersom vi fant noen medlemmer som hadde sluttet eller byttet stilling. Vi beholdt sammensetningen som var sendt til oss, men vi oppdaterte epostadresser der det var nødvendig.

I Rogaland besto alle nettverkene av avdelingsledere. For å spare tid, søkte vi opp avdelingsledere fra alle videregående skoler og fikk epostlistene kvalitetssikret av fylkeskommunen.

Det tok ca. tre måneder å få tak i alle epostene. En av grunnene var at flere koordinatorene var skeptiske til å sende oss epostlister. I noen tilfeller har vi fått hjelp av fylkeskommunen til å informere nettverksledere om prosjektet. I tillegg ble det forsinkelser på grunn av et dataangrep i én av fylkeskommunene.

Skoleeiere

Det er ikke foretatt en egen undersøkelse blant skoleeiere, men innledningsvis i spørreskjemaet til alle målgrupper som er nevnt i tabell 1 er det stilt et spørsmål om man representerer fylkeskommunen som skoleeier. Dessuten er det stilt et spørsmål til deltakerne i samarbeidsforum om hvem man representerer i forumet, hvor skoleeier er ett av svaralternativene. De som har svart at de representerer skoleeier på ett eller begge av disse spørsmålene, utgjør kategorien «skoleeiere» i de kvantitative analysene i kapittel 4. Til sammen er dette 31 personer.

1.5 Oppbygning av rapporten

I kapittel 2 gir vi en beskrivelse av bakgrunn og sentrale føringer for en desentralisert ordning for kompetanseutvikling innen yrkesfag, basert på en analyse av sentrale styringsdokumenter.

Kapittel 3 handler om implementeringen av den desentraliserte ordningen for yrkesfag på

fylkeskommunalt nivå. Kapitlet bygger primært på kvalitative intervjuer med fylkeskommunene, supplert med skriftlige rapporter fra fylkeskommunene til Utdanningsdirektoratet. I kapittel 4 beskriver vi ulike aktørers erfaringer med den desentraliserte ordningen i yrkesfagene, basert på spørreskjemaundersøkelser. Datagrunnlaget er spørreskjemaundersøkelser til fylkeskommuner, skoleledere, ledere av yrkesopplæringsnemndene, deltakere i fagnettverk på skolene, ledere av opplæringskontor og prøvenemndsmedlemmer. I siste kapittel følger en oppsummering av hovedfunn i rapporten og en diskusjon av spørsmål vi vil følge opp videre i evalueringen.

2. Bakgrunn og sentrale føringer

I 2017 la Solberg-regjeringen fram stortingsmeldingen *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen* (Meld. St. 21 (2016-2017)). I meldingen blir det lagt vekt på kompetanseutvikling som ett av de viktigste statlige virkemidlene for å støtte opp under arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen. Det blir påpekt at den viktigste kvalitetsutviklingen i skolen må skje på lokalt nivå, og at statlige virkemidler skal støtte opp om kommunenes og fylkeskommunenes kapasitet til å drive kvalitetsutvikling. I meldingen argumenterer Kunnskapsdepartementet for at en sentralisering av de statlige midlene til kvalitetsutvikling til en viss grad har vært nødvendig etter innføringen av Kunnskapsløftet, for å bygge opp en satsing på videreutdanning, et system for kvalitetsvurdering og en satsing på grunnleggende ferdigheter (Meld. St. 21 (2016-2017): 85). Ti år etter innføringen av Kunnskapsløftet er det imidlertid, ifølge departementet, tungtveiende grunner til å innføre en mer desentralisert modell for kompetanseutvikling. Omleggingen blir begrunnet med et behov for å gi mer rom for lokal tilpasning og for å styrke kommunenes og fylkeskommunenes kapasitet og kompetanse til å drive kvalitetsutvikling i skolen. På bakgrunn av flere tidligere evalueringer av nasjonale satsinger på kompetanseutvikling, peker departementet på tre hovedutfordringer: (i) Kompetanseutviklingen har i for liten grad vært forankret og tilpasset lokale behov, (ii), tiltakene har ikke tatt nok hensyn til at implementering er krevende og tar tid, og (iii) de har i liten grad ført til reelle og varige praksisendringer i sektoren (Meld. St. 21 (2016-2017): 89-90).

2.1 En egen ordning for yrkesfag

Oppfølgingen av stortingsmeldingen startet med etableringen av en desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skolen i 2017. Ordningen ble først innført for grunnskolen. I 2019 ble den utvidet til studieforberedende program i videregående opplæring. I den desentraliserte ordningen for skolen kanaliseres statlige midler til etterutdanning til kommunene og fylkeskommunene gjennom statsforvalteren. Den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling innen yrkesfag ble innført fra høsten 2019. Et overordnet mål er å støtte opp om fylkeskommunenes ansvar for kompetanseutvikling i fag- og yrkesopplæringen. Ordningen har flere likhetstrekk med den desentraliserte ordningen for skole, men det er to vesentlige forskjeller:

I ordningen for desentralisert kompetanseutvikling i yrkesfag går midlene til kompetanseutvikling ikke via statsforvalteren, men direkte til fylkeskommunene. I den desentraliserte ordningen for skole forutsettes et langsiktig og forutsigbart samarbeid mellom universitets- og høyskolesektoren og skoleeiere/skoler om kompetanseutvikling for ledere og lærere i skolen. I den desentraliserte ordningen for yrkesfag er det, i tillegg til universitet og høyskoler, også andre relevante tilbydere, samarbeidspartnere og kompetansemiljøer

Utdanningsdirektoratet utbetaler midler fra ordningen til fylkeskommunene gjennom årlige tilskuddsbrev. Viktige målgrupper for den desentraliserte ordningen for yrkesfag er lærere som underviser i programfag på yrkesfaglige utdanningsprogram (yrkesfaglærere), instruktører, faglige ledere og prøvenemndsmedlemmer. I tillegg kan lærere som underviser i fellesfag i yrkesfaglige utdanningsprogram (fellesfaglærere), avdelingsledere og rådgivere på yrkesfaglige utdanningsprogram, omfattes av ordningen.

2.2 Sentrale føringer og nasjonal koordinering

I august 2018 ble fylkeskommunene gjennom et tilsagnsbrev for hospitering og faglig oppdatering informert om at disse ordningene ville bli avviklet og videreført som en del av den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling innen yrkesfag fra høsten 2019. I mars 2019 sendte Utdanningsdirektoratet ut et brev til fylkeskommunene med føringer for den nye ordningen. I brevet blir det presisert at det er fylkeskommunenes ansvar å definere og prioritere hvilke etterutdanningstiltak det er behov for å gjennomføre, i samarbeid med arbeidslivet, lærerorganisasjonene, tilbydere av kompetanseutvikling og andre relevante aktører. Fylkeskommunene, bransjeorganisasjoner, bedrifter, fagskoler, universitet og høyskoler ble nevnt som eksempler på relevante tilbydere.

I føringene for ordningen heter det også at yrkesopplæringsnemndene skal være involvert i arbeidet. Yrkesopplæringsnemndenes sammensetning og rolle er hjemlet i Opplæringsloven, der det heter at nemnda skal ha medlemmer som til sammen har bred innsikt i hele fag- og yrkesopplæringen og i nærings- og sysselsettingsspørsmål. Representanter fra partene i arbeidslivet skal oppnevnes av arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene. Alle organisasjoner som er representert i Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY) har rett til å være representert i yrkesopplæringsnemnda, og partene i arbeidslivet skal ha flertall i nemnda. Det skal også oppnevnes minst én representant for elever, lærlinger, praksisbrevkandidater eller lærekandidater. Videre kan fylkeskommunen be lærerorganisasjonene om forslag til medlemmer i nemnda.

Yrkesopplæringsnemnda skal arbeide for å heve kvaliteten i hele fag- og yrkesopplæringen. I henhold til Opplæringsloven § 12-4, skal yrkesopplæringsnemnda særlig

- Fremme forslag til organisering, arbeidsmåter og strategier for å utvikle kvaliteten i fag- og yrkesopplæringa.
- Vurdere og uttale seg om rutinene i fylkeskommunen for å sikre kvaliteten i fag- og yrkesopplæringa.
- Vurdere hvordan partene i arbeidslivet skal bidra til kvalitetsutvikling og -sikring i fag- og yrkesopplæringa.
- Vurdere hvordan samhandlingen mellom skoler og lærebedrifter kan bedres.
- Vurdere hvordan kompetanseutvikling kan sikres.

På samme måte som for desentralisert ordning i skole, er det en forutsetning i ordningen for yrkesfag at det blir etablert et samarbeidsforum i hvert fylke. Samarbeidsforumet skal være den sentrale arenaen for prioritering av tiltak og fordeling av midler. I tillegg skal forumet utvikle en felles og langsiktig kompetanseutviklingsplan for de aktuelle målgruppene.

Når det gjelder sammensetningen av samarbeidsforum, er det en forutsetning at arbeidslivet skal være representert. Ut over dette er det opp til fylkeskommunene å vurdere hvilke tilbydere, kompetansemiljøer og andre samarbeidspartnere som skal være representert i forumet eller være involvert i ordningen på andre måter. Utdanningsdirektoratet viser i brevet til at det i mange fylkeskommuner allerede var etablert velfungerende nettverk eller fora som fylkeskommunene kunne benytte seg av og bygge videre på.

En viktig oppgave for samarbeidsforumet er å bli enige om en felles langsiktig kompetanseutviklingsplan, basert på en kartlegging og analyse av det lokale kompetansebehovet i målgruppene for ordningen. Samtidig ble det i føringene fra Utdanningsdirektoratet vist til at de

nye læreplanene som utvikles i fagfornyelsen skulle tas i bruk fra høsten 2020 og at det var skoleeierne og skoleledernes ansvar å sørge for at ansatte i skoler og lærebedrifter hadde nødvendig kompetanse for å ta i bruk det nye læreplanverket. Fylkeskommunene ble derfor oppfordret til å prioritere kompetanseutviklingsbehov som følge av fagfornyelsen, inkludert nye læreplaner på yrkesfag og ny yrkesfaglig tilbudsstruktur. Allerede i føringene for ordningen fra våren 2019 ser vi dermed en innebygd spenning mellom intensjonen om vektlegging av lokale behov på den ene siden og en forventning om å prioritere kompetansebehov som følger av en sentralt initiert reform.

I brevet fra Utdanningsdirektoratet ble det informert om at det fra 2019 ville være to parallelle ordninger for midler til etterutdanning for ansatte i videregående opplæring:

Midler til kompetanseutvikling for lærere som underviser på studieforbereende program skal fordeles via fylkesmannen, og prioriteres i samarbeidsforumene i desentralisert ordning for skole. Midler til kompetanseutvikling for målgruppene i fag- og yrkesopplæringen vil fra høsten 2019 gå direkte til fylkeskommunene, med noen overordnede føringer.

I føringene ble det presisert at midler til kompetanseutvikling for fellesfaglærere og programfaglærere i yrkesfaglige program kunne hentes fra begge ordningene, avhengig av formålet med kompetanseutviklingen og fylkeskommunens vurdering. Videre ble det understreket at midlene i ordningene skulle brukes til etterutdanning, og ikke til studiepoenggivende videreutdanning.

Før innføringen av ordningen for yrkesfag var det etablert flere nasjonale etterutdanningstiltak, som hospitering og faglig oppdatering i regi av arbeidslivet, nettkurs for prøvenemnder, nettkurs for instruktører og faglige ledere, og stimuleringsmidler til etterutdanning for deltakere på kombinerte etter- og videreutdanningstilbud innen yrkesfag ved universitet og høyskoler. Innføringen av den desentraliserte ordningen for yrkesfag innebar at disse tiltakene ble utfaset i sin daværende form. Samtidig presiserte Utdanningsdirektoratet at hospitering skulle videreføres og styrkes som en del av den desentraliserte ordningen for yrkesfag. For de andre tiltakene, skulle det være opp til den enkelte fylkeskommune å avgjøre om de ville la disse bli omfattet av den nye ordningen.

Når det gjaldt nettkurs for prøvenemndsmedlemmer, instruktører og faglige ledere, ville statlige myndigheter fortsatt dekke eventuelle utviklingskostnader, mens fylkeskommunene kunne velge om de ville benytte midlene i den nye ordningen til å dekke eventuelle deltakeravgifter. Fram til høsten 2019 betalte Utdanningsdirektoratet stimuleringsmidler til skoleeiere for deltakere på etterutdanningstilbud ved universitet og høyskoler. Disse midlene kunne blant annet benyttes for å dekke utgifter til vikar, reise eller læremidler. Fra høsten 2019 måtte skoleeierne selv dekke slike utgifter gjennom desentralisert ordning for yrkesfag.

For høsten 2019 var den samlede rammen for desentralisert ordning innen yrkesfag om lag 30 millioner kroner. Midlene ble utbetalt flatt, med det samme beløpet til alle fylkeskommunene (1 660 000 kroner). For å motta midlene ble det stilt krav om at fylkeskommunen bidro med egne ressurser, i form av egne midler og/eller en ressursstilling.

I forbindelse med innføringen av en desentralisert ordning for yrkesfag ble det etablert en fylkeskommunal referansegruppe i 2018 som besto av medarbeidere på saksbehandlernivå i tre av fylkeskommunene. Referansegruppa fungerte høsten 2018 og våren 2019 og ga innspill til de sentrale føringene i ordningen.

For skoleåret 2019/2020 hadde Oslo kommune ansvaret for å drifte og koordinere et nasjonalt nettverk knyttet til Yrkesfaglærer 2-ordningen. Utdanningsdirektoratet foreslo å videreføre dette nettverket i 2020 og samtidig inkludere desentralisert ordning for yrkesfag i nettverket. Arbeidet i det nasjonale nettverket skulle bidra til at fylkeskommunene kunne se etter- og videreutdanning innen yrkesfag i sammenheng når de skulle lage sine kompetanseutviklingsplaner basert på lokale behov. I 2020 ble det oppnevnt nye medlemmer til referansegruppa fra ledernivå i tre fylkeskommuner. I 2021 ble referansegruppa for det nasjonale nettverket lagt ned og erstattet av et arbeidsutvalg på saksbehandlernivå.

I 2020 fordelte Utdanningsdirektoratet 30 millioner kroner til desentralisert ordning for yrkesfag. I samråd med den fylkeskommunale referansegruppa ble det besluttet at midlene skulle utbetales etter en fordelingsnøkkel. Fordelingsnøkkelene består av to komponenter: a) antall elever i yrkesfaglige utdanningsprogram, og b) gjennomsnitt av antall lærlinger og antall bedrifter med lærlinger. I fordelingsnøkkelene var det også lagt inn et grunntilskudd på 500 000 kroner.

I november 2020 ble det publisert nye nettsider for ordningen hos Utdanningsdirektoratet, som beskriver hovedelementer i ordningen og tydeliggjør retningslinjene. Fra og med 2021 er retningslinjene for tilskuddsordningen forskriftsfestet. Forskriften gir retningslinjer for tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i fag- og yrkesopplæringen og presiserer at målene for tilskuddsordningen er

- Styrket kompetanse i skoler og lærebedrifter ut fra lokale behov.
- Langsiktig og styrket samarbeid mellom skole og arbeidsliv.
- Gjensidig kompetanseutvikling ved utveksling av kunnskap og erfaring mellom aktørene i fag- og yrkesopplæringen.

I forskriften blir det også presisert at det skal etableres et samarbeidsforum i hver fylkeskommune. Samarbeidsforumet skal utarbeide en langsiktig plan for prioriterte kompetanseutviklingstiltak. Når det gjelder sammensetningen av samarbeidsforum heter det i forskriften at forumet skal inkludere arbeidslivet (inkl. partene i arbeidslivet lokalt), lærerorganisasjonene, yrkesopplæringsnemnda og relevante tilbydere av kompetanseutvikling samt private videregående skoler med yrkesfag. Statsforvalteren kan delta som observatør. Ut over dette er det opp til fylkeskommunene å vurdere hvilke andre samarbeidspartnere som kan være representert i forumet.

2.3 Oppsummering

Tilskuddsordningen for yrkesfag ble etablert to år etter innføringen av den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling i skolen. Gjennomgangen av styringsdokumenter i dette kapitlet viser at ordningen til en viss grad er utformet over samme lest som ordningen for skole. Det gjelder særlig det forskriftsfestede kravet om å etablere et samarbeidsforum. Samarbeidsforum blir en ny form for samstyring, i tillegg til etablerte strukturer for partssamarbeid i fag- og yrkesopplæringen, der særlig yrkesopplæringsnemnda har lovfestede oppgaver som i noen grad er overlappende med oppgavene til samarbeidsforum. Et spørsmål det derfor blir viktig å gå nærmere inn på er hvordan aktørene på regionalt nivå forstår rolle- og ansvarsfordelingen mellom samarbeidsforum og hvordan dette i sin tur påvirker gjennomføringen av tilskuddsordningen for yrkesfag.

En av oppgavene samarbeidsforum skal ivareta, er å bli enige om en langsiktig kompetanseutviklingsplan. Grunnlaget for denne skal være en kartlegging og analyse av det lokale behovet i målgruppene for ordningen. Samtidig blir fylkeskommunene oppfordret til å prioritere kompetanseutviklingsbehov knyttet til fagfornyelsen yrkesfag, inkludert nye læreplaner i alle fag og ny yrkesfaglig tilbudsstruktur. Dette er områder der kompetansebehovene må antas å være forholdsvis like på tvers av fylkene. Her ligger det med andre ord en spenning mellom vektleggingen av lokale behov på den ene siden og oppfordringen om å prioritere kompetanseutvikling knyttet til fagfornyelsen. Igjen blir det interessant å se nærmere på hvordan fylkeskommunene forholder seg til denne spenningen i sin forvaltning av tilskuddsordningen for yrkesfag.

3. Implementering i fylkeskommunene

I temanotat 1 «Evaluering av ny kompetansemodell – desentraliserte ordninger for skole og yrkesfag samt oppfølgingsordningen» fra denne evalueringen blir etableringen av desentralisert ordning for yrkesfag beskrevet (Lyng mfl. 2021). Som vi har sett, ble ordningen opprettet etter at ordningen for desentralisert ordning for skole var etablert. Beslutningen ble begrunnet med at yrkesfagene skiller seg fra studieforberevende program når det gjelder de særskilte trekkene ved yrkesfaglærernes profesjon og at det er flere aktører som er aktuelle for etterutdanning, som yrkesfaglærere, instruktører, faglige ledere og prøvenemndsmedlemmer. Det er også åpent for at fellesfagslærere, avdelingsledere og rådgivere for yrkesfaglige utdanningsprogram kan være aktuelle målgrupper for tilskuddsordningen. For yrkesfag er blant annet opplæringskontor, bedrifter, fagskoler og bransjeorganisasjoner aktuelle tilbydere, i tillegg til universitet og høyskoler. I dette kapittelet ser vi på fylkeskommunens erfaringer med implementeringen og driften av tilskuddsordningen. Først vil vi gå igjennom tre ytre faktorer som har fått følger for implementeringen – koronapandemien, fylkessammenslåing og - oppløsning og innføringen av fagfornyelsen. Deretter vil vi undersøke fylkeskommunale variasjoner i hvordan ordningen er gjennomført og organisert.

3.1 Ytre utfordringer

I den første delen av evalueringen ble sammenslåingen av fylkeskommuner og koronaepidemien beskrevet som ytre sjokk som hemmet implementeringen av desentralisert ordning for yrkesfag (Lyng mfl. 2021, s. 48). I intervjuene med fylkeskommunen gjennomført våren 2022 blir koronapandemien, fylkessammenslåing og nå også prosessen med oppløsning av enkelte fylker trukket fram som eksterne hendelser som har hatt betydning for muligheten til å gjennomføre ordningen. Fagfornyelsen er også trukket frem som en sentralt bestemt utdanningsreform som har tatt mye tid. I de neste avsnittene vil vi beskrive fylkeskommunens erfaringer med gjennomføring av den nye ordningen for kompetanseutvikling i møte med disse utfordringene.

