

Kvittering på innsendt hørings svar på Høring NOU 2019:25 Med rett til å mestre

Høringens saksnummer: 20/113

Høring: Høring NOU 2019:25 Med rett til å mestre

Levert: 26.06.2020 11:32:25

Svar type:

Jeg svarte som: Annen offentlig etat

Avsender: Folkehelseinstituttet

Kontaktperson: Martin Flatø

Kontakt e-post: martin.flato@fhi.no

Hørings svar

NOU 2019:25 «Med rett til å mestre» tar mange viktige grep om struktur og innhold i videregående opplæring. Den søker å skape et opplæringstilbud som er tilgjengelig for alle, møter alle med et tilbud tilpasset den enkelte og som gir den enkelte tid til å oppleve mestring på veien mot studie- eller yrkeskompetanse (s 9). Disse prinsippene er gjennomgående for forslagene i NOU 2019:25, og er prinsipper vi deler.

Vårt hørings svar vil primært dreie seg om to aspekter ved NOU 2019:25. Vi vil forsøke å se videregående opplæring og forslagene i NOU 2019:25 i et folkehelseperspektiv, fordi vi mener perspektivet bør være gjennomgripende på tvers av sektorer. Vi vil også se NOU 2019:25 i sammenheng med NOU 2019:3 og dermed trekke inn et kjønnsperspektiv. Spesielt er det viktig at innhold og struktur i videregående opplæring gir bedre muligheter for at gutter lykkes med skolen, og at kjønnssegregering av arbeidslivet motvirkes.

Formål og perspektiver

Utvalget skriver at den sentrale oppgaven for videregående opplæring skal være å legge grunnlaget for personlig utvikling og for at den enkelte skal kunne være en aktiv deltaker i et mangfoldig samfunn, det være seg i yrkesliv, på politiske, kulturelle eller andre arenaer. Dette begrunnes med at aktiv deltakelse er viktig for å skape en inkluderende og trygg ramme rundt vårt demokratiske styresett.

Det er vanskelig å være uenig i at dette er sentrale oppgaver, men det er problematiske sider ved å legge dette til grunn som den eneste sentrale oppgaven for videregående opplæring. Her mangler det resonnement rundt videregående opplærings betydning for den enkelte og egenverdien i det.

Utdanning gir individer muligheter til livsutfoldelse, livsmestring og et sosialt fellesskap. Dette er blant faktorene som gjør utdanning til et glimrende folkehelseiltak. Den aktive deltakelsen er viktig for individet selv, og disse individuelle godene er viktige for hele samfunnet.

Utvalget peker på utfordringer for videregående utdanning av høyere levealder og at folk står lenger i arbeid. Men høy levealder og lang yrkesdeltakelse er også delvis et resultat av et velutdannet samfunn. Kinge m.fl. (2019) relaterer inntektsforskjeller til 8 års forskjell i levealder for kvinner og 14 år for menn, en forskjell som henger sammen med de arbeids- og inntektsmulighetene som en utdanning kan gi. I tillegg viser de at fullføring av videregående opplæring kan ha betydning for levealder utover å påvirke inntekt, ved at personer med fullført videregående opplæring har 1-3 års høyere levealder i alle inntektsgrupper. I Norge har man også vist gjennom et naturlig eksperiment at utdanning har redusert dødeligheten blant voksne (Grytten mfl., 2020). En metaanalyse av kausalstudier viser at utdanning er viktigere for helsen til menn, og påvirker levealder mer når den fører til arbeid, når kvaliteten er god og når utdanningsnivået i personens omgangskrets også øker (Galama mfl., 2018).

Også den norske studien av kausaleffekter av utdanning på dødelighet viser at utdanning er spesielt viktig for menns helse (Grytten mfl., 2020). Mye tyder på at videregående yrkesopplæring er spesielt viktig for menn; styrkingen av yrkesopplæring som følge av Reform 94 økte menns sysselsetting og inntekt (Bertrand mfl., 2019). Samtidig er menn spesielt utsatt i videregående opplæring. Etter fem år er det 30% menn og 20% kvinner som ikke har fullført og 7 av 10 søkere som ikke får læreplass er menn (NOU 2019:3). Flere av utdanningsprogrammene er også svært kjønnsdelte. Vi mener derfor også at utdanning må vurderes i et kjønnsperspektiv. Både folkehelse- og kjønnsperspektivet bør få konsekvenser for innhold og struktur i videregående opplæring.

Om å gå i ulik takt

En rød tråd gjennom utvalgets forslag er at elevene skal kunne gå i ulik takt. Obligatoriske innføringsfag skal avhjelpe elever som ikke har godt nok grunnlag fra grunnskolen i norsk, engelsk og matematikk (tiltak 11). Modulinnstillingen gjør at elevene kan ta fag på ulike nivåer og fullføre til litt ulik tid. Retten til opplæring foreslås endret til en rett til fullføring (tiltak 1, 7), og elever som ikke består fag får ta dem om igjen (tiltak 11, 12).