Koronapandemien

Alle fylkeskommunene trekker frem koronapandemien som en begrensende faktor for implementeringen av desentralisert kompetanseordning for fag- og yrkesopplæringen. Den største utfordringen har vært smitteforebyggende tiltak som periodevis har ført til et stengt samfunn og stengte skoler over hele landet. Pandemien har rammet ulikt i forskjellige fylker, og noen har merket begrensningene i større grad enn andre. De fylkene som ikke har fått brukt opp midlene for 2021 forklarer det i første rekke med perioder med nedstenging som følge av pandemien. Det var særlig to forklaringer som ble trukket frem. Den første handlet om at skolene i perioder hadde hatt rødt nivå, med krav om kontaktreducerende tiltak, der de brukte mye tid på å organisere og opprettholde undervisningen og oppfølgingen av elevene. I denne situasjonen opplevde lærerne at det var vanskelig å prioritere egen kompetanseutvikling. I ett fylke fortalte en ansatt at det hadde vært få søknader fra skolene om midler til kompetanseutvikling:

Det tror jeg handler mye om at de har hatt det veldig spesielt ute på skolene i den tiden som har vært, sant? Det har vært rødt nivå, elevene har sittet sånn som dette (på Teams) og fått undervisning. Det har vært veldig, det har vært utrolig travelt der ute. Og da er det sånne ting som dette (kompetanseutvikling) som ikke blir prioritert.

Den andre forklaringen var at allerede planlagte tiltak, som hospitering, ikke kunne gjennomføres under pandemien. Hospitering innebærer at en person følger eller deltar i arbeidet i en annen jobb eller arbeidsplass, som når en yrkesfaglærer er på besøk i en bedrift eller ved en annen videregående skole. Hospitering skiller seg fra annen etter- og videreutdanning gjennom at det er en planlagt form for uformell læring (Hilsen, Nyen & Tønder, 2012). Som tidligere omtalt har det vært en spesifikk føring i den desentraliserte ordningen at hospiteringsordningen skal videreføres for å styrke kunnskapsutveksling mellom skole og bedrift. En av de ansatte i en fylkeskommune fortalte om begrensningene ved hospitering og bedriftsbesøk:

Selv om vi har fjernet alle restriksjoner nasjonalt, så har ikke bedriften fjernet alle sine restriksjoner lokalt. Det er fortsatt like ille for de store bedriftene hvis et helt skift blir syke. Skal du legge ned halvparten av skiftet på din kjempestore bedrift, så snakker vi millioner på en dag. (...) Så det har vært masse restriksjoner, både fra arbeidsgivere, fra personer selv og hele veien.

En positiv bieffekt av pandemien har vært økt digital kompetanse. Dette ble illustrert av en informant i en fylkeskommune som fortalte at pandemien hadde gitt nye muligheter ved at lærere ved skoler som ligger spredt geografisk kunne møtes noen timer på Teams for erfaringsutveksling, uten at de måtte bruke en hel arbeidsdag. Den økte bruken av digitale møter hadde positive sider, men mange erfarte under pandemien at de digitale møtene også har sine begrensninger. Mange savnet å møte folk ansikt til ansikt fordi det gir mer rom for erfaringsutveksling. De nasjonale nettverksmøtene ble i den sammenhengen trukket frem som nyttig og interessant blant de ansatte i fylkeskommunen.

Fylkessammenslåing og -oppløsning

Etter at regionreformen trådte i kraft 1. januar 2020, ble antall fylker redusert fra 19 til 11. De nye fylkene som ble etablert etter fylkessammenslåingen var Vestland (Hordaland og Sogn og Fjordane), Agder (Aust-Agder og Vest-Agder), Vestfold og Telemark, Innlandet (Oppland og Hedmark), Viken (Buskerud, Akershus og Østfold) og Troms og Finnmark. Da vi gjennomførte intervjuene våren 2022 var det bestemt at noen av fylkene skulle oppløses. Troms og Finnmark, Viken og Vestfold og Telemark hadde sendt inn søknad til regjeringen om å bli oppløst, mens det fortsatt var usikkerhet omkring Innlandet.

Prosessene med sammenslåing etterfulgt av en eventuell oppløsning har vært krevende for fylkeskommunene. Først skulle de slå sammen seksjonene for videregående opplæring, som i utgangspunktet er organisert ganske ulikt fra fylke til fylke. I Troms og Finnmark ble de to skoleseksjonene aldri slått sammen, men har i praksis vært helt delt. Vi valgte derfor å intervjué én representant fra Troms og Finnmark Vest (tidligere Troms) og én fra Troms og Finnmark Øst (tidligere Finnmark). De hadde delt midlene fra tilskuddsordningen for yrkesfag i to etter relevanttall. Den ansatte i Troms og Finnmark vest fortalte at Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet behandlet dem som ett fylke, mens de i praksis ble drevet som to. Det at de nå skal deles igjen har også vært medvirkende til at samarbeidet mellom de to delene av fylket har vært lite effektiv. Troms og Finnmark hadde derfor ikke et fungerende samarbeidsforum våren 2022.

Vestfold og Telemark fortalte at sammenslåingen hadde fungert «overraskende bra, men vi kommer jo sammen med to vidt forskjellige kulturer på bruk av kompetansemidler». Den nye fylkeskommunen opplevde en del utfordringer med å finne en felles plattform for hvordan de skulle organiseres på tvers. Det samme var tilfelle i Viken. Det er bestemt at Viken skal løses opp

januar 2024, noe som ble trukket frem som krevende med tanke på langsiktig planlegging siden det er usikkert hvordan oppdelingen vil skje.

I én sammenslått fylkeskommune fortalte informanten om hvor arbeidskrevende det var å bygge en ny fylkeskommunal organisasjon samtidig som de skulle iverksette en desentralisert ordning for kompetanseutvikling i yrkesfag:

Det er mye arbeid og, det var mye arbeid generelt sett å bygge en ny fylkeskommune. Og så skulle du også gjøre dette. Det er arbeidskrevende å etablere nye fora og finne ut hvordan man gjør det, og hvordan gjør man det der, hvorfor har vi *det* i samarbeidsforum, hvorfor har vi *det* i yrkesopplæringsnemnda, hva gjør vi inne hos oss, hva gjør vi, hvilken rolle har de, hva forventer vi av hvem. Å bygge på plass sånne ting er utrolig arbeidskrevende, og så tar det litt tid før man får hentet inn nytteverdien av det kanskje. Du må investere en del først, så det har vært et arbeidskrevende år for oss.

Innføringen av fagfornyelsen

Fagfornyelsen eller LK20 ble iverksatt fra høsten 2020. I føringene til tilskuddsordningen for yrkesfag er det spesifisert at det skal det gis særskilt fokus til kompetanseutviklingsbehov knyttet til fagfornyelsen; nye læreplaner og ny yrkesfaglig tilbudsstruktur. Fagfornyelsen er en sentralt bestemt reform som alle skoler og lærebedrifter må forholde seg til. Fylkeskommunene har derfor i stor grad prioritert tiltak som handler om å realisere fagfornyelsen. Dette kommer fram både i våre intervjuer med ansatte i fylkeskommunene og i fylkeskommunenes rapportering til Utdanningsdirektoratet om hvordan midlene er benyttet.

Det ble også trukket frem at mange av kompetansebehovene som følge av fagfornyelsen er felles for flere fylkeskommuner og at det hadde vært nyttig med felles kursing. Dette kommer godt fram i et intervju med en ansatt i en av fylkeskommunene som trekker fram de nye læreplanene innen elektrofagene som eksempel på aktuelle kompetanseutviklingsbehov:

Jeg ser jo at det er flere skoler som har behov for de samme tiltakene, og det har vi diskutert i det nasjonale nettverket også, at det er ikke bare i [vårt fylke] de har behov for programmering innenfor elektrofagene. Det har de jo i alle fylkene. Så da synes vi det er litt unødvendig at hvert fylke skal ta kontakt med UH, om det er i eget fylke eller om det er på NTNU eller OsloMet eller hvem det er. I stedet for at vi kunne fått en UH til å lage et opplegg for alle fylker, som alle fylkene kunne tatt del i.

Dette temaet diskuteres også av en informant i et annet fylke. Dette fylket har i samarbeid med et universitet brukt midler fra tilskuddsordningen for yrkesfag til å utvikle ti webinarer som de har gjort tilgjengelig for de andre fylkene slik «at informasjonen de kommer med flyter til alle andre også». Flere av fylkeskommunene fortalte at de har tatt i bruk Utdanningsdirektoratets kompetansepakker i kursing av lærere, instruktører og opplæringskontor, og kursene blir beskrevet som gode og enkle å ta i bruk.

I intervjuene forteller flere av fylkeskommunene at det har vært en endring mot at flere opplæringskontor, bedrifter og prøvenemnder etter hvert kontakter fylkeskommunen med spørsmål om fagfornyelsen eller deltar på kurs om fagfornyelsen. Den interne rapporten fra fylkeskommunene til Utdanningsdirektoratet for 2021 viser at det er tiltak rettet mot skolen som i første rekke har vært prioritert i den første fasen, mens prøvenemnder og lærebedrifter så langt ikke har blitt prioritert i like stor grad. Dette kan være i endring som følge av at opplæringskontor og lærebedrifter må ta i bruk nye læreplaner for Vg3 fra høsten 2022. Flere av informantene

peker på at dette kan bli en utfordring gitt det store antallet med instruktører og prøvenemndsmedlemmer som nå har behov for kursing.

3.2 Variasjoner mellom fylkene

Samtidig som fylkeskommunene rapporterer om felles kompetansebehov som følge av fagfornyelsen, ser vi at det er store forskjeller mellom fylkene når det gjelder hvordan tilskuddsordningen blir organisert og implementert. Dette gjelder hvem som har ansvar for ordningen og hvordan kompetansebehovene kartlegges, hvordan tilskuddsordningen for yrkesfag sees i sammenheng med tilskuddsordningen for skole, samarbeidsforumets organisering og rolle, hvordan fylkeskommunene kartlegger lokale kompetansebehov, hvem som lager fylkeskommunens langsiktige kompetanseutviklingsplan, hvem som fordeler midlene, hvem som er prioriterte målgrupper og hva slags tiltak man kan søke på. I avsnittene nedenfor vil vi gå nærmere inn på noen av punktene.

Organisering og kartlegging av lokale kompetansebehov

Intervjuene viser at det er variasjon mellom fylkeskommunene i hvor de har lagt ansvaret for tilskuddsordningen. I enkelte fylker ligger ansvaret i skoleseksjonen, andre ganger i seksjon for yrkesfag. Møre og Romsdal har valgt å legge ansvaret for tilskuddsordningen for yrkesfag til seksjon for opplæring i bedrift. Hvilken seksjon i fylkeskommunen som har ansvaret for tilskuddsordningen, får følger for hvordan ordningen blir organisert og implementert. Det er også variasjon i hvordan de kartlegger lokale kompetansebehov. Siden Møre og Romsdal har lagt ansvaret til seksjon for opplæring i bedrift har fylket kartlagt kompetansebehov gjennom opplæringskontor og bedrifter. De fleste andre fylkeskommunene har kartlagt kompetansebehov gjennom bruk av fagnettverk som i hovedsak består av yrkesfaglærere og avdelingsledere på ulike utdanningsprogram.

I én av fylkeskommunene forteller informanten at det ikke er foretatt noen kartlegging av kompetansebehov, men at de baserer seg på tidligere erfaring og etterspørsel etter kompetanseutvikling. I et annet fylke har hele tilskuddsordningen ligget brakk i en periode, som følge av prosesser med fylkessammenslåing og -oppløsning kombinert med koronapandemien. Noen fylker var i gang med å kartlegge lokale behov for kompetanseutvikling, i første rekke rettet mot skolen. I en av disse fylkeskommunene fortalte informanten at behovet for en kartlegging meldte seg som følge av at de hadde fått inn en del «snevre» søknader:

For på den måten får vi sett hele skolen under ett - ikke at det bare blir de som er mest ivrige på å skrive søknader. For det er det jeg har litt inntrykk av nå. Og det er veldig mye arbeid med disse søknadene som kommer inn, og så er det veldig mye ... Hvis vi hadde fått gjort skikkelig kompetansekartlegging og analyse og prioritering fra hver enkelt skole så kunne man i større grad tildelt de midler fra denne ordningen og bedt de bruke midlene som det de har beskrevet dem og analysert det de faktisk har behov for og prioritert midlene ut ifra det de har behov for. Da tror jeg vi har nådd målgruppen og truffet bedre med tiltak enn vi gjør per i dag.

De fleste fylkeskommunene har primært kartlagt kompetansebehov i skolen, og i mindre grad i arbeidslivet. Som nevnt skiller Møre og Romsdal seg ut ved at de har kartlagt kompetansebehov blant opplæringskontor og bedrifter. En mulig grunn for at de velger å gjøre det annerledes enn de andre fylkene kan være at ansvaret for tilskuddsordningene i dette fylket er lagt til seksjonen

for opplæring i bedrift og ikke til skoleseksjonen. En annen grunn til at de fleste fylkeskommunene har kartlagt kompetansebehovene via fagnettverk eller kompetansenettverk kan være at fylkeskommunen som arbeidsgiver og skoleeier lettere kan pålegge avdelingsledere og yrkesfaglærere å kartlegge kompetansebehov, mens det er vanskelig å kreve det samme av ansatte i opplæringskontorer og bedrifter.

Tilskuddsordningene for skole og yrkesfag sett i sammenheng

Tilskuddsordningen for yrkesfag er én av flere virkemidler for kompetanseutvikling i fag- og yrkesopplæringen. Vi spurte de ansatte i fylkeskommunen om hvordan de forsto sammenhengen mellom de desentraliserte ordningene for skole og yrkesfag samt andre satsinger som yrkesfaglærerløftet. Om, og hvordan ordningene ble sett i sammenheng var igjen avhengig av hvor i fylkeskommunen ansvaret for de ulike ordningene hadde blitt plassert. Hos de fylkeskommunene som hadde ansatte med kunnskap om begge ordningene ble det trukket frem at de var mer fornøyde med hvordan tilskuddsordningen for yrkesfag var organisert siden ordningen opplevdes mindre byråkratisk og fleksibel. En informant fortalte:

(...) I Dekomp-skole er det vanvittig vanskelig å både søke og rapportere. Det er Dekomp-skole og Dekomp-yrkesfag – jeg skjønner ikke at de ikke gjør det samme for oss fylkeskommuner med Dekomp-skole. For det er så mye lettere, og enklere, og bedre samarbeid (på Dekomp-y) enn på Dekomp-skole. For det er så mange lag du må igjennom – du må gjennom statsforvalteren, og så må du gjennom UH. Det er et utrolig rotete system. Her (Dekomp-y) får vi pengene, vi rapporterer og de tar det tilbake hvis vi ikke bruker midlene. Et veldig enkelt system.

Samtidig var det flere av de ansatte i fylkeskommunen som var positive til at det var en egen tilskuddsordning for yrkesfag. En av de ansatte begrunnet fordelene med to ordninger slik:

Ja, vi har sånn sett mer fleksibilitet i ordningen ettersom vi får tildelingene direkte fra Udir i Dekomp-y. Det er jo veldig bra, for variasjonen i kompetansebehovet er mye større i Dekomp-y. (...) Det er snakk om at vi skal gjøre skolene våre i stand til å undervise i over 200 læreplaner på yrkesfag. (...) Det er en veldig stor variasjon, og vi er nødt til å ha den dialogen, og felles forståelse for hva som er utfordringene. Skulle en da i tillegg behøve å søke statsforvalteren ut fra den kontinuerlige kartleggingen som det faktisk er, hadde det vært veldig byråkratisk.

Som informanten over nevner, er variasjonen i kompetansebehov stor i yrkesfagene. Samtidig skal fylkeskommunen ivareta kompetansebehovene til instruktører i bedrift. Det å kunne være fleksibel og ha et lokalt handlingsrom i et komplekst terreng var en positiv opplevelse.

En utfordring med de to tilskuddsordningene rettet mot skole og yrkesfag var hvilke kompetanseutviklingstiltak som lå under de to ordningene. En av fylkeskommunene hadde søkt midler fra tilskuddsordningen for skole til et kompetansetiltak for yrkesfaglærere som skulle handle om livsmestring, motivasjon og psykisk helse. De fikk avslag med beskjed om at dette måtte dekkes av tilskuddsordningen for yrkesfag. Denne fylkeskommunen ville gjerne bruke de relativt begrensede midlene fra tilskuddsordningen for yrkesfag til å etterutdanne instruktørene som møter lærlinger ute i bedrift. I andre fylkeskommuner hadde de kompetansetiltak finansiert av midler fra tilskuddsordningen for skole som også yrkesfaglærere kunne benytte seg av. Her ser vi at noen av reglene kan oppleves litt uklare og vi vil i neste datainnsamlingsrunde undersøke videre hvordan de ulike ordningene sees i sammenheng.

Fylkesvise variasjoner i bruk av samarbeidsforum

I Utdanningsdirektoratets føringer for desentralisert ordning for kompetanseutvikling innen yrkesfag heter det:

Som beskrevet over, skal fylkeskommunene etablere et samarbeidsforum, der de i samarbeid med relevante aktører i yrkesopplæringen skal bli enige om hvordan de statlige midlene skal prioriteres og brukes. Arbeidslivet skal være representert i samarbeidsforumet. For øvrig er det opp til fylkeskommunene å vurdere hvilke tilbydere/kompetansemiljøer og andre samarbeidsparter som bør være representert i forumet og/eller involvert i ordningen på annen måte. I mange fylkeskommuner finnes det allerede velfungerende nettverk, forum eller samarbeidsråd som fylkeskommunene kan bygge videre på.

Samarbeidsforum skal prioritere tiltak, fordele midler og lage felles kompetanseutviklingsplan for målgruppene basert på lokale behov. I 2021 ble tilskuddsordningen forskriftsfestet. I forskriften er det spesifisert at medlemmene av samarbeidsforum skal inkludere arbeidslivet (partene lokalt), lærerorganisasjonene, y-nemnda, relevante tilbydere av kompetanseutvikling og private videregående skoler. Fylkeskommunen har koordineringsansvar for samarbeidsforumet, og kan velge hvilke andre samarbeidspartnere som kan være representert i forumet. I temanotat 1 fra denne evalueringen forstås forskriftsfesting av nye retningslinjer for tilskuddsordningene som at nasjonale myndigheter har tatt i bruk sterkere former for statlig styring (Lyng mfl. 2021). I intervjuene med fylkeskommunen stilte vi flere spørsmål om hvordan de opplevde samarbeidsforumets rolle. Et hovedfunn er at det er stor fylkeskommunal variasjon når det gjelder sammensetningen og arbeidsoppgavene til samarbeidsforum.

Alle fylkeskommunene har etablert et samarbeidsforum, men aktivitetsnivået i samarbeidsforaene varierer i stor grad. I én av fylkeskommunene hadde samarbeidsforumet kun hatt ett møte, noe som primært ble begrunnet med prosesser knyttet til fylkessammenslåing og deretter planlagt oppløsning.

Et poeng vi mener det er verdt å trekke frem er forskjellene i fokus blant de ulike aktørene i samarbeidsforumene. Eksempelvis har en yrkesfaglærer eller en avdelingsleder på en skole et annet fokus enn en representant for LO eller NHO. Flere av samarbeidsforumene hadde representanter fra y-nemnda og/eller partene i arbeidslivet. Fylkeskommunene kunne fortelle at det kunne oppleves smått å diskutere bruk av relativt sett små summer med representanter for partene i arbeidslivet. En av informantene forklarte:

Når det gjelder samarbeidsforumet, så har vi jo valgt å ta med hele yrkesopplæringsnemnda som er i fylket sammen med noen aktører til. Men yrkesopplæringsnemnda er jo ikke opptatt av sånne detaljer. Vi snakker om 3,1 millioner når det gjelder dekompmidler, og det blir jo bare noe småtteri i deres hverdag.

Hvilken rolle samarbeidsforumet har varierer mellom fylkene. Litt spisset kan vi se at det var tre ulike måter samarbeidsforum kunne fungere på: 1) samarbeidsforum tildeler midler, 2) fylkeskommunen tildeler midler, men orienterer samarbeidsforum om tildeling av midler, eller 3) samarbeidsforum tar beslutninger om større søknader, ellers tildeler fylkeskommunen midler, mens samarbeidsforum blir orientert. I to av fylkene ble den første modellen benyttet. Informanten i ett av de to fylkene uttalte:

Det fine med samarbeidsforum - tenker jeg - er jo at det er en helt annen forpliktelse blant alle de der ute, enn om vi skal sitte og prøve med våre få og små hjerner å finne ut hva som er best for alle. (...) De vet bedre hvor skoen trykker en det vi vet, mens vi gjetter. (...) Jeg var veldig

skeptisk til de greiene der når det kom, jeg lurte på hva i all verden de hadde laget for noen store arbeidskrevende greier for oss. Nå er jeg veldig fornøyd.

I ett av de to fylkene hadde samarbeidsforum fire faste møter i året og ekstra møter ved behov. Informanten i fylkeskommunen mente at den største fordelene ved at samarbeidsforum behandlet søknadene var at beslutningene om tildeling av midler fikk en bred forankring. I en annen fylkeskommune har de opprettet et arbeidsutvalg med 3-4 medlemmer fra samarbeidsforum som gjør en første vurdering av søknadene sammen med fylkeskommunen, men så er det samarbeidsforum som beslutter tildelingen. I andre fylker hadde samarbeidsforum en mer passiv rolle, der fylkeskommunen foretok tildelingen, mens samarbeidsforum ble orientert om tildelingene. Den tredje varianten er en mellomkategori, der større søknader blir behandlet av samarbeidsforum, mens fylkeskommunen treffer beslutning om tildeling av midler i andre saker og samarbeidsforum blir orientert. En av fylkeskommunene hadde en slik mellomløsning, der samarbeidsforumet har laget en kompetanseutviklingsplan, de har bestemt hvem som skal være målgruppen for midlene, de godkjenner beslutninger om fordeling av midler og foretar overordnede økonomiske prioriteringer (hvor mye av midlene som skal gå til kompetanseutvikling i skole og hvor mye som skal gå til kompetanseutvikling f.eks. i prøvenemnder). Fire av fylkene oppga i intervjuene at de hadde utviklet en langsiktig kompetanseutviklingsplan i samarbeidsforumet.

Intervjuene viste store forskjeller mellom fylkeskommunene når det gjaldt erfaringene med bruk av samarbeidsforum. Noen av informantene ga uttrykk for at forskriftsfesting av etablering og bruk av samarbeidsforum er unødvendig byråkratisk og viser til at det allerede var etablert velfungerende samarbeid på andre arenaer. Dette var også en viktig årsak til at det ikke ble ansett som hensiktsmessig å involvere samarbeidsforum i fordeling av midler til kompetanseutvikling.

Tiltak i stor grad rettet mot ansatte i skolen i første fase

Som skoleeier har fylkeskommunen styringsrett overfor skolene. Det ble av noen trukket frem som en av grunnene til at mange av kompetanseutviklingstiltakene var rettet mot ansatte i skolen. De fleste fylkeskommunene hadde kartlagt lokale kompetansebehov gjennom lokale fagnettverk ved skolene. Nettverkene har forskjellige navn, men består i hovedsak av yrkesfaglærere og avdelingsledere på tvers av skoler i forskjellige utdanningsprogram. En av informantene i fylkeskommunene trakk frem at det var lettere å be skoler om å kartlegge kompetansebehov siden de har styringsrett overfor skolene, mens det var vanskelig å stille de samme kravene til lærebedrifter, opplæringskontor og prøvenemnder.

3.3 Oppsummering

En viktig forutsetning for gjennomføringen av ny kompetansemodell i yrkesfag er at fylkeskommunene har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Tidligere i evalueringen har vi omtalt koronapandemien og regionreformen som ytre sjokk som har vanskeliggjort implementeringen av ordningen i en tidlig fase. Intervjuene som er gjennomført våren 2022 bekrefter at dette er forhold som har hatt stor betydning for kapasiteten i fylkeskommunene og som i stor grad har påvirket muligheten for å kartlegge kompetansebehov og gjennomføre kompetanseutviklingstiltak. I tillegg har innføringen av fagfornyelsen fra høsten 2020 både tatt mye tid og ført til at kompetanseutvikling knyttet til fagfornyelsen i stor grad har vært prioritert. I mange av fylkene er

ikke midlene for 2021 blitt benyttet fullt ut. Dette skyldes blant annet at skoler og bedrifter har vært nedstengt i perioder, og at smitteverntiltak har påvirket samarbeidet mellom skole og arbeidsliv og blant annet gjort det vanskelig å gjennomføre hospitering. Pandemien har imidlertid også skapt muligheter, ved at målgruppene har tatt i bruk digital teknologi. Utviklingen av nasjonale kompetansepakker har vært tilgjengelige og enkle å ta i bruk, samtidig som de har dekket relevante kompetansebehov knyttet til fagfornyelsen. Det er derfor flere faktorer som har bidratt til at nasjonalt utviklede digitale kurs med relevans for fagfornyelsen er blitt prioritert i den første fasen.

Prosesen med fylkessammenslåing og deretter planer om oppløsning i noen av fylkene har påvirket implementeringen også på andre måter enn at prosessene har tatt mye tid. Det gjelder blant annet etableringen av samarbeidsforum og diskusjoner, både om sammensetning og oppgaver. Samtidig bekrefter intervjuene at det også har vært uklarheter knyttet til forholdet mellom samarbeidsforum og yrkesopplæringsnemnda.

Samtidig som fylkeskommunene rapporterer om felles utfordringer, ser vi at det er store forskjeller mellom fylkene når det gjelder organiseringen og implementeringen av ordningen. Det gjelder blant annet sammensetningen av og arbeidsoppgavene til samarbeidsforum. Enkelte fylker opplever etableringen av samarbeidsforum som unødvendig og ineffektivt og viser til at fylket har velfungerende etablerte arenaer som kan ivareta de samme oppgavene på en god måte. I fylker med aktive samarbeidsforum varierer oppgavene fra at samarbeidsforum treffer beslutning om fordeling av midler til at samarbeidsforum spiller en mer overordnet, strategisk rolle.

Viktige målgrupper i ordningen er programfaglærere, faglige ledere og instruktører i bedrift, samt prøvenemndsmedlemmer. I den første fasen ser vi at tiltak rettet mot skolen har vært prioritert. Det kan være flere årsaker til dette. En mulig forklaring er at fylkeskommunene i stor grad har benyttet fagnettverk med lærere og avdelingsledere for å kartlegge kompetansebehov, og at prosessene i mindre grad har vært rettet mot arbeidslivets behov. En annen forklaring er at ansvaret for ordningen i mange av fylkene er lagt til skoleseksjonen, noe som også kan ha betydning for kontakten med og kjennskapen til arbeidslivets behov. En tredje forklaring kan være at det er lettere for fylkeskommunen som skoleeier å kartlegge kompetansebehov i skolen enn å gjennomføre tilsvarende prosesser i lærebedriftene. En fjerde mulig forklaring kan være knyttet til innføringstakten i fagfornyelsen, der kompetansebehovene i første fase har vært størst i skolen, mens lærebedriftene og prøvenemndenes kompetansebehov melder seg først når nye læreplaner skal innføres i bedrift fra høsten 2022 og prøvenemndene skal vurdere etter de nye læreplanene fra 2024.

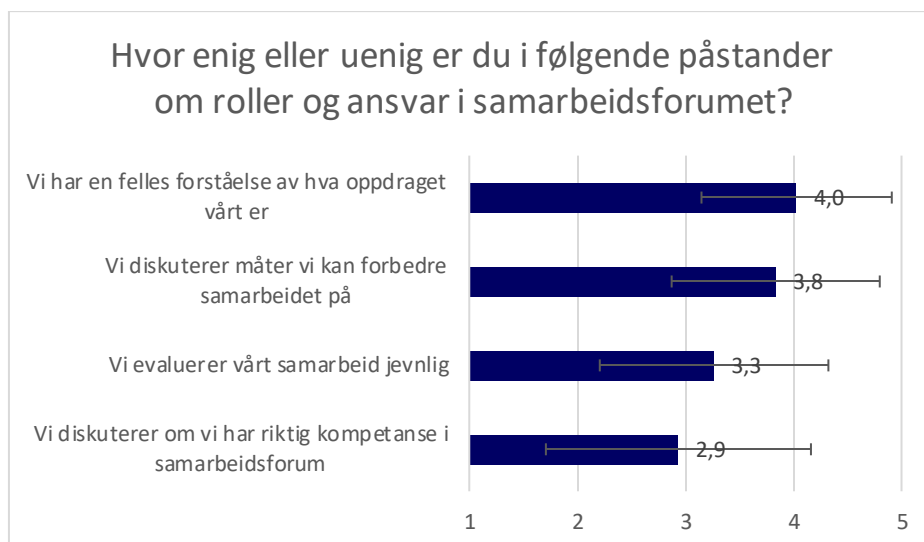
4. Ulike aktørers erfaringer og vurdering

I dette kapitlet beskriver vi hvordan ulike grupper innenfor fagopplæringen har opplevd samarbeidet om kompetanseutvikling i forbindelse med tilskuddsordningen, hvilke tiltak som har blitt satt i verk, og hvor godt disse treffer behovene. Kapitlet bygger på spørreskjemaundersøkelser blant skoleeiere, skoleledere, y-nemndsledere, deltakere i fagnettverk på skolene, ledere av opplæringskontor og prøvenemndsmedlemmer. For nærmere informasjon om datagrunnlaget og gjennomføring av undersøkelsene, se kapittel om metode.

4.1 Erfaringer med samarbeidsforum

Samarbeidsforum er et sentralt virkemiddel i tilskuddsordningen for desentralisert kompetanseutvikling, både i yrkesfagene og i grunnopplæringen for øvrig. I spørreundersøkelsen fikk vi 69 svar fra medlemmer av samarbeidsforum. Av disse var det klart flest personer fra videregående skoler (25), fulgt av ansatte i fylkeskommuneadministrasjonen (12). Fra øvrige aktørgrupper som partene i arbeidslivet, opplæringskontorer, universiteter og høyskoler (UH) mm. fikk vi mellom seks og ni svar fra hver gruppe. To ting kan trekkes fram av dette, for det første at samarbeidsforum har en sterkere representasjon fra skolenivået, altså mer lokalt, sammenlignet med yrkesopplæringsnemnda, og for det andre, at skolesiden er langt sterkere representert enn arbeidslivssiden i samarbeidsforum. Riktig nok er det noen opplæringskontor i utvalget, men langt færre enn fra skolesiden. Kanskje er dette en følge av at fylkeskommunen ikke bare er utdanningsmyndighet, men også skoleeier. Man kan anta at dette vil gi kompetansebehov i skolene en mer framtrædende plass i identifiseringen av behov som bør dekkes og valget av tiltak enn kompetansebehov på bedriftssiden. De kvalitative intervjuene som er nevnt i kapittel 3.2 gir da også inntrykk av at samarbeidsforum i større grad har lyktes med å identifiseres skolenes behov enn bedriftenes behov. Man kan videre anta at samarbeidsforumenes sammensetning vil gjøre prosessen annerledes enn dersom yrkesopplæringsnemnda skulle ha ivarett samarbeidsforumets oppgaver. Eksempelvis kan vi anta at samarbeidsforum kan bli mer detaljstyrende og behandle enkeltsøknader framfor å ta en mer overordnet strategisk rolle. Kvalitative intervju i fylkeskommunene viser at dette er tilfelle for samarbeidsforum i noen fylkeskommuner, men langt fra i alle.

Figur 3 viser at medlemmene i samarbeidsforum i ganske stor grad opplever at de har en felles forståelse av oppdraget og at de diskuterer måter de kan forbedre samarbeidet på. Medlemmene i samarbeidsforum skårer lavere på hvorvidt de evaluerer samarbeidet og hvorvidt de diskuterer sammensetningen av kompetanse i forumet. Her skårer de i gjennomsnitt rundt nøytralkategorien, noe som kan tolkes som at dette kanskje forekommer mer tilfeldig.

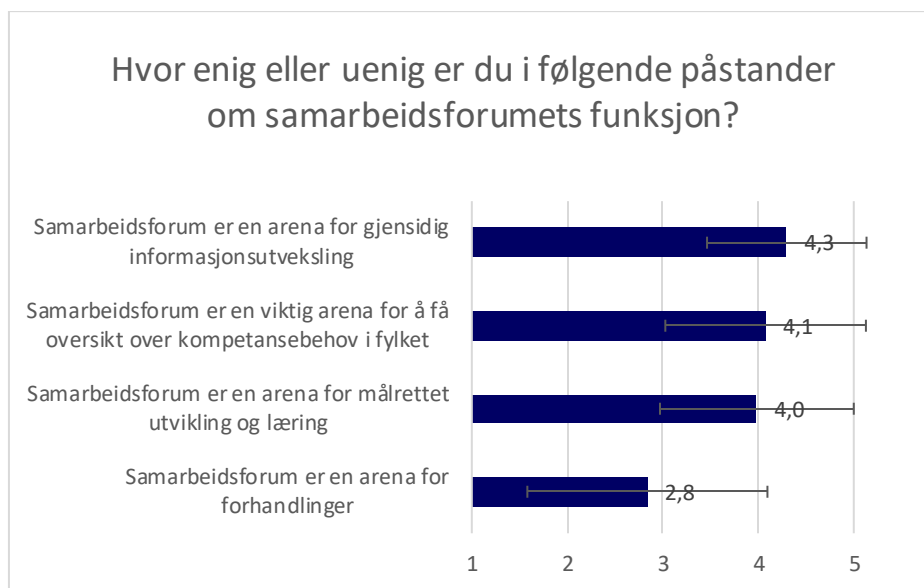


Figur 3 Gjennomsnittlige skåre for medlemmer i samarbeidsforum (n=62-68) på påstander knyttet til roller og ansvar i samarbeidsforumet.

Fem-delt skala 1=helt uenig og 5=helt enig.

Når det gjelder ledelse av samarbeidsforumet, er medlemmer av samarbeidsforumene ganske positive til hvordan ledelsen utøves, både når det gjelder tydelighet, å bidra til gode diskusjoner, å bidra til måloppnåelse og å løse uenigheter. På en skala fra 1-5 er gjennomsnittsskåren 3.9-4.1 på disse spørsmålene (ikke vist i figur). Derimot er det en del (36 prosent) som mener at samarbeidsforum møtes for sjelden for å løse oppgavene de har (ikke vist i figur). Det er også noen (26 prosent) som sier seg enig i en påstand om at forumet har for mange medlemmer til å fungere godt (ikke vist i figur). Det er flere aktører på overordnet nivå, som skoleeier og arbeidslivspartene, som er enige i dette enn aktører på skole- og opplæringskontornivå.

Samarbeidsforaene fungerer ganske samarbeidsorientert. De fungerer mer som en arena for informasjonsutveksling og diskusjon av kompetansebehov enn som en arena for interessekamp og forhandlinger (figur 4). Det er en viss spredning mellom respondentene i hvordan samarbeidet oppleves, men uten tydelige skiller mellom aktørgrupper. Samarbeidsforum oppleves også som en viktig arena for å få oversikt over kompetansebehov i fylket (figur 4). Selv om gjennomsnittsskåren her er høy, er det likevel variasjon mellom fylker, der rundt 40 prosent i noen fylker ikke sier seg enige i at samarbeidsforum er en viktig arena for å få oversikt over kompetansebehov. Et lavt antall svar i mange av fylkene gjør det vanskelig å si om disse variasjonene er tilfeldige.



Figur 4 Gjennomsnittsskårer for medlemmer i samarbeidsforum (n=62-68) på påstander om samarbeidsforumets funksjon.

Fem-delt skala 1=helt uenig og 5=helt enig

På spørsmål om noen oppgaver oppleves som vanskelige i samarbeidsforum (figur 5), er det en del medlemmer i forumene som opplever det som vanskelig å få oversikt over de lokale kompetansebehovene i fylket. 68 prosent opplever dette i stor grad (28 prosent) eller noen grad (40 prosent). De relativt få representantene for arbeidslivsorganisasjoner i samarbeidsforum i vårt utvalg nevner særlig dette. Også andre ting oppleves som vanskelige av en del i forumene, f.eks. å lage en langsiktig plan for prioritering av tiltak. Å få tid til å jobbe med tilskuddsordningen nevnes ikke uventet av flest som et problem.



Figur 5 Gjennomsnittsskårer for medlemmer i samarbeidsforum (n=56-69) på utsagn om oppgaver i samarbeidsforumet de kan oppleve som krevende eller vanskelige.

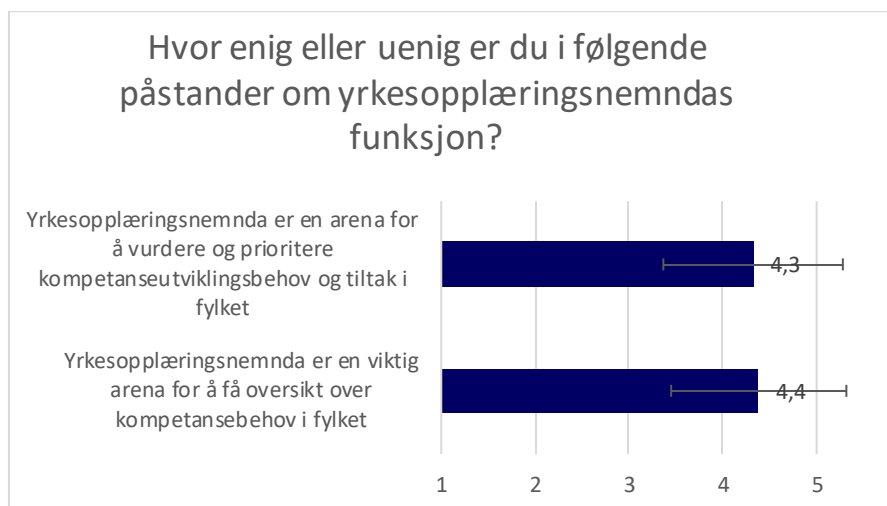
Fem-delt skala 1=ikke i det hele tatt og 5=i svært stor grad.

Alt i alt to tredjedeler av medlemmene i samarbeidsforum er fornøyde (57 prosent) eller svært fornøyde (10 prosent) med samarbeidet i samarbeidsforum (ikke vist i figur). En tredjedel av de spurte representantene er ikke helt fornøyd med samarbeidet. I det inngår de som svarer at de er misfornøyde (10 prosent) eller «både og» (22 prosent). De som ikke er fornøyde fordeler seg utover mange aktørgrupper, både y-nemnder, opplæringskontor, arbeidstakerorganisasjoner m.fl., uten tydelige mønstre utover at UH-sektoren er fornøyd. I Rogaland og Møre og Romsdal er alle respondenter fornøyde med samarbeidet. I øvrige fylker er det noen respondenter som svarer både og eller oppgir at de er misfornøyde.