Mer fleksibilitet i utdanningsløpet var også et viktig poeng i NOU 2019:3. Vi tror innføringsfag og mulighet til å få ny opplæring er gode tiltak som kan gjøre at flere fullfører videregående skole. Likevel er vi ikke sikre på om tiltaket er godt nok tilpasset de svakest presterende elevene, og tenker at tilbudet kanskje er bedre egnet for elever på et middels prestasjonsnivå.

Det er noe uklart hvilke grupper som innføringsfagene blir obligatoriske for,

men utvalget nevner elever som mangler karakter eller har karakteren 1 i det spesifikke faget (s. 45). Begrunnelsen for tiltaket ligger i stor grad i den sterke sammenhengen mellom grunnskolepoeng og fullføring av videregående opplæring. Det implisitte argumentet er at årsaken til denne sterke sammenhengen ligger i at elevene ikke har gode nok kunnskaper i enkeltfag, og at å gi et utvidet tilbud til de som ikke oppfyller minimumskravene i grunnskolen vil kunne gjøre at de mestrer videregående opplæring. Vi tror dessverre at problemene er mer sammensatt. Utfordringen til elever med lave grunnskolepoeng kan dreie seg om læringsvansker, manglende motivasjon, og muligens er de ikke modne for et videregående utdanningsløp. Gutter og barn født sent på året er overrepresentert blant disse. En utfordring de har kan være lav valgmodenhet, at de ikke kjenner seg selv og yrkesmuligheter godt nok til å ta et riktig valg om videregående opplæring. Å gi dem et ekstra skoleår der de kan få økt motivasjon for skole gjennom å få bruke egne interesser, få utforsket ulike yrker og få faglig påfyll i flere fag vil kunne utvikle valgmodenhet blant disse. Med utvalgets forslag, må alle velge utdanningsprogram etter 10. trinn. Vi mener at elevene også bør kunne *velge* i ulik takt og at systemet bør erkjenne at ikke alle er klare for å velge etter ungdomsskolen.

Videre kan også elever med karakterene 2 og 3 trenge å bruke tid til å kvalifisere seg til videregående skole. I NOU 2018:15 skriver utvalget at «det går et skille ved 35 grunnskolepoeng» og at «Over dette nivået øker sannsynligheten for å gjennomføre betraktelig». Dette er ikke reflektert i utvalgets tiltak. Om flere skal fullføre videregående skole, må det satses på kvalifiserende tiltak for en langt større gruppe enn de med manglende karakter eller karakteren 1 i enkeltfag i grunnskolen.

Liedutvalget skriver videre at «Det er også vårt land kommet forslag om å innføre karakterbaserte krav til inntak» med henvisning til NOU 2019:3 i en fotnote. Stoltenbergutvalget har ikke foreslått å innskrenke retten til videregående opplæring ved å sette et karakterbasert krav til inntak. Gjengivelsen er uriktig. Tvert imot foreslo Stoltenbergutvalget et frivillig utforskende skoleår etter 10. trinn, mens Liedutvalget foreslår obligatorisk krav til å bestå innføringskurs før eleven får ta del i de ordinære fagene. Stoltenbergutvalget hadde også et forslag om å utrede en nedre karaktergrense for opptak til studiespesialisering, rundt 35 grunnskolepoeng. En slik nedre grense var kun tiltenkt studiespesialisering og ikke andre studieforbereidende eller yrkesfaglige utdanningsprogram. I dag er det i praksis en nedre karaktergrense på mange andre utdanningsprogram på grunn av knapphet på elevplasser, slik at en del elever med lave grunnskolepoeng ikke har andre alternativ enn det svært teoritunge studiespesialiserende programmet. Det er uheldig for deres muligheter til å fullføre videregående opplæring. Stoltenbergutvalget presiserte videre at det er en forutsetning for forslaget at andre av utvalgets

tiltak gjennomføres. Det gjelder særlig forslaget om et utforskende skoleår etter grunnskolen der elevene får mulighet til å forbedre sine karakterer og faglige prestasjoner, opptak til videregående opplæring basert på en kombinasjon av grunnskolepoeng og egnethet og styrking av utdanningsløp som kombinerer studieforbereende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer.

Liedutvalget mangler refleksjoner rundt hvilke utdanningsprogram som er mest hensiktsmessig for elever med lave grunnskolepoeng. En medvirkende årsak til at denne refleksjonen mangler, er trolig den feilaktige fremstillingen av gjennomføringsstatistikk i NOU 2018:15. Basert på kullet som startet videregående i 2013, har vi derfor laget en mer korrekt figur som viser fullføring etter grunnskolepoeng i vedlegg til denne høringsuttalelsen.