4.2 Yrkesopplæringsnemndas rolle

Det er noe overlappende hvilke organisasjoner som er representert i samarbeidsforaene og i yrkesopplæringsnemndene. Samtidig er kompetanseutvikling også et tema som yrkesopplæringsnemndene jobber med. Av medlemmene i yrkesopplæringsnemndene svarte majoriteten av utvalget (73 prosent) at nemnda samarbeidet med fylkeskommunen om kompetanseutvikling, mens 7 prosent svarte at yrkesopplæringsnemnda ikke gjorde dette (ikke vist i figur, n=100). 20 prosent av utvalget svarte at de ikke visste om yrkesopplæringsnemnda samarbeidet med fylkeskommunen om kompetanseutvikling.

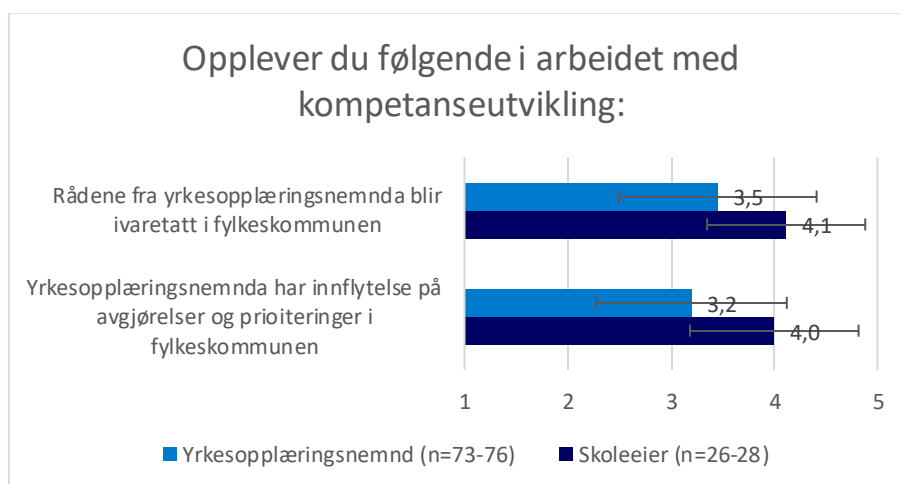
Yrkesopplæringsnemndas medlemmer opplever i stor grad at yrkesopplæringsnemnda er en arena for å få oversikt over kompetansebehov og for å vurdere og prioritere tiltak (figur 6). Slik sett ivaretar yrkesopplæringsnemnda oppgaver som overlapper de som er lagt til samarbeidsforum i tilskuddsordningen. På spørsmålet om y-nemnda er en viktig arena for å få oversikt over kompetansebehov, er gjennomsnittsskåren 4,4 på en skala fra 1 til 5 blant y-nemndsmedlemmene. Til sammenligning var gjennomsnittsskåren 4,1 blant samarbeidsforumsmedlemmene på om samarbeidsforum er en viktig arena for å få oversikt over kompetansebehov. Til tross for at y-nemndene ikke har en formell rolle i forbindelse med kompetanseutviklingssatsingen, oppleves de med andre ord å ha en viktig rolle for planleggingen av kompetanseutviklingen i yrkesfagene i fylkene. Litt færre av representantene fra arbeidsgiverorganisasjonene opplever y-nemnda som en viktig arena for å få oversikt over kompetansebehov, blant disse er det 38 prosent som svarer både og eller delvis uenig (skåre 3 eller 2), mens tilsvarende andel i utvalget som helhet er 17 prosent. Andelen som svarer både og eller delvis uenig (ingen svarer helt uenig) varierer fra 0 prosent i noen fylker til 44 prosent i Viken.



Figur 6 Gjennomsnittsskårer for medlemmer i yrkesopplæringsnemnda (n=99) på påstander om yrkesopplæringsnemndas funksjon.

Fem-delt skala 1=helt uenig og 5=helt enig.

Yrkesopplæringsnemndas medlemmer ligger nær midt på treet i svar på spørsmål om nemndas innflytelse på beslutninger om kompetanseutvikling i fylkeskommunen (figur 7). Svarene kan tolkes som at y-nemnda ikke alltid oppleves å ha så stor innflytelse på fylkeskommunens beslutninger om kompetanseutvikling innenfor yrkesfagene. Blant arbeidsgiverrepresentantene i y-nemndene mener 35 prosent (n=34) at det i stor eller svært stor grad er vanskelig å fremme kompetanseutviklingsbehov og synspunkter fra arbeidslivet overfor fylkeskommunen. Ytterligere 32 prosent svarer at det i noen grad er vanskelig, mens 29 prosent svarer i liten grad eller ikke i det hele tatt. Arbeidstakersiden er litt mindre kritisk, her er det 13 prosent av representantene som mener det i stor eller svært stor grad er vanskelig, 36 prosent i noen grad vanskelig, mens 44 prosent svarer i liten grad eller ikke i det hele tatt. Fylkeskommune-/skoleeierutvalget svarer i langt større grad enn nemndsmedlemmene at nemnda har innflytelse på beslutningene i fylkeskommunen.



Figur 7 Gjennomsnittsskårer for medlemmer i yrkesopplæringsnemnda og skoleeiere på utsagn om yrkesopplæringsnemndas innflytelse på kompetanseutvikling i fylket.

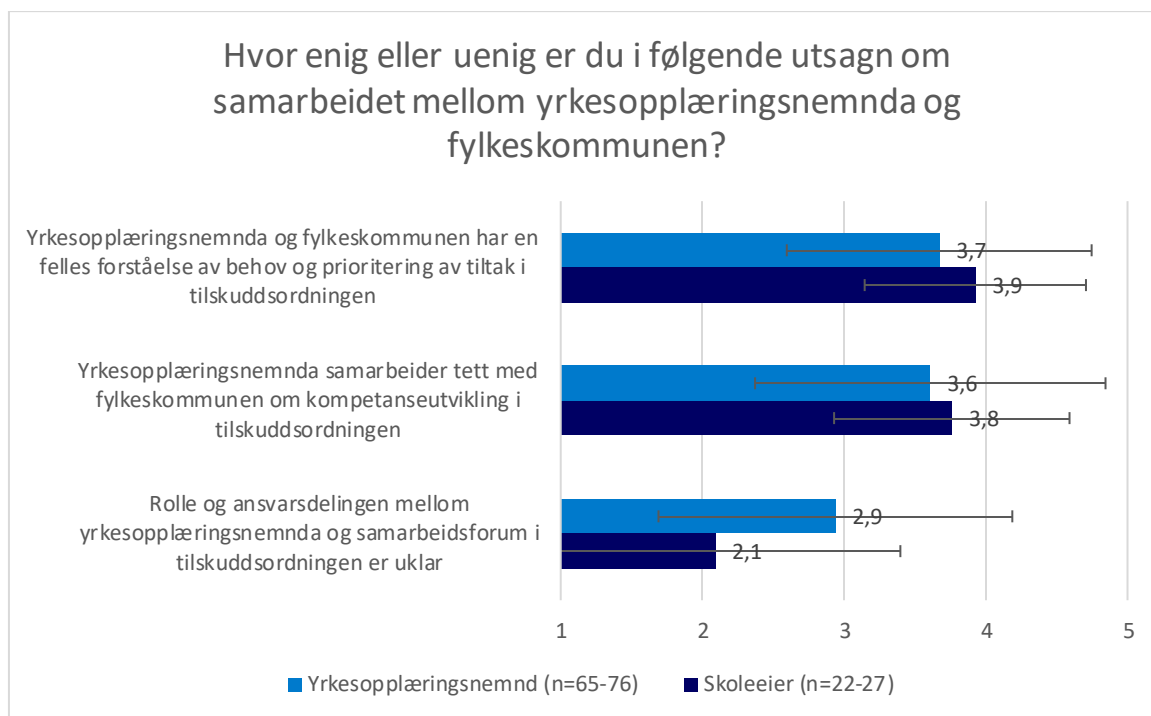
Fem-delt skala 1=ikke i det hele tatt og 5=svært stor grad.

Yrkesopplæringsnemnda er gjennom de statlige føringene for tilskuddsordningen ikke tildelt en sentral rolle i de lokale prosessene rundt tilskuddsordningen i fylkene. Dette er det tenkt at samarbeidsforum skal ivareta. Det er dermed en mulighet for at yrkesopplæringsnemnda kan oppleve at den er for lite involvert i prosessene rundt tilskuddsordningen. Svarene fra y-nemndsmedlemmene viser at de i gjennomsnitt (3,6) opplever at yrkesopplæringsnemnda samarbeider ganske tett med fylkeskommunen om kompetanseutvikling i forbindelse med tilskuddsordningen (figur 8). Y-nemndsmedlemmene er også ganske positive (3,7) i vurderingen av om y-nemnda og fylkeskommunen har en felles forståelse av behov og prioritering av tiltak i forbindelse med tilskuddsordningen. Det er ganske stor variasjon i svarene, noe som kan tolkes som at en del y-nemndsmedlemmer mener at det kunne ha vært et tettere samarbeid mellom fylkeskommunen og y-nemnda

Mange fra arbeidsgiversiden i y-nemnda er kritiske til hvordan samarbeidet rundt tilskuddsordningen fungerer. Til sammen 47 prosent fra arbeidsgiversiden svarer både og eller er helt eller delvis uenig i påstanden om at y-nemnda og fylkeskommunen har en felles forståelse av behov og prioritering av tiltak i forbindelse med tilskuddsordningen. Fra arbeidstakersiden i y-nemnda er det 36 prosent som mener det samme. Forskjellene er mindre mellom ulike y-nemndsmedlemmer på spørsmålet om y-nemnda samarbeider tett med fylkeskommunen om tilskuddsordningen. Ser man på fylkene, er 50 prosent eller flere helt eller delvis uenige i at samarbeidet er tett i Vestfold og Telemark, i Troms og Finnmark, i Oslo og i Agder. I de samme fylkene er det tilsvarende 50 prosent eller flere som ikke sier seg enige i at y-nemnda og fylkeskommunene har en felles forståelse av behov og tiltak.

På spørsmål om rolle- og ansvarsfordelingen mellom yrkesopplæringsnemnda og samarbeidsforum er uklar, svarer til sammen 49 prosent av y-nemndsmedlemmene både og eller er helt eller delvis enig (gjennomsnittsskåre 2,9). Det er ikke her store forskjeller i synspunkter etter hvem man representerer i y-nemnda. Blant fylkene er det flest i Rogaland som synes arbeidsfordelingen er uklar (kun 6 prosent er uenige i påstanden).

Figur 8 viser også skoleeierutvalgets vurdering av de samme spørsmålene. Skoleeiernes vurdering avviker lite fra y-nemndsmedlemmene, bortsett fra at de i langt mindre grad (2.1) mener at arbeidsfordelingen mellom nemnda og samarbeidsforum er uklar.



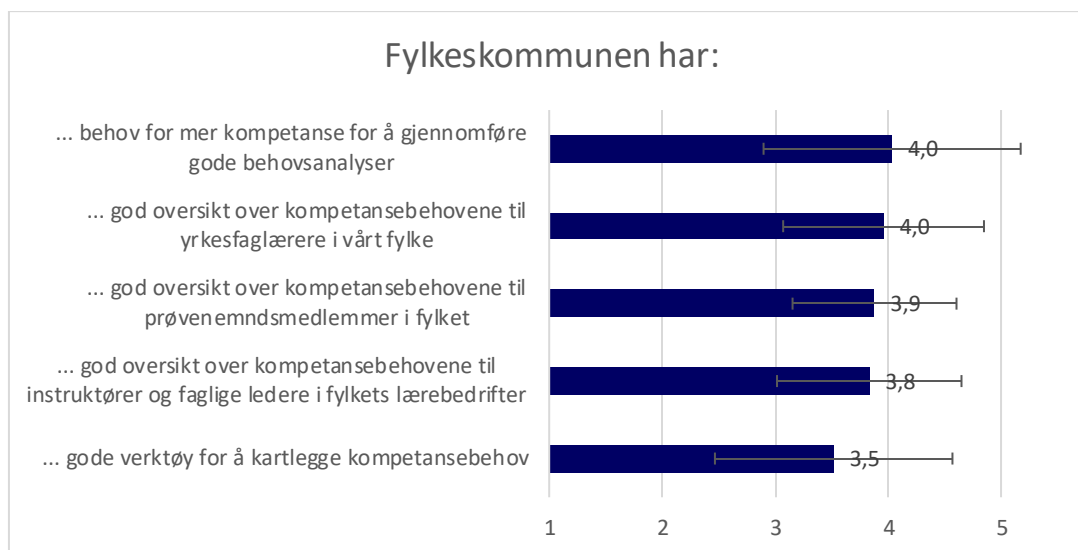
Figur 8 Gjennomsnittsskårer for medlemmer i yrkesopplæringsnemnda og skoleeiere på utsagn om yrkesopplæringsnemndas innflytelse på kompetanseutvikling i fylket.

Fem-delt skala 1=helt uenig og 5=helt enig.

4.3 Kartlegging av kompetansebehov

Et viktig element i en prosess for å dekke kompetanseutviklingsbehov er å skaffe seg en oversikt over behovene. Denne informasjonsinnhenting kan skje på ulike måter, med ulik grad av systematikk.

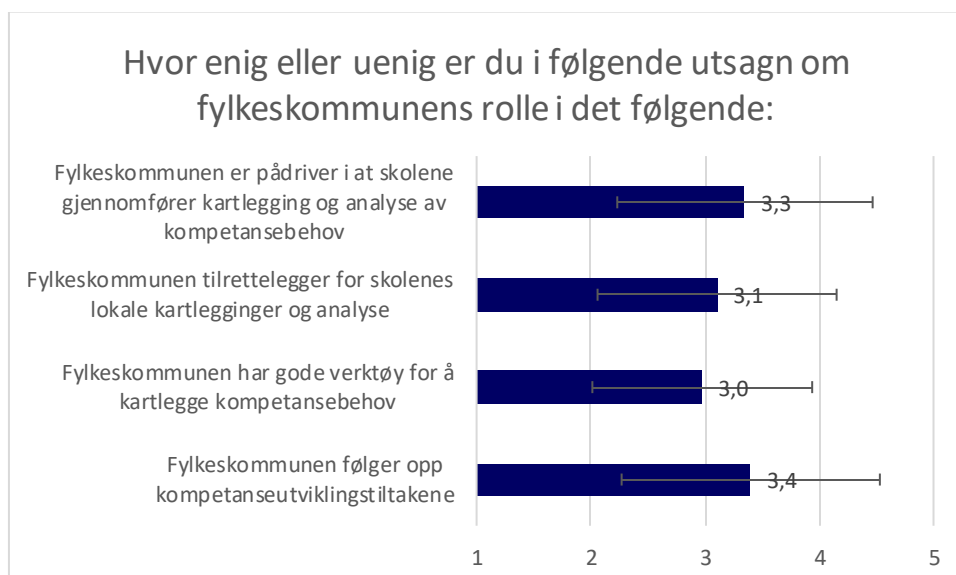
Fylkeskommunene/skoleeierne i spørreundersøkelsen svarer i hovedsak at de har god oversikt over kompetansebehovene til yrkesfaglærere, instruktører, faglige ledere og prøvenemndsledere, men de opplever også et behov for mer kompetanse og bedre verktøy for å kartlegge kompetansebehov og gjøre gode behovsanalyser (figur 9). I de fleste tilfellene har det ikke vært gjennomført slike kartlegginger i noe stort omfang. Fylkeskommunene/skoleeierne er spurt om de har gjennomført en kartlegging av kompetansebehov for målgruppene i tilskuddsordningen for fag- og yrkesopplæringen (ikke vist i figur). Til sammen 27 prosent sier at det i stor grad er gjennomført en slik kartlegging, mens 57 prosent svarer «i noen grad». Når respondentene svarer «i noen grad» er det rimelig å tolke det som at det ikke har vært noen systematisk og bred kartlegging.



Figur 9 Gjennomsnittsskårer for skoleeier (n=24-28) på utsagn om kartlegging av kompetansebehov i fylkeskommunen.

Fem-delt skala 1=helt uenig og 5=helt enig.

Skolelederne som har svart på undersøkelsen, er verken spesielt positive eller negative til rollen fylkeskommunen spiller for å støtte opp om kompetanseutvikling i yrkesfagene (figur 10). På en skala fra 1 til 5 svarer de fleste 3 («både og») på spørsmål om fylkeskommunen tilrettelegger og har gode verktøy for å kartlegge og analysere kompetansebehov. Det samme gjelder om fylkeskommunen oppleves som en pådriver for å kartlegge kompetanse og om fylkeskommunen følger opp kompetanseutviklingstiltakene. (Mange svarer «vet ikke» på disse spørsmålene.)

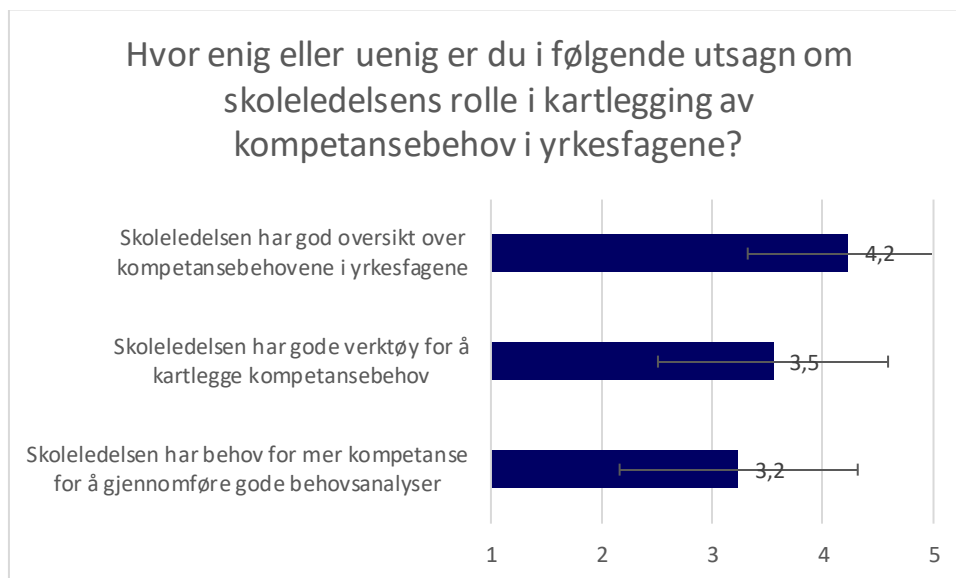


Figur 10 Gjennomsnittsskårer på utsagn om fylkeskommunens rolle i kompetanseutvikling i yrkesfagene. Skoleleder (n=123-146).

Fem-delt skala 1=helt uenig og 5=helt enig.

Internt på den enkelte skole opplever skolelederne at de har god oversikt over kompetansebehovene i yrkesfagene på skolen, men i litt svakere grad at de har gode verktøy for

å kartlegge disse (figur 11). Samtidig føler de ikke noe sterkt behov for mer kompetanse for å gjennomføre behovsanalyser.



Figur 11 Gjennomsnittsskårer for skoleleder (n=159-164) på utsagn om kartlegging av kompetansebehov i yrkesfagene.

Fem-delt skala 1=helt uenig og 5=helt enig.

Skoleledelsen sier seg også ganske enige i påstander om at skolen har kartlagt kompetansebehov, prioritert tiltak og gjennomført tiltak, men i litt mindre grad at skolen har evaluert tiltak (figur 12).

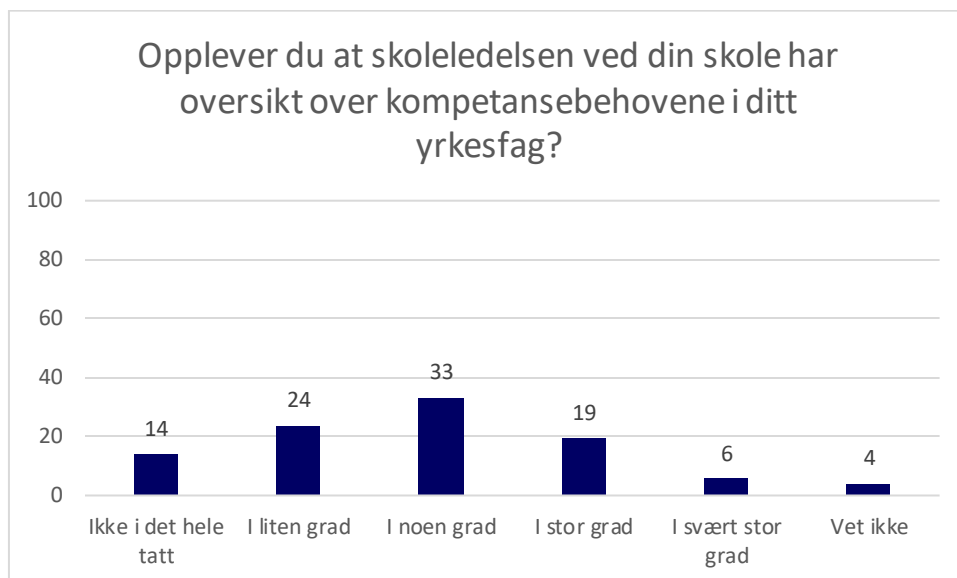


Figur 12 Gjennomsnittsskårer for skoleledere (n=158-163) om ulike deler av tiltaksarbeidet i tilskuddsordningen.

Fem-delt skala 1=ikke i det hele tatt og 5=i svært stor grad.

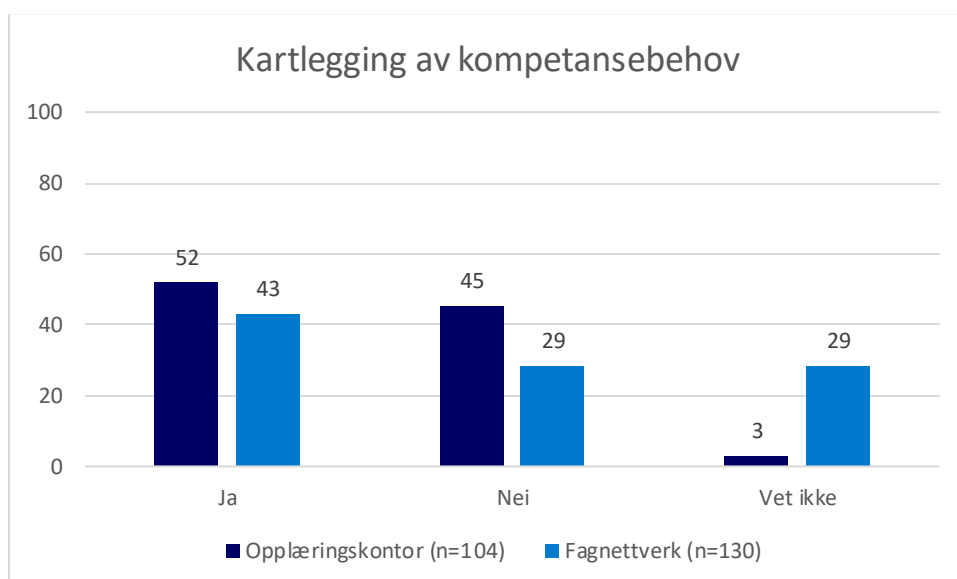
Fagnettverkens medlemmer opplever derimot i svært varierende grad at skoleledelsen ved egen skole har oversikt over kompetansebehovene i deres yrkesfag (figur 13). Mens en av fire (25

prosent) opplever at skoleledelsen i stor eller svært stor grad har oversikt, er det til sammen 38 prosent av fagnettverks-medlemmene som opplever at skoleledelsen i liten grad (24 prosent) eller ikke i det hele tatt (14 prosent) har oversikt. Dette gir et annet bilde av skoleledelsens oversikt enn det man får når man ser på skoleledelsens egen oppfatning om oversikt over kompetansebehovet på egen skole. Noe skyldes forskjellen i spørsmålsstilling mellom eget fag kontra skolen som helhet, men fagnettverkens svar tyder likevel på at ganske mange lærere opplever at skoleledelsen ikke kjenner deres faglige kompetansebehov særlig godt.



Figur 13 Oversikt over kompetansebehov i eget yrkesfag. Fagnettverk (n=72). Prosentfordeling

Når vi spør medlemmene i *fagnettverkene* om nettverket har kartlagt kompetansebehov innenfor eget område, svarer 43 prosent at nettverket deres har gjort dette, mens 29 prosent av utvalget svarer at de ikke har gjort dette og 29 prosent svarer at de ikke vet (figur 14). Ser vi på *opplæringskontorene*, svarer 52 prosent av kontorene at de har kartlagt kompetansebehov innenfor sitt område, 29 prosent svarer nei, og 3 prosent svarer vet ikke.

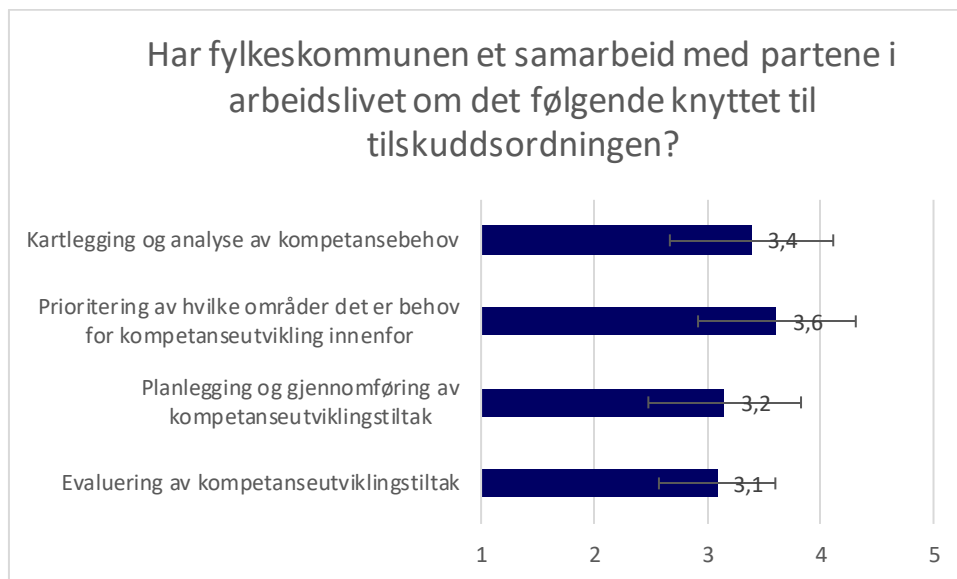


Figur 14 Prosentandel som svarer at opplæringskontor og fagnettverk har kartlagt kompetansebehov.

4.4 Samarbeidet mellom ulike aktører

Litt over seks av ti skoleeiere (62 prosent) opplever at tilskuddsordningen i svært stor eller stor grad er en del av det generelle samarbeidet med mellom skole og arbeidsliv. (Ytterligere 29 prosent svarer i noen grad).

Ser man på ulike oppgaver fylkeskommunen og arbeidslivet samarbeider om, gir svarene fra skoleeierne ikke et bilde av det er et tett samarbeid med arbeidslivet i de ulike stadiene av prosessen (figur 15). Samarbeidet kan være noe tettere når det gjelder behovsanalysen enn når det gjelder utviklingen av tiltak, men forskjellene er såpass små at de ikke er signifikante.



Figur 15 Gjennomsnittsskårer for skoleeiere (n=23-26) på hvorvidt fylkeskommunen samarbeider med partene i arbeidslivet om ulike deler av tiltaksarbeidet i tilskuddsordningen.

Fem-delt skala 1=ikke i det hele tatt og 5=i svært stor grad.

Skoleeiere er også bedt om å vurdere om ulike aktører har vært involvert i arbeidet med å definere behov og utvikle tiltak i forbindelse med tilskuddsordningen (figur 16). Det er arbeidslivets parter, skolelederne og fagnettverk som skårer høyest, med en gjennomsnittsskåre opp mot «i stor grad». Minst involvert er prøvenemndsmedlemmene, som i liten grad har vært involvert.

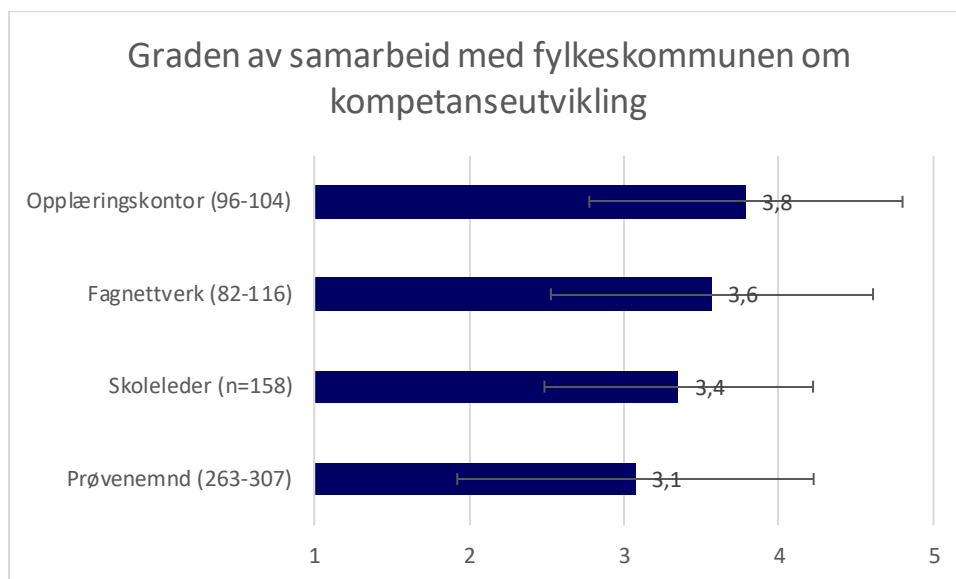


Figur 16 Gjennomsnittsskåre for skoleeiere (n=20-25) på hvor involvert ulike aktører har vært i arbeidet med å definere behov og utvikle tiltak i tilskuddsordningen.

Fem-delt skala 1=ikke i det hele tatt og 5=i svært stor grad.

Vi har også sett på spørsmålet om involvering «nedenfra», det vil si at vi ikke bare har spurt skoleeier om involvering, men også skoleledere, opplæringskontorer, fagnettverk og prøvenemnder om de på ulike vis har vært involvert i kompetanseutviklingsarbeid. Disse spørsmålene dreier seg imidlertid ikke bare om involvering og samarbeid rundt tilskuddsordningen, men om involvering og samarbeid generelt.

På et bredt spørsmål til de ulike gruppene om graden av samarbeid med fylkeskommunen om kompetanseutvikling, oppgir de ulike aktørgruppene at de i ganske stor grad har hatt et slikt samarbeid (figur 17). Opplæringskontorene ligger høyest med en gjennomsnittsskåre på 3,8 mens prøvenemndsmedlemmene ligger lavest med 3,1. Litt overraskende har skoleledere en såpass lav gjennomsnittsskåre som 3,4.

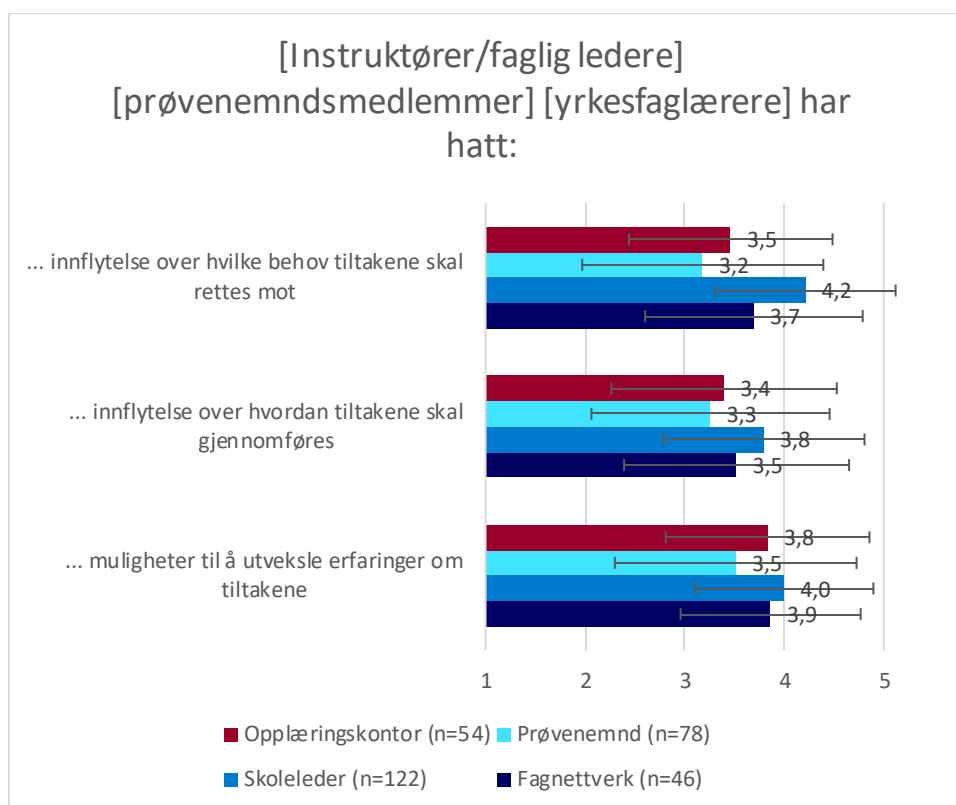


Figur 17 Gjennomsnittsskårer på graden av samarbeid med fylkeskommunen delt på de ulike aktørgruppene.

Fem-delt skala 1=ikke i det hele tatt og 5=i svært stor grad.

Ser vi mer konkret på innholdet i samarbeidet, sier 60 prosent av *skolelederne* som har vært spurt, at de har meldt kompetansebehov til fylkeskommunen (ikke vist i figur). 51 prosent av skolelederne har foreslått utdannings- og opplæringstiltak. Tilsvarende tall for *fagnettverk* er at 40 prosent har meldt kompetansebehov og 39 prosent foreslått opplæringstiltak. *Opplæringskontor* ligger noe lavere på innmelding av behov, men høyere på forslag om tiltak, her har 32 prosent meldt kompetansebehov og 42 prosent foreslått tiltak. Lavest ligger *prøvenemndsmedlemmer*, med 23 prosent som har meldt behov og 29 prosent som har foreslått tiltak.

Ser vi på hvilken innflytelse de samme fire gruppene har hatt (figur 18), opplever skolelederne i stor grad at de har hatt innflytelse over hvilke behov tiltakene rettes mot (gjennomsnittsskåre 4,2) og også i ganske stor grad innflytelse over hvordan tiltak gjennomføres (gjennomsnittsskåre 3,8). Opplæringskontorene ligger litt over midt på treet (3,5 og 3,4) på de samme spørsmålene, det samme gjør fagnettverksmedlemmene (3,7 og 3,5), mens prøvenemndsmedlemmene ligger noe lavere. Alle gruppene opplever i en viss grad at de har hatt mulighet til å utveksle erfaringer om tiltakene.



Figur 18 Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn om involvering i kompetanseutviklingstiltak i 2021? gjennomsnittsskårer for målgruppene.

Fem-delt skala 1=helt uenig og 5=helt enig.

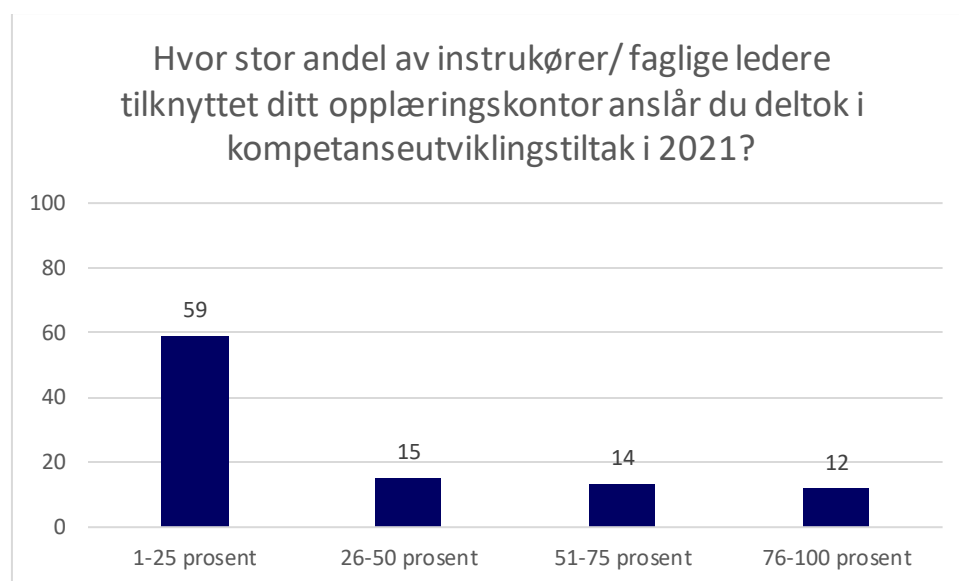
4.5 Hva slags kompetanseutviklingstiltak?

I dette avsnittet beskriver vi hva spørreundersøkelsene sier om hvilke kompetanseutviklingstiltak som ble iverksatt. Ikke alle tiltak vil være knyttet til ordningen for desentralisert kompetanseutvikling. På skolenivå oppgir 79 prosent av skolelederne at det ble igangsatt kompetanseutviklingstiltak for yrkesfaglærere på deres skole i 2021 (ikke vist i figur). 48 prosent av fagnettverksmedlemmene svarer tilsvarende at det ble igangsatt kompetanseutviklingstiltak for yrkesfaglærere på deres skole. Forskjellen mellom skoleledere og fagnettverksmedlemmer skyldes trolig at fagnettverksmedlemmene primært kjenner til tiltak på egne fagområde(r) og ikke andre. Ser vi på bedriftssiden, svarer 56 prosent av opplæringskontorene at det ble igangsatt kompetanseutviklingstiltak for instruktører/faglige ledere tilknyttet opplæringskontoret i 2021 (ikke vist i figur). Blant prøvenemndsmedlemmene svarer 24 prosent ja på at det ble igangsatt kompetanseutviklingstiltak for prøvenemndsmedlemmer i deres fylkeskommune i 2021, men her er det mange som ikke kan svare (29 prosent).

Samlet sett ser vi at det er ganske mange fra fagnettverk (38 pst) og fra opplæringskontor (39 pst) som sier at deres lærere eller instruktører ikke har fått kompetanseutviklingstilbud i 2021, særlig tatt i betraktning av at fagfornyelsen er i ferd med å bli iverksatt. Noe av grunnen kan være at pandemien har gjort det vanskelig å drive kompetanseutvikling som krever fysiske samlinger.

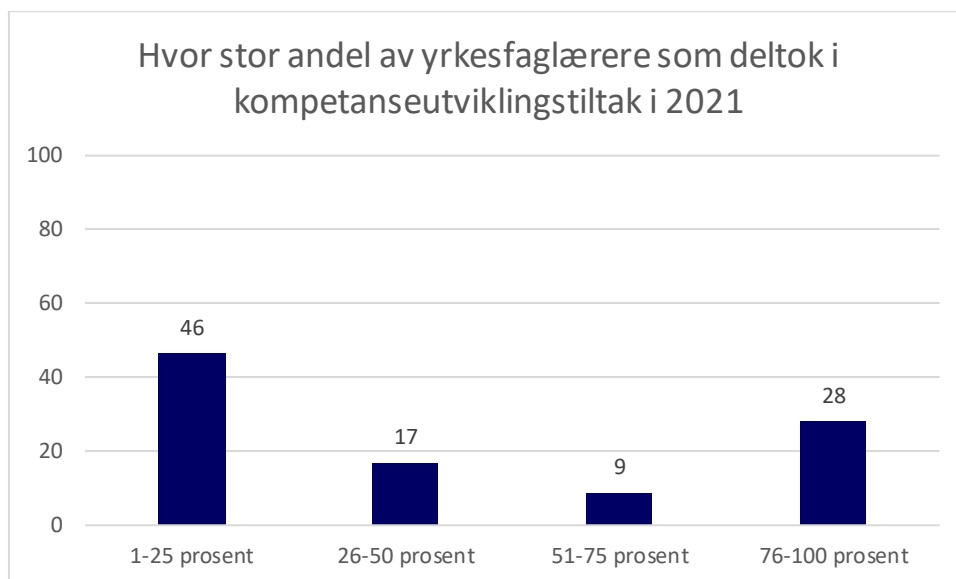
Vi spurte respondentene i fagnettverk (ledere og skolekontakter) om de selv hadde deltatt i kompetanseutviklingstiltak i 2021. Majoriteten (75 prosent) oppga at de hadde deltatt i kompetanseutvikling. Vi spurte også prøvenemndsmedlemmene om de hadde deltatt i kompetanseutviklingstiltak, og 70 prosent svarte bekreftende på dette. Dette må anses som ganske høye tall.

For lederne av opplæringskontorene spurte vi om de kunne anslå hvor stor andel av instruktører/faglige ledere som hadde deltatt i kompetanseutviklingstiltak i 2021. I figur 19 ser vi at hovedvekten av lederne for opplæringskontorene oppgir at det er 25 prosent eller færre av instruktørene og de faglige lederne ved deres kontor som har deltatt i kompetansehevendende tiltak i 2021.



Figur 19 Andelen instruktører / faglige ledere som deltok i kompetanseutviklingstiltak i 2021 (Leder for opplæringskontor n=59).

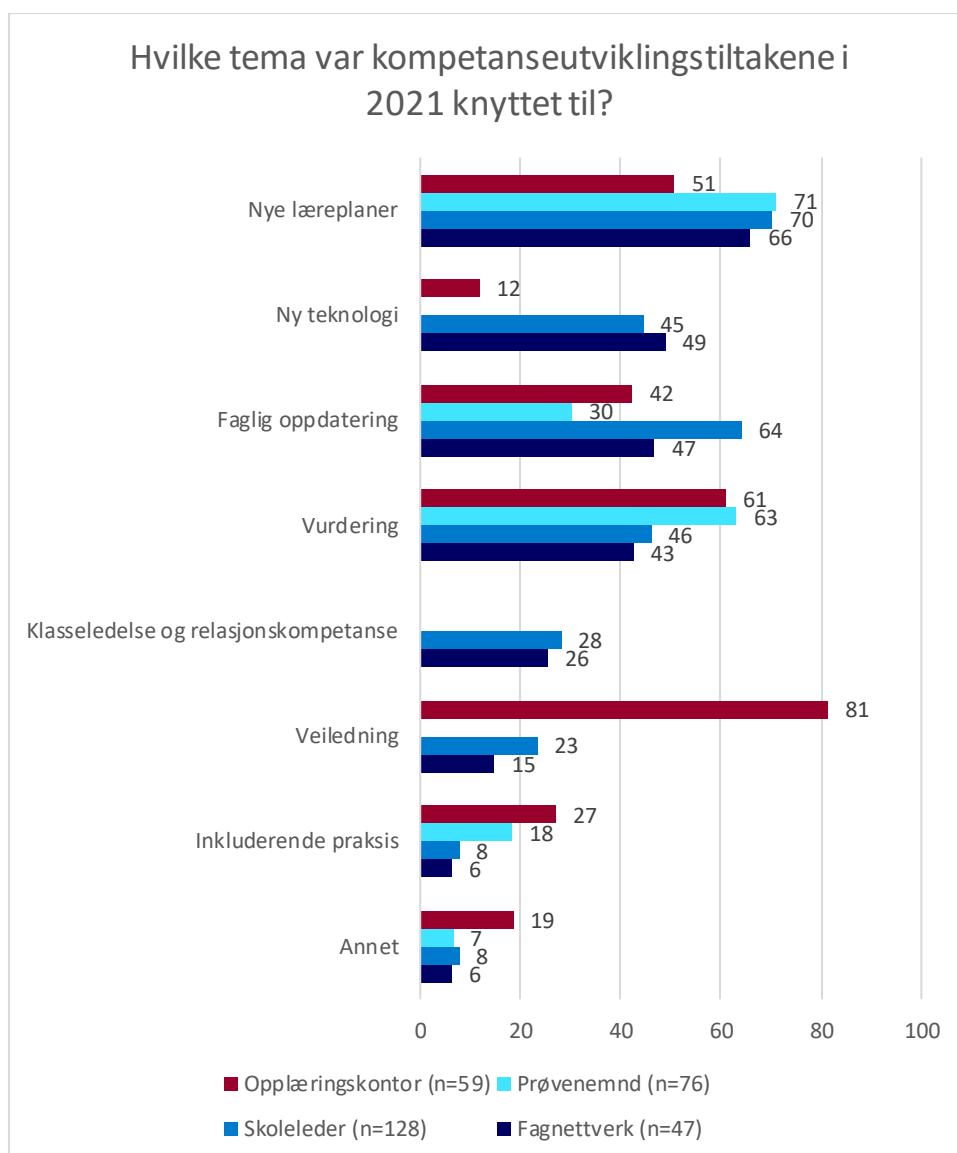
Vi spurte også skoleledere om å anslå hvor stor andel av yrkesfaglærere som hadde deltatt i kompetanseutviklingstiltak i 2021 (figur 20). Ved 28 prosent av skolene hadde nesten alle lærerne deltatt (76-100 prosent). Det kan enten skyldes at de har hatt brede, skolebaserte tiltak som har omfattet alle, eller at skolen har få yrkesfaglærere. Det vanligste (46 prosent) var imidlertid at opptil en fjerdedel av skolens yrkesfaglærere hadde deltatt i 2021, altså en mer selektiv kompetanseutviklingssatsing.



Figur 20 Andelen yrkesfaglærere som deltok i kompetanseutviklingstiltak i 2021 (skoleleder n=125).

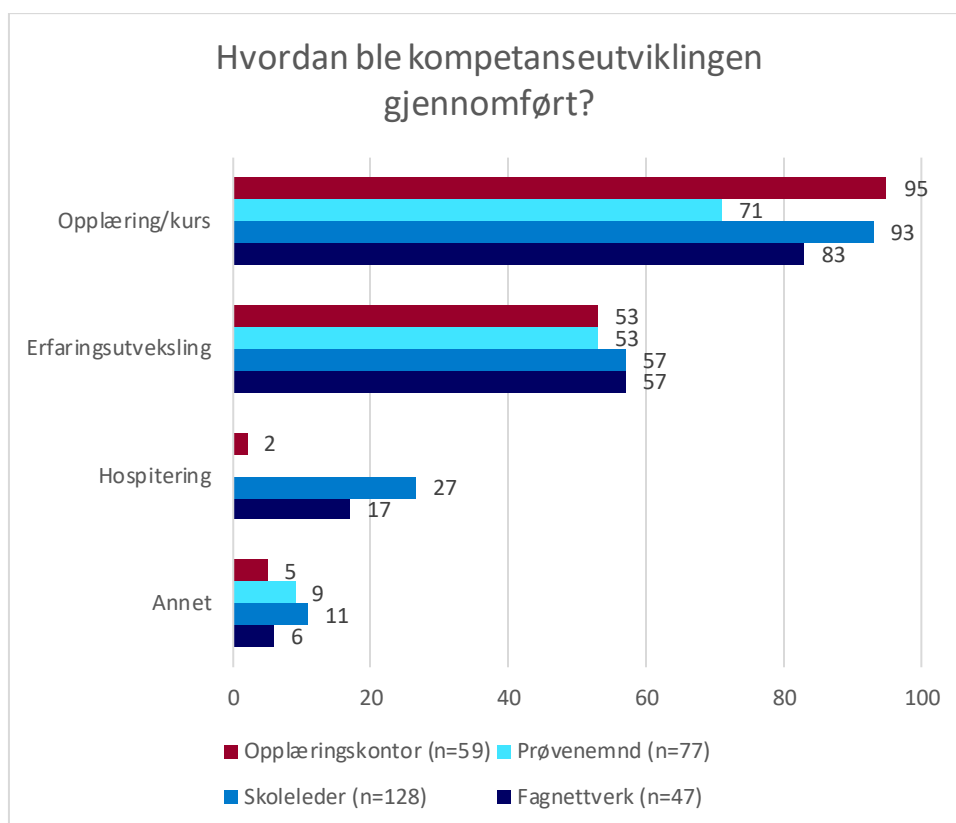
Kompetanseutviklingstiltakene dreier seg om flere ulike tema for de forskjellige gruppene som er spurt (figur 21), men det varierer også mellom gruppene hvilke temaer som dominerer. For prøvenemndsmedlemmene er det ikke uventet «nye læreplaner» (73 prosent av deltakerne) og «vurdering» som flest (63 prosent av deltakerne) har deltatt i kompetanseutvikling i. For instruktører og faglige ledere oppgir opplæringskontorene naturlig nok veiledning (81 prosent) som det vanligste temaet, men vurdering, nye læreplaner og faglig oppdatering nevnes også av ca. 40-60 prosent av kontorene. I skolene er det opplæring i nye læreplaner i forbindelse med fagfornyelsen som de fleste skoleledere og fagnettverksmedlemmer nevner. Ca. 40-65 prosent nevner imidlertid også faglig oppdatering, ny teknologi og vurdering.

Temaene som dekkes gir inntrykk av at mye av kompetanseutviklingen både i skole og bedrift i 2021 dreide seg om å støtte opp om fagfornyelsen og strukturendringene i yrkesfagene. Særlig på bedriftssiden dreier mye av opplæringen seg om nye læreplaner og vurdering, det vil si at arbeidslivet på en måte tilegner seg utdanningssystemets redskaper for å styre innhold og vurdering. Kompetanseutviklingen i skolen er derimot mer knyttet til teknologi og faglig oppdatering, og tilsynelatende mindre tett knyttet til implementeringen av fagfornyelsen. Dette kan kanskje ha sammenheng med tidsfasen for innføringen av fagfornyelsen yrkesfag. Høsten 2022 går elever som følger ny tilbudsstruktur ut i bedrift, og det innføres nye Vg3-læreplaner i alle fag.



Figur 21 Prosentandelen av hvilke tema kompetanseutviklingstiltakene var knyttet til i 2021 delt etter aktørgruppe.

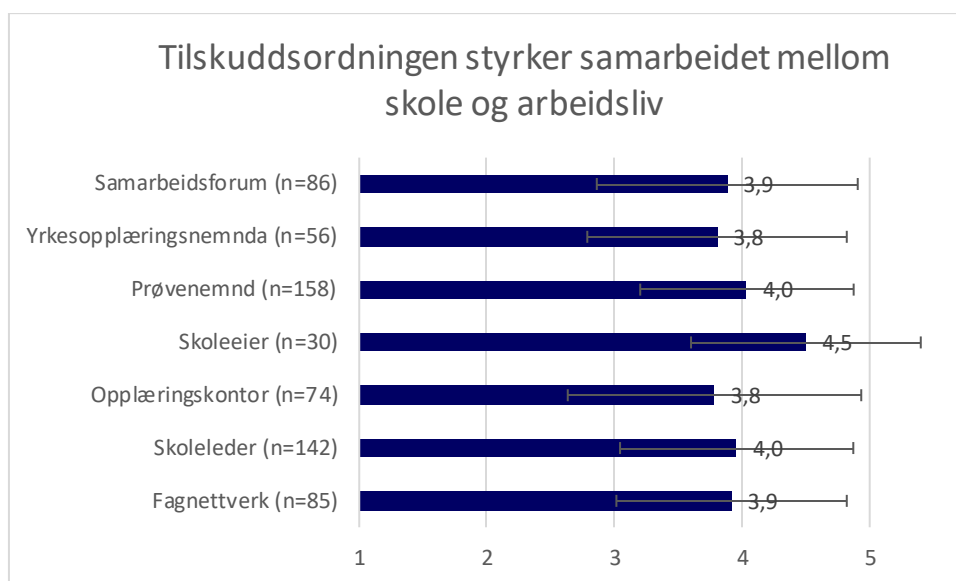
Ser man på hvordan kompetanseutviklingen har blitt gjennomført, har det i hovedsak skjedd gjennom kurs/opplæring og gjennom erfaringsutveksling (figur 22). Hospitering har vært mindre utbredt, kanskje på grunn av pandemien. På spørsmål til skoleledere om tiltakene er felles for yrkesfaglige og studieforbereende program (ikke vist i figur), er den gjennomsnittlige skåren 3,2, men med en ganske stor variasjon mellom skoler.



Figur 22 Hvordan kompetanseutviklingen ble gjennomført. Flere svar mulig. Prosent.

4.6 Styrket samarbeid mellom skole og arbeidsliv?

Vi har stilt spørsmål til ulike aktører om tilskuddsordningen har styrket samarbeidet mellom skole og arbeidsliv. I alle grupper som er spurt, heller flertallet i retning av at tilskuddsordningen styrker samarbeidet mellom skole og arbeidsliv (figur 23). Skoleeierne er mest positive, med en gjennomsnittskåre på 4,5, men de andre gruppene er også ganske positive med 3,8-4,0 i gjennomsnittskåre (på en skala 1-5 hvor fem er helt enig). Innenfor yrkesopplæringsnemnda mener arbeidsgiverrepresentantene i mindre grad enn øvrige representanter at tilskuddsordningen styrker samarbeidet mellom skole og arbeidsliv. 39 prosent fra arbeidsgiversiden (n=28) svarer både og eller helt eller delvis uenig. Tilsvarende tall for fylkeskommunerepresentantene er 13 prosent (n=15) og for arbeidstakerrepresentantene 16 prosent (n=37). Blant fylkene finner vi flest som er uenige eller svarer både og i Agder (63 prosent) og i Vestfold og Telemark (46 prosent).

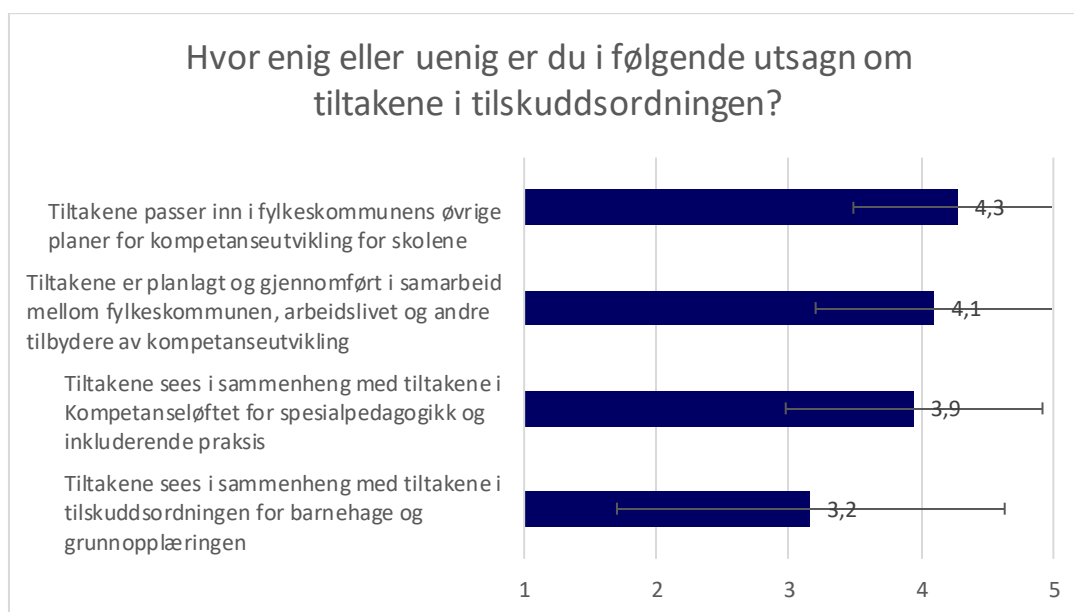


Figur 23 Gjennomsnittsskårer på spørsmål om tilskuddsordningen styrker samarbeidet mellom skole og arbeidsliv.

Fem-delt skala 1=helt uenig og 5=helt enig.

4.7 Mer tilpassede tiltak for målgruppene?

Vi har spurt om tilskuddsordningen har ført til mer tilpassede tiltak for de ulike målgruppene. Tiltakene i skole og bedrift virker i ganske stor grad til å treffe lokale behov (figur 24). Skoleeier er både den som kjenner tilskuddsordningen best, og som også kan ha sterkest interesse i å støtte normativt opp om den. Gjennomgående er skoleeierne som er spurt positive til ordningen, dette passer også godt med de kvalitative intervjuene der ordningen oppfattes som en mer ubyråkratisk ordning enn den tilsvarende generelle ordningen for videregående skole. Skoleeierne opplever at tiltakene passer inn i fylkeskommunes øvrige planer for kompetanseutvikling for skolene. De opplever at tiltakene er planlagt og gjennomført i samarbeid mellom fylkeskommunen, arbeidslivet og andre tilbydere kompetanseutviklingstiltak, slik intensjonen var, blant annet med kravet om et samarbeidsforum. Derimot svarer skoleeierne i klart mindre grad at tiltakene sees i sammenheng med tiltakene i tilskuddsordningen for barnehage og grunnsopplæringen, altså de øvrige tiltakene i satsingen på desentralisert kompetanseutvikling. Det kan skyldes at ordningene til dels er forankret i ulike seksjoner i fylkeskommunen, slik det kvalitative materialet viser. Samtidig må det tas forbehold om at nesten halvparten svarer vet ikke, men det tyder for så vidt heller ikke på en tett sammenkobling av de to ordningene. «Vet ikke» kategorien er utelatt i beregningen av gjennomsnittsskåre og prosentandeler.

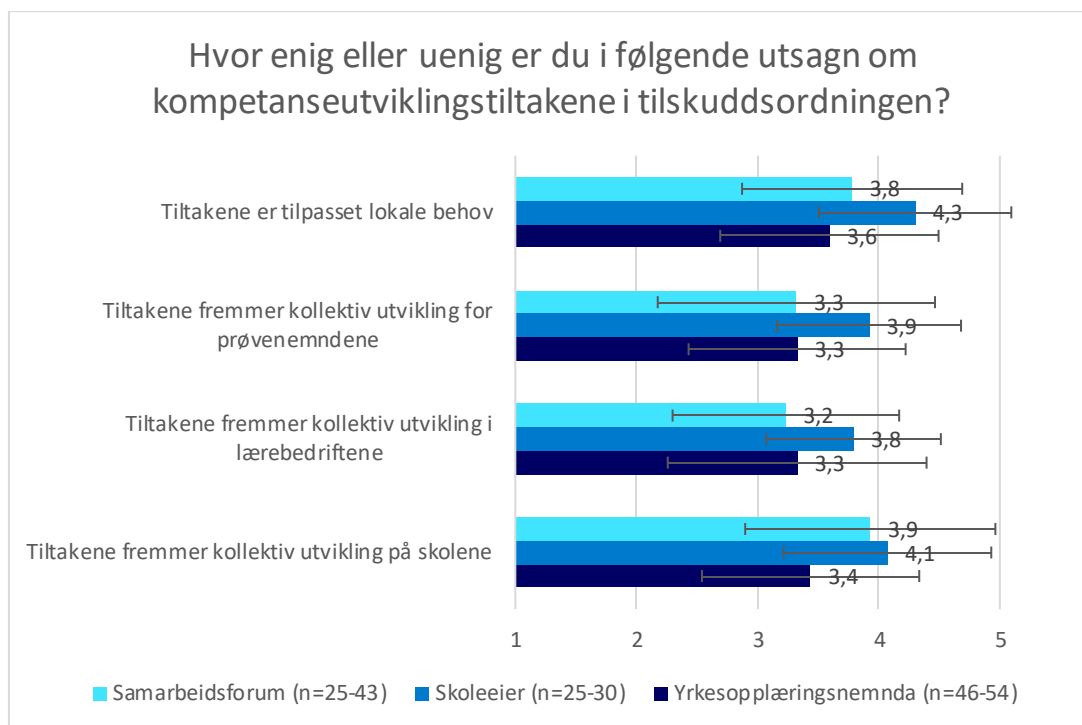


Figur 24 Gjennomsnittsskårer på spørsmål til skoleeier om tilskuddsordningen.

Fem-delt skala 1=helt uenig og 5=helt enig.

4.8 Opplevde resultater av tilskuddsordningen

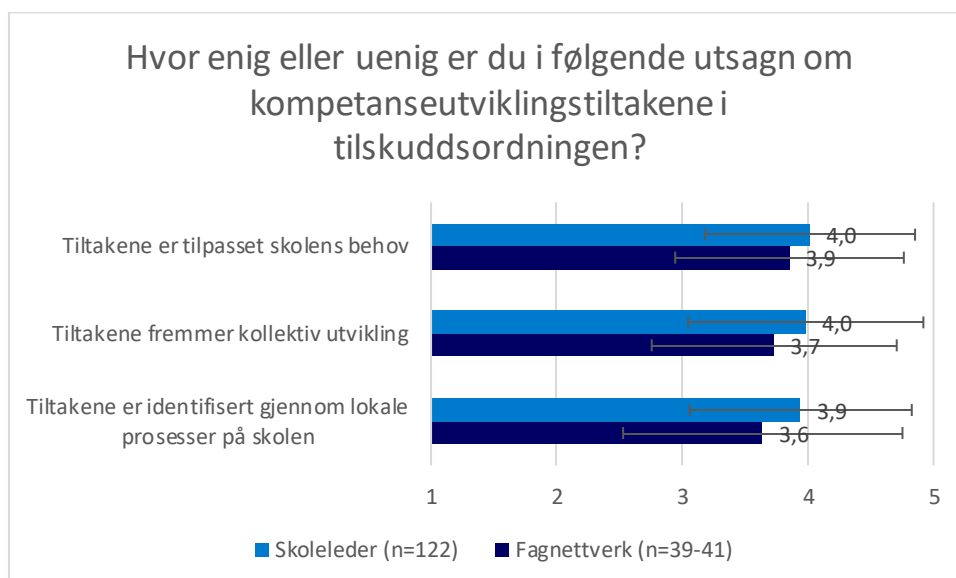
Den desentraliserte tilskuddsordningen for kompetanseutvikling er et virkemiddel for å knytte kompetanseutviklingstiltak tettere til lokale behov og til å fremme kollektiv utvikling framfor individualisert kompetanseheving. På spørsmål om tiltakene gjennom tilskuddsordningen er tilpasset lokale behov, er hovedbildet positivt. Skoleeierne er mer entydig enige (4,3 i gjennomsnittsskåre) enn medlemmer i samarbeidsforum (3,8) og yrkesopplæringsnemnda (3,6) (figur 25). På spørsmål om tiltakene fremmer kollektiv utvikling i henholdsvis skoler, lærebedrifter og prøvenemnder, skiller ikke respondentene mellom dem. Svarene er ganske like og ligger generelt midt på treet eller over (for skoleeiers del). Sett i sammenheng med at det også er svært høye vet-ikke-andeler (30-50 prosent for y-nemnd og samarbeidsforum), er det vanskelig å tolke svarene som et klart uttrykk for at respondentene mener at tiltakene stimulerer til kollektiv utvikling.



Figur 25 Gjennomsnittsskårer på utsagn om kompetanseutviklingstiltakenes tilpasning.

Fem-delt skala 1=helt uenig og 5=helt enig.

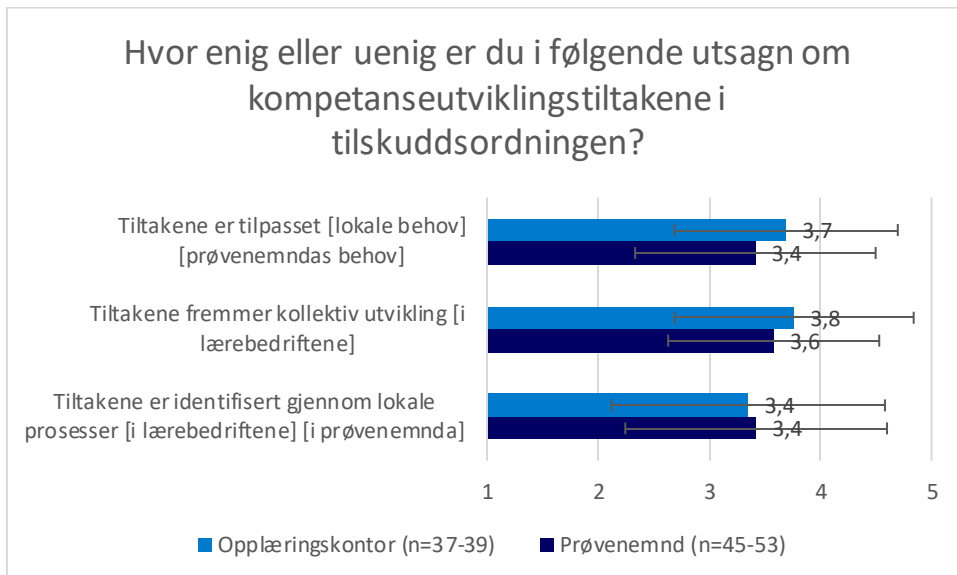
Går vi lengre ned, på skole- og fagnivå, opplever skoleledere og fagnettverk i ganske stor grad at tiltakene er tilpasset skolens behov (figur 26). Skolelederne (3,9) og til dels fagnettverkene (3,6) opplever også at tiltakene er identifisert gjennom lokale prosesser. De synes også i ganske stor grad å mene at tiltakene fremmer kollektiv utvikling.



Figur 26 Gjennomsnittsskårer på utsagn om kompetanseutviklingstiltakenes tilpasning.

Fem-delt skala 1=helt uenig og 5=helt enig.

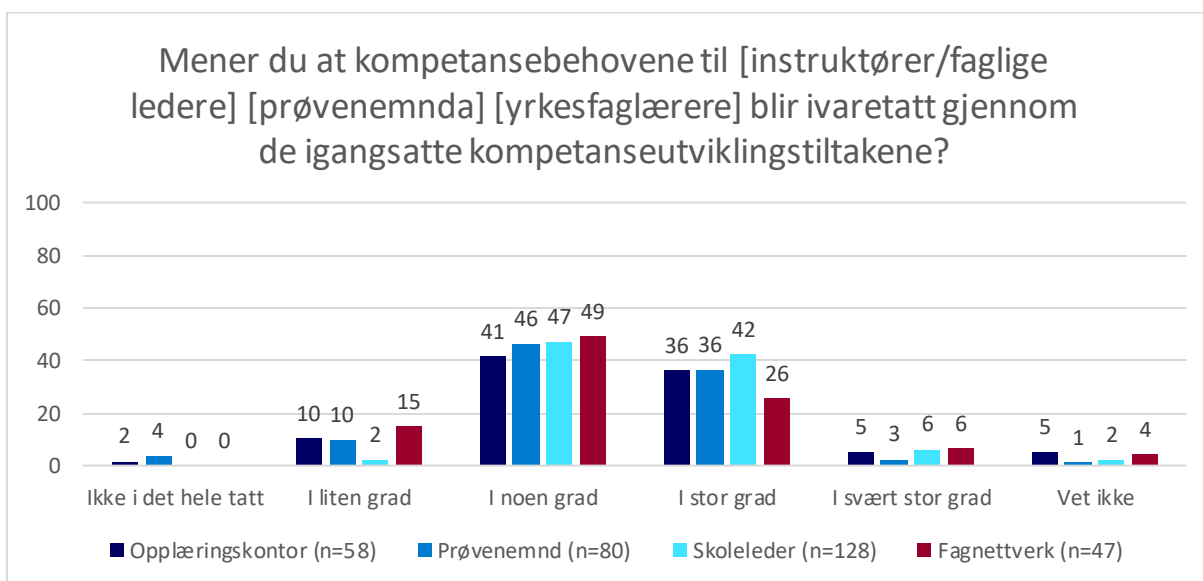
Hvis ser på de samme problemstillingene fra bedrifts-/opplæringskontorsiden (figur 27), gir opplæringskontorene en vurdering litt over midt på treet (3,7) av om tiltakene er tilpasset lokale behov. Det samme gjelder spørsmål om kollektiv utvikling. Fra prøvenemndsmedlemmenes side er vurderingen av om tiltakene er tilpasset deres behov midt på treet, med en gjennomsnittskåre på 3,4 på skalaen 1-5.



Figur 27 Gjennomsnittsskåre for utsagn om kompetanseutviklingstiltakene.

Fem-delt skala 1=helt uenig og 5=helt enig.

Vurderingen av om kompetansebehovene ivaretas gjennom de igangsatte kompetanseutviklingstiltakene er verken klart positiv eller klart negativ. Figur 28 viser svarfordelingen langs en skala fra 1 til 5, vi ser at det er vanligst å gi et midt på treet svar (3, «både og»), men hvor også betydelige mindretall er mer positive (4). Gjennomsnittsskårene for fagnettverk er 3,2, skoleleder 3,5, prøvenemnd 3,2 og opplæringskontor 3,4. Det er liten forskjell mellom gruppene som er spurt.



Figur 28 Svarfordeling på spørsmål om kompetansebehovene til ulike grupper blir ivaretatt. Prosent.

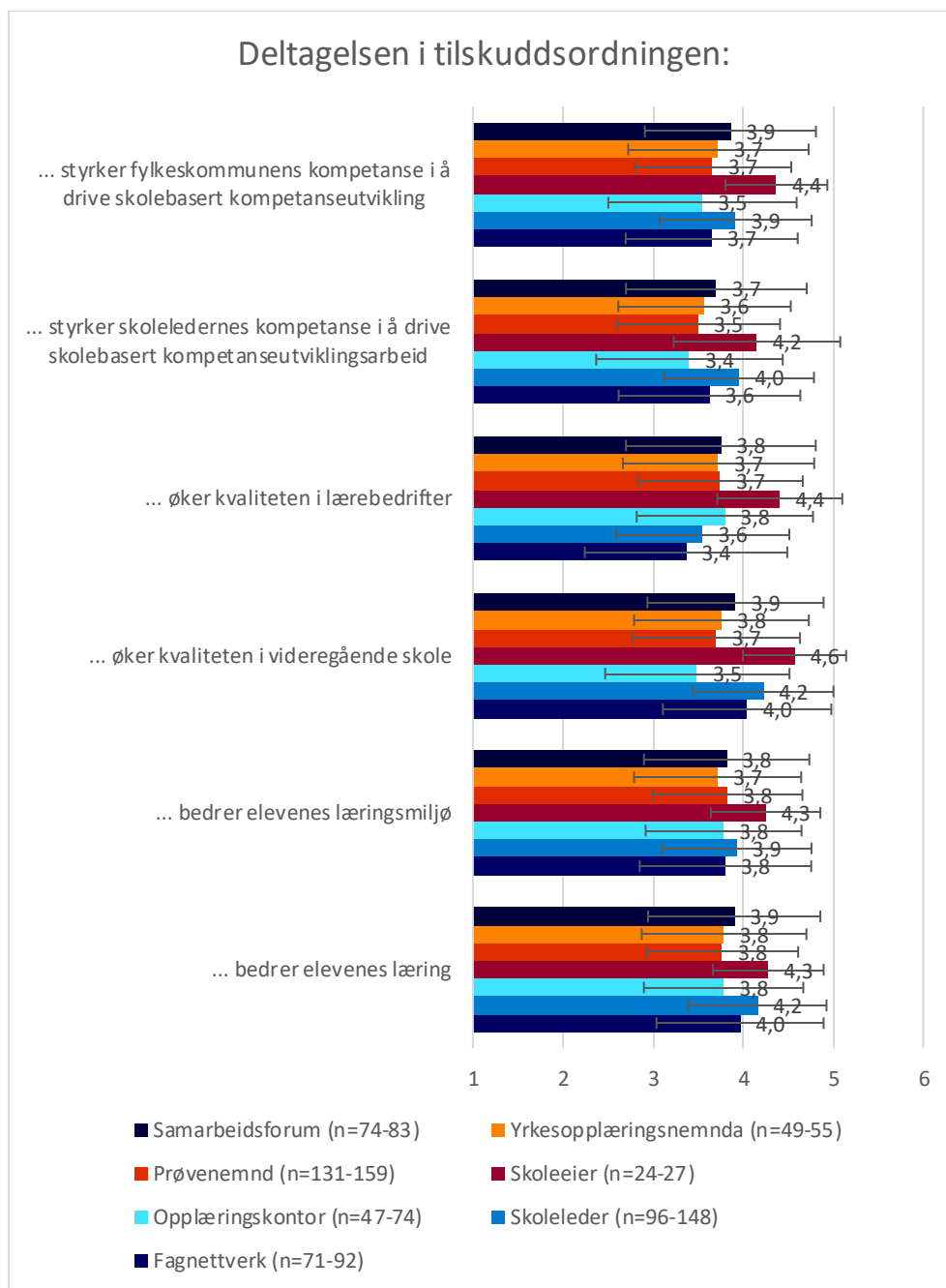
I figur 29 har vi vist gjennomsnittskåren i forskjellige respondentgrupper i vurderingen av hvilke effekter tilskuddsordningen har hatt. Man kan her skille mellom mellomliggende mål som går på skoleeieres og skolelederes evne til å drive kompetanseutviklingsarbeid og på sluttmaal som f.eks. elevenes læring.

Et mellomliggende mål er å styrke fylkeskommunens kompetanse til å drive skolebasert kompetanseutvikling. Her er fylkeskommunene/skoleeierne selv svært positive i vurderingen av hva tilskuddsordningen har betydd, med en gjennomsnittskåre på 4,4. Skolelederne er også positive (3,9), samarbeidsforumsmedlemmene det samme (3,9), mens også y-nemndsmedlemmene heller i positiv retning (3,7). Et annet mellomliggende mål er å styrke skoleledernes kompetanse til å drive skolebasert kompetanseutviklingsarbeid. Skolelederne selv opplever at tilskuddsordningen har bidratt til det (4,0). Det samme gjelder skoleeierne (4,2). Fagnettverkene, som jo består av yrkesfaglærere, heller også i positiv retning (3,6).

Tre spørsmål prøver å fange opp effekten av tilskuddsordningen på kvaliteten i skolen, det gjelder spørsmålene om tilskuddsordningen øker kvaliteten i videregående skole, om den styrker elevenes læringsmiljø og om den styrker elevenes læring. Skoleeierne opplever dette i stor grad og også skolelederne og fagnettverkene mener at tilskuddsordningen har en effekt i den retningen. Y-nemndsmedlemmene er også positive, men svarer omtrent det samme på alle spørsmålene i figur 27. Det samme gjelder samarbeidsforumsmedlemmene.

Ett spørsmål dreier seg om tilskuddsordningens betydning for kvaliteten i lærebedriftene. Her er igjen skoleeier mest positiv (4,4). Opplæringskontorene, som har gode forutsetninger for å vurdere spørsmålet, er også ganske positive (3,8), men ikke i samme grad som skoleeierne, som generelt svarer mest positivt om tilskuddsordningen. Det samme gjelder prøvenemndsmedlemmene (3,7).

Samlet sett kan man si at respondentene har et positivt inntrykk av tilskuddsordningen, men ikke i veldig stor grad. Unntaket her er skoleeierne, som svarer mer positivt enn de øvrige aktørgruppene. For noen spørsmål og noen aktører kan det skyldes begrenset kjennskap til hvilken effekt tilskuddsordningen så langt har hatt.

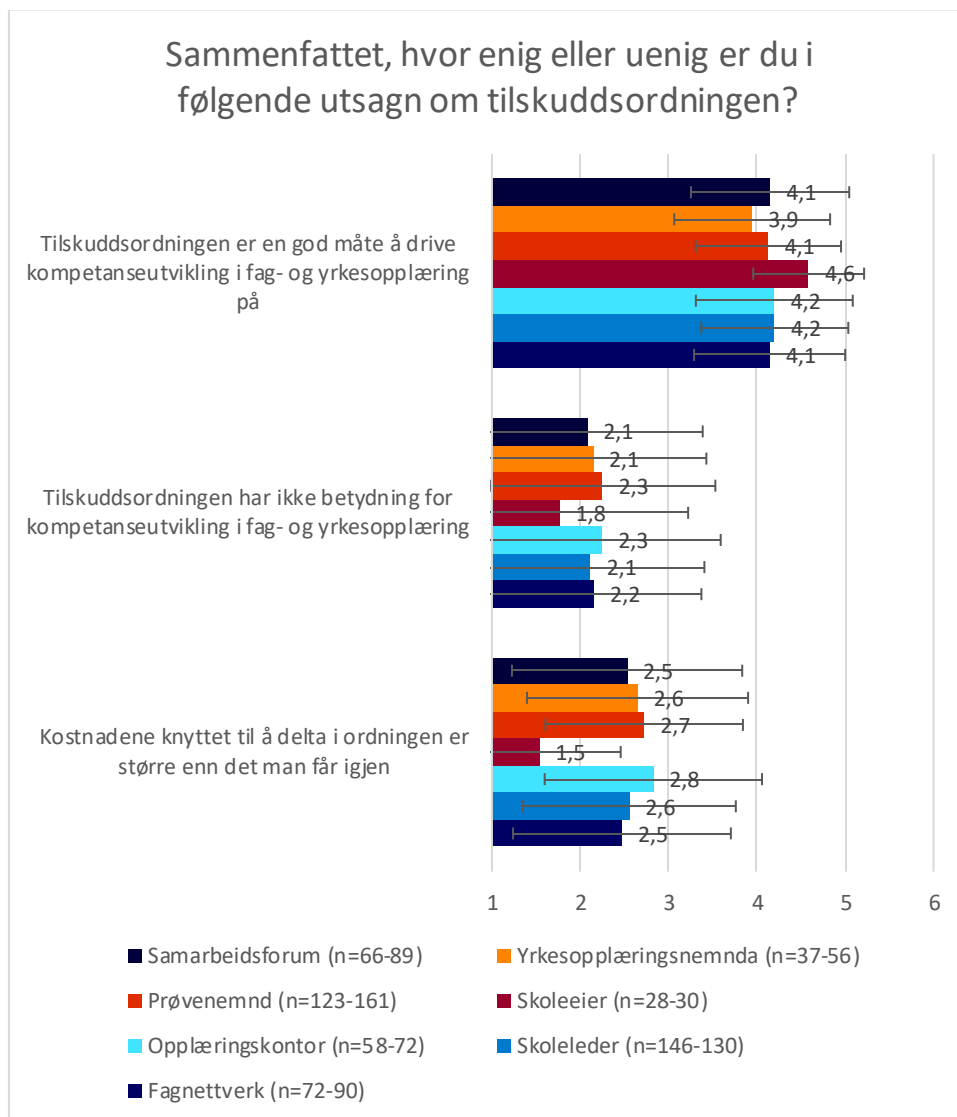


Figur 29 Gjennomsnittsskåre for utsagn om effekter av tilskuddsordningen.

Fem-delt skala 1=helt uenig og 5=helt enig.

Målgruppene som er spurt, gir samlet sett en positiv vurdering av tilskuddsordningen (figur 30). De fleste opplever den som en god måte å drive kompetanseutvikling innen fag- og yrkesopplæringen. Gjennomsnittsskåren på dette spørsmålet varierer fra 4,6 blant skoleeiere til 3,9 blant y-nemndsmedlemmer. Tilsvarende er det få som støtter en påstand om at tilskuddsordningen ikke har betydning for kompetanseutvikling i fag- og yrkesopplæringen. Det er også ganske få som opplever at kostnadene er større enn det man får igjen, men her varierer det litt mer mellom målgruppene. Skoleeierne er helt uenige (skåre 1,8), mens f.eks. opplæringskontorene i større grad heller mot det nøytrale midt-alternativet (skåre 2,8). Innenfor

yrkesopplæringsnemnda er det ingen forskjell mellom ulike typer medlemmer i synet på om tilskuddsordningen er en god måte å drive kompetanseutvikling i fag- og yrkesopplæringen på.



Figur 30 Gjennomsnittsskårer for utsagn om tilskuddsordningen.

Fem-delt skala 1=helt uenig og 5=helt enig.

4.9 Samlet om funn i spørreundersøkelsene

I dette avsnittet trekker vi fram noen hovedfunn fra spørreundersøkelsene. Samarbeidsforum er tiltenkt en sentral rolle i strategien som det organet i fylket der ulike aktører møtes for å vurdere hvilke behov som skal prioriteres og hvilke tiltak som skal velges for å dekke behovene. Vi ser at samarbeidsforumene har en sammensetning som er helt ulik y-nemnda. For det første er skolenivået, altså det lokale nivået, sterkt representert, noe som ikke er tilfelle i y-nemnda. For det andre er skolesiden mye sterkere representert enn arbeidslivssiden. Dette har trolig bidratt til at det har vært lettere for samarbeidsforumene å se kompetansebehov i skolene enn i bedriftene. Man kan også tenke seg at sammensetningen kan bidra til at samarbeidsforum kan bli mer

detaljstyrende framfor å ta en mer overordnet strategisk rolle, men dette synes bare å være tilfelle i noen fylkeskommuner, jf. kapittel 3. Samarbeidsforaene fungerer mer som en arena for informasjonsutveksling og diskusjon av kompetansebehov enn som en arena for interessekamp og forhandlinger, slik vi tolker spørreundersøkelsen blant medlemmene av samarbeidsforaene. Mange av medlemmene synes likevel at det er vanskelig å få oversikt over kompetansebehov gjennom forumet, og om lag en tredjedel svarer enten «både og» eller at de er misfornøyde med hvordan samarbeidsforumet fungerer samlet sett.

Yrkesopplæringsnemndas oppgaver overlapper i stor grad med oppgaver for samarbeidsforum. Blant annet opplever det store flertallet av medlemmene i yrkesopplæringsnemndene at nemnda er et viktig forum for å få oversikt over kompetansebehov i fylket. De opplever også at det er et viktig forum for å vurdere og prioritere behov og tiltak. Begge deler er oppgaver tillagt samarbeidsforum i forbindelse med den nye kompetanseutviklingsordningen. Dette kan gi opphav til konflikt og uklare grenseganger mellom de to organene. Ganske mange fra arbeidsgiversiden i y-nemndene er da også kritiske til hvordan samarbeidet med y-nemnda om tilskuddsordningen fungerer, f.eks. er omtrent halvparten ikke enige i at y-nemnda og fylkeskommunen har en felles forståelse av behov og tiltak. Uavhengig av hvem de representerer, opplever også ca. halvparten av alle y-nemndsmedlemmene at ansvars- og rollefordelingen mellom nemnda og samarbeidsforum er uklar.

Fylkeskommunen opplever at de har ganske god oversikt over kompetansebehovene innen fagopplæringen i fylket, det samme sier skolelederne om sin skole, mens lærerne i fagnettverkene ikke i samme grad opplever at det er tilfellet for skolelederne ved sin skole. De ulike spørreundersøkelsene gir inntrykk av at det i begrenset grad er gjennomført kartlegginger av kompetansebehov i forbindelse med tilskuddsordningen. Det kan skyldes at aktørene uansett føler at de har god oversikt over behov, at kartlegginger har vært gjennomført tidligere, eller at kompetansebehovene er styrt av fagfornyelsen og strukturendringene i yrkesfagene.

Åtte av ti skolelederne oppgir at det ble igangsatt kompetanseutviklingstiltak for yrkesfaglærere på deres skole i 2021. Om lag halvparten av fagnettverksmedlemmene svarer tilsvarende at det ble igangsatt kompetanseutviklingstiltak for yrkesfaglærere på deres skole. På bedriftssiden sier 56 prosent av opplæringskontorene at det ble igangsatt kompetanseutviklingstiltak for instruktører/faglige ledere tilknyttet opplæringskontoret i 2021. Ser vi på hvilke tiltak som er gjennomført for opplæringskontor, for instruktører og faglige ledere i bedrift og for prøvenemndsmedlemmene, er svært mange knyttet til veiledning (i bedrift), nye læreplaner og vurdering (særlig prøvenemndsmedlemmer). Nye læreplaner var også et viktig tema i mange av tiltakene for yrkesfaglærerne i skolene. For disse var det imidlertid et større innslag av andre tema, som faglig oppdatering, ny teknologi osv.

Den samlede vurderingen av tilskuddsordningen er ganske positiv i de ulike respondentgruppene, med fylkeskommunene som mer positive enn de øvrige. Fylkeskommunene opplever at tilskuddsordningen øker kvaliteten i videregående skole, styrker elevenes læringsmiljø og styrker elevenes læring, noe de andre respondentgruppene også er enige i, men i svakere grad. Når det gjelder tilskuddsordningens betydning for kvaliteten i lærebedriftene, finner vi det samme mønsteret. Målgruppene som er spurt, opplever også i hovedsak tilskuddsordningen som en god måte å drive kompetanseutvikling innen fag- og yrkesopplæringen.

5. Oppsummering og videre forskningsspørsmål

Temaet for denne rapporten er implementeringen av den nye ordningen for lokal kompetanseutvikling innen yrkesfag. Ordningen ble innført fra høsten 2019. Rapporten bygger på intervjuer og spørreundersøkelser som ble gjennomført våren 2022, da implementeringen fremdeles var i en tidlig fase. Det er også viktig å understreke at ordningen fremdeles er under utvikling, og at mye kan endre seg i løpet av evalueringsperioden som går fram til desember 2025.

Innledningsvis i rapporten formulerte vi tre spørsmål som vi ønsket å belyse. For det første var vi opptatt av hvordan fylkeskommunen har lagt til rett for den lokale gjennomføringen av ordningen. I den sammenhengen var vi særlig opptatt av hvilken rolle samarbeidsforum har spilt og på hvilken måte arbeidslivet har vært involvert i beslutningsprosessene på regionalt nivå. For det andre var vi interessert i hvilke målgrupper, kompetansebehov og tiltak som har vært prioritert i den første fasen, og hvordan disse prioriteringene er begrunnet fra fylkeskommunens side. For det tredje ville vi undersøke hvilke erfaringer og vurderinger ulike aktører har hatt med ordningen de første to årene etter innføringen. I dette kapitlet vil vi oppsummere hovedfunn i rapporten med de tre spørsmålene som utgangspunkt. Til slutt vil vi peke ut noen spørsmål som vi ser det som viktig å belyse videre i evalueringen.

5.1 Gode grep, men dårlig timing?

Innføringen av ny ordning for kompetanseutvikling i fag- og yrkesopplæringen har i den første fasen vært sterkt preget av koronapandemien og ressurskrevende prosesser knyttet til regionreformen og en delvis reversering av denne. Dette er ytre forhold som ikke har noe med organiseringen av ordningen å gjøre, men som likevel har satt sitt preg på implementeringen, og som også vil ha betydning for oppnådde resultater i løpet av evalueringsperioden. Overordnet ble den nye kompetansemodellen for hele grunnopplæringen begrunnet med et behov for å gi mer rom for lokal tilpasning og for å styrke skoleeierens kapasitet og kompetanse til å drive kvalitetsutvikling i opplæringen. På bakgrunn av tidligere evalueringer av nasjonale satsinger på kompetanseutvikling i skolen, pekte departementet på at tidligere satsinger i for liten grad hadde vært forankret i og tilpasset lokale behov, de hadde ikke tatt tilstrekkelig hensyn til at implementering av nye ordninger er tid- og ressurskrevende, og de hadde i liten grad ført til varige praksisendringer i sektoren. En omlegging med økt vekt på lokale prosesser for kartlegging av kompetansebehov kan framstå som gode grep for å møte disse utfordringene. Mye tyder likevel på at innføringen av de nye ordningene for lokal kompetanseutvikling, spesielt innenfor yrkesfagene, kom på et svært uheldig tidspunkt. Koronapandemien kunne man ikke forutse. Regionreformen kom ikke overraskende, men reverseringen i noen fylker var det vanskelig å planlegge for. Det man derimot visste om, var fagfornyelsen, med ny yrkesfaglig tilbudsstruktur og nye læreplaner. Innføringen av fagfornyelsen medfører behov for ny kompetanse for alle målgruppene for den nye tilskuddsordningen, og disse behovene er i stor grad like i alle fylker. I tillegg ble fylkeskommunene fra Utdanningsdirektoratets side oppfordret til å prioritere kompetanseutviklingsbehov knyttet til fagfornyelsen. Det kan derfor stilles spørsmål ved forutsetningene for å kartlegge og gjennomføre kompetanseutvikling med utgangspunkt i lokale behov, nettopp i denne perioden.

5.2 Uklar rolle- og oppgavefordeling på regionalt nivå

Kravet om etablering av samarbeidsforum er forskriftsfestet og utgjør et sentralt element i de nye ordningene for kompetanseutvikling både i skole og yrkesfag. Samarbeidsforaene kan forstås som en form for samstyring eller nettverksorganisering som i utgangspunktet kan tenkes å støtte opp om en arbeidsform der de ulike aktørene samarbeider om å utvikle felles forståelser, mål og handlemåter (Fossestøl mfl. 2021:44). Når det gjelder tilskuddsordningen i skolen, viser imidlertid evalueringen at etablerte kompetansenettverk framstår som viktigere aktører og arenaer enn samarbeidsforaene. Også når det gjelder yrkesfagene, ser vi at samarbeidsforaene foreløpig ikke kan sies å fungere etter intensjonen. Her har i tillegg yrkesopplæringsnemnda lovbestemte oppgaver som i noen grad overlapper med oppgaver som er tiltenkt samarbeidsforaene i tilskuddsordningen. Både i intervjuene og i spørreundersøkelsene ser vi at ansvars- og rollefordelingen mellom samarbeidsforum og yrkesopplæringsnemnda oppleves som uklar. Når det ligger en klar føring fra sentralt nivå om at det skal opprettes et samarbeidsforum, er det påfallende at det ikke er foretatt en tydeligere avklaring av rolle og ansvar mellom de to organene.

5.3 Prioritering av skolerettede tiltak i første fase

Tilskuddsordningen for kompetanseutvikling i yrkesfag er rettet mot aktører i skole og arbeidsliv, med yrkesfaglærere, instruktører og faglige ledere og prøvenemndsmedlemmer som viktige målgrupper. Et viktig spørsmål i evalueringen er hvilke målgrupper, kompetansebehov og tiltak som har vært prioritert i den første fasen, og hvordan disse prioriteringene blir begrunnet fra fylkeskommunens side. Intervjuene med fylkeskommunene viser at tiltakene i første fase i stor grad har vært rettet mot ansatte i skolen, mens målgruppene i arbeidslivet i mindre grad har vært prioritert. Dette inntrykket får vi bekreftet i spørreundersøkelsene. Åtte av ti skoleledere oppgir at det ble igangsatt kompetanseutviklingstiltak for yrkesfaglærere ved deres skole i 2021. Mange av kompetansetiltakene har vært knyttet til innføringen av fagfornyelsen. Det er flere mulige forklaringer på at skolerettede tiltak har vært prioritert i første fase. Det kan ha sammenheng med plasseringen av ansvaret for tilskuddsordningen i skoleseksjonen i mange fylkeskommuner, eller at lærere og avdelingsledere dominerer i fagnettverk som har vært involvert i kartlegging av kompetansebehov. En annen mulig forklaring er at det er lettere for fylkeskommunen som skoleeier å kartlegge kompetansebehov i skolene enn i lærebedrifter. En tredje forklaring er at prioriteringen av målgrupper i noen grad følger innføringstakten i fagfornyelsen, og at det nå vil skje en dreining mot lærebedriftene som skal ta i bruk nye læreplaner og lærlinger etter ny struktur fra høsten 2022. Når det gjelder prøvenemndene skjer mye av opplæringen i forbindelse med oppnevningen av nye prøvenemnder. Vi er for tiden midt i en oppnevningsperiode (2020-2024), og det er derfor rimelig å anta at det vil være mer kompetanseutvikling rettet mot denne målgruppa senere i evalueringsperioden.

5.4 Fylkeskommunene er mest positive til ordningen

Et viktig formål med denne rapporten har vært å kartlegge de ulike aktørenes erfaringer med og vurdering av den nye kompetansemodellen drøye to år etter innføringen. For å belyse dette har vi gjennomført spørreundersøkelser til medlemmer av samarbeidsforum, yrkesopplæringsnemnder og prøvenemnder. I tillegg har vi gjennomført spørreundersøkelser blant skoleledere,

opplæringskontor og medlemmer av fagnettverk. Undersøkelsene viser at den samlede vurderingen av tilskuddsordningen er ganske positiv i de ulike respondentgruppene, men at fylkeskommunene gjennomgående er mer positive enn de øvrige. Fylkeskommunene svarer i stor grad bekreftende på at tilskuddordningen øker kvaliteten i skolen, styrker elevenes læringsmiljø og elevenes læring. De andre respondentgruppene er enige, men i mindre grad. Også når det gjelder tilskuddsordningens betydning for kvaliteten i lærebedriftene, finner vi det samme mønsteret. Målgruppene som er spurt, opplever i hovedsak også tilskuddsordningen som en god måte å drive kompetanseutvikling innen fag- og yrkesopplæringen. Det er forholdvis lite variasjon i svarene, men det er likevel interessant å merke seg at fylkeskommunene i stor grad gir uttrykk for positive erfaringer med ordningen. Dette gjenfinner vi i noen grad også i intervjuene, der mange også peker på verdien av å delta på digitale og fysiske nettverksmøter som gir gode muligheter for erfaringsdeling og utveksling av ideer om kompetanseutvikling i fag- og yrkesopplæringen.

5.5 Videre forskningsspørsmål

Prosjektbeskrivelsen for evalueringsoppdraget løfter fram tre sentrale tema for evalueringen av tilskuddsordningen i yrkesfagene. De tre temaene er knyttet til fylkeskommunens rolle, samarbeidspartneres rolle og den lokale forankringen av tiltakene. Dette er tema som har vært behandlet i denne rapporten og i tidligere publikasjoner og som vi også vil ta med oss videre i evalueringen. På bakgrunn av funn så langt i evalueringen, vil vi her peke på noen spørsmål som vi mener det er viktig å få mer kunnskap om framover.

Vi har sett at det er store variasjoner i bruken av og erfaringene med bruk av samarbeidsforum. Det blir viktig å se hvordan dette utvikler seg videre og hvilken rolle samarbeidsforum i praksis kommer til å spille i forhold til yrkesopplæringsnemnda, fagnettverk og andre nettverk og samarbeidsarenaer på regionalt nivå. I den grad fylkeskommunene velger å organisere seg og ta i bruk ulike typer nettverk, blir det viktig å se i hvilken grad og på hvilken måte dette får konsekvenser for gjennomføring og måloppnåelse i ordningen. Generelt blir det viktig å få fram både likhetstrekk og forskjeller når det gjelder hvordan fylkeskommunen ivaretar sine roller og hvilke aktører som er involvert når det gjelder å identifisere, fortolke og vektlegge ulike kompetansebehov, også ut over den første fasen.

I tillegg til sentrale føringer og grep i form av nye nettsider og forskriftsfestede retningslinjer har myndighetene etablert et nasjonalt nettverk for ordningen innen yrkesfag. I den videre evalueringen vil vi undersøke hvilke saker som diskuteres i det nasjonale nettverket og hvilke erfaringer fylkeskommunene har med nettverksorganiseringen på nasjonalt nivå som virkemiddel for kvalitets- og kompetanseutvikling i fag- og yrkesopplæringen.

Både i denne rapporten og i tidligere publikasjoner fra evalueringen har vi lagt vekt på samarbeidet mellom utdanningsmyndighetene og partene i arbeidslivet når det gjelder utviklingen av kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. Tidligere studier har konkludert med at arbeidslivets innflytelse er blitt gradvis svekket etter innføringen av Reform 94. I den sammenhengen er det interessant å undersøke om den nye infrastrukturen som bygges opp rundt den nye kompetansemodellen oppleves å styrke eller svekke partenes innflytelse over kompetanseutviklingen på lokalt nivå.

Referanser

Aasen, P., Prøitz, T., & Rye, E. (2015). Nasjonal læreplan som utdanningspolitisk dokument. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, (06), 417–433.

Difi (2015). *Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999-2015*. Difi-rapport 2015:19.

Fossestøl, K., Borg, E., Flatland, T., Hermansen, H., Lyng, S., Mausethagen, S., Myrvold, T. (2021). *Lokal kompetanseutvikling. Evaluering av implementeringen av ny tilskuddsordning i grunnopplæringen*. AFI-rapport 2021:6.

Hagen & Nyen (2009). *Kompetanse – for hvem? Sluttrapport fra evalueringen av «Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005–2008*. Fafo-rapport 2009:21.

Hilsen, A.I., Nyen, T., & Tønder, A. H. (2012). *Hospitering i fagopplæringen. Evaluering av forsøksordninger i seks fylker*. Fafo-rapport 2012:61.

Jørgensen, C. H. & Tønder, A. H. (2018). Transitions from vocational education to employment in the Nordic countries. I C. H. Jørgensen, O. J. Olsen & D. P. Thunqvist (eds.), *Vocational Education in the Nordic Countries: Learning from Diversity*. New York: Routledge.

Kunnskapsdepartementet. (2017). *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen: Meld. St. 21 (2016–2017)*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-21-20162017/id2544344/>

Kunnskapsdepartementet. (2008). *Kvalitet i skolen: St.meld.nr.31 (2007-2008)*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/806ed8f81bef4e03bccd67d16af76979/no/pdfs/stm200720080031000dddpdfs.pdf>

Lahn, L. C., Johannesen, H. S., Fossestøl, K. (2021). *Evaluering av ny kompetansemodell Temanotat 2: Desentralisert kompetanseutvikling for yrkesfag - utfordringer og muligheter*. AFI-rapport 8/2021.

Lyng, S.T, Borg, E., Fossestøl, K., Hermansen, H., Johannesen, H.S., Lahn, L.-C., Mausethagen, S., Myrvold, T. & Pedersen, E. (2021). *Evaluering av ny kompetansemodell – Temanotat 1: Programteori, foreløpige funn og videre forskningsspørsmål*. AFI-rapport 2/2021.

Nyen, T. & Tønder, A. H. (2014). *Yrkesfagene under press*. Oslo: Universitetsforlaget.

Olsen, O.J. (2008). *Institusjonelle endringsprosesser i norsk fag- og yrkesopplæring. Fornyelse eller gradvis omdannelse?* Notat 5-2008. Bergen: Rokkansenteret, Universitetet i Bergen.

Røiseland, Asbjørn og Signy I. Vabo (2008): «Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen», *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, volum 1-2: 86-103.

POSTADRESSE:

Arbeidsforskningsinstituttet AFI
OsloMet – storbyuniversitetet
Stensberggata 26
Postboks 4, St. Olavs Plass
0130 Oslo

TELEFON:

93 29 80 30

E-POST:

postmottak-afi@oslomet.no