I figur 8.7 i NOU 2018:15 vises fullføringsgrad for fem grupper: de med manglende og under 25 grunnskolepoeng, og de med 25-34, 35-44, 45-54 og 55+ grunnskolepoeng. Sammenslåingen av SSBs ni grupper til disse fem forkludrer bildet av sammenhengen mellom grunnskolepoeng og fullføring på studieforbereende og yrkesfag. Å slå sammen elever som mangler grunnskolepoeng med elever med 10-24 grunnskolepoeng gir lite mening. Elever som mangler grunnskolepoeng er en svært heterogen gruppe, med både faglig svake elever og elever med et varierende utgangspunkt som ikke har fått grunnskolepoeng på grunn av høyt sykefravær eller flytting til Norge. I denne gruppen fullfører 38% av elevene på studieforbereende program innen fem år, mot 26% på yrkesfag. Dette reflekterer trolig at den delen av gruppen som starter på studieforbereende har et betydelig bedre utgangspunkt enn de som starter på yrkesfag. Om man sammenligner relativt like elever, er bildet et helt annet. Blant elever med 10-24 grunnskolepoeng er det bare 15% som fullfører på studieforbereende og 21% som fullfører på yrkesfag (en forskjell på 40%), og blant elever med 25-29 grunnskolepoeng er fullføringsandelen 32% på studieforbereende og 41% på yrkesfag (SSB, 2020). Også blant elever med 30-34 grunnskolepoeng er fullføringsgraden høyere på yrkesfag, med 57% vs. 60% fullføring. Det korrekte bildet er altså at elever med lave grunnskolepoeng fullfører i større grad på yrkesfag enn på studieforbereende, mens elever med høye grunnskolepoeng i størst grad fullfører på studieforbereende program. Liedutvalget konkluderer derimot med at «Elever med likt antall grunnskolepoeng har omtrent lik sannsynlighet for å gjennomføre enten de begynner på studieforbereende utdanningsprogram eller yrkesfaglige.» Dette er en grov feilslutning.

Vi har ikke tilsvarende fullføringstall for elever som går et planlagt løp mot grunnkompetanse, men det er anslått at denne er høyere enn for utdanningsprogrammene for desilen med lavest grunnskolepoeng, dvs. under 30 grunnskolepoeng. I denne gruppen der bare 1 av 4 fullfører med sluttkompetanse, spørres det om innføringsfag vil være tilstrekkelig for å gi

elevene en reell mulighet til å fullføre. Vi er enige med utvalget at det er behov for en mulighet til å oppnå grunnkompetanse som sluttkompetanse (tiltak 10) og at disse får mulighet til å fullføre med studie- eller yrkesfaglig kompetanse senere.

Om de to hovedretningene

Et annet hovedgrep som utvalget foreslår er en rendyrking av to hovedretninger (tiltak 8). Opplæringsløpene skal ta utgangspunkt i sluttkompetansen, dvs. å gjøre elever studieforbereid eller faglærte. Med to hovedretninger mener utvalget at det kan stilles høyere krav, og det kan gjøre elevene bedre forberedt til videre studier og arbeidsliv. Dette mener vi er positivt.

Vi deler også utvalgets bekymring for påbygging til studiekompetanse, som har lav fullføringsgrad, oppleves som et svært teoritungt år for elevene, og har økt i omfang som gjør at den spiller en langt større rolle enn tiltenkt.

Vi undrer oss likevel om det er nødvendig å skape et system med en så rigid todeling som utvalget legger opp til. Når 10.000 elever velger yrkesopplæring med påbygging er det et uttrykk for at mange ikke finner seg til rette i ett av hovedløpene. Vi mener at elevene også skulle hatt et tredje valg, om et kombinert løp der fellesfagene hovedsakelig er fra det studieforbereidende løpet og programfagene fra et yrkesfaglig løp. Vi tror mange kunne trives med en mer variert hverdag der både yrkesopplæringen og de studieforbereidende fagene spres utover tre år + læretid. Elevene kan da fullføre med enten dobbeltkompetanse eller en av sluttkompetansene. De får dermed velge i ulik takt. Dette forslaget har ikke utvalget sett nærmere på.

I stedet lanserer de løsninger som vi mener har flere svakheter. De vil opprette flere studieforbereidende programmer (tiltak 34) og nevner spesifikt et studieforbereidende tilbud i helsefag. Da må elevene velge mellom et yrkesfaglig og et studieforbereidende helsefagløp allerede på 10. trinn. Det er ikke en løsning som er tilpasset elever som er interessert i helsefag men usikre på hvor mye utdanning de vil ta. Det legges ikke opp til at elever skal kunne gå mot fagbrev etter studieforbereidende helsefag uten å bruke et år på yrkesfaglig påbygging. Argumentet for å opprette et studieforbereidende løp i akkurat helsefag, er at mange som tar helsefag tar påbygging. Programmet har også en overvekt av jenter. Dersom det åpnes for to retninger innen helsefag men ikke for tilsvarende alternativer til yrkesfaglige program med overvekt av gutter, kan det føre til en enda sterkere kjønnsforskjell i oppnådd utdanning.

Videre vil utvalget utvide påbygging til studiekompetanse til 1,5-2 år (tiltak 77). Den ekstra tiden skal brukes til strengere krav (tiltak 76). Det kan fungere for elever som er svært motiverte for et omvalg. Men vi frykter at mange ikke vil make et så ensidig og teoritungt løp der elevene ikke får uttrykk for

praktiske eller estetiske ferdigheter eller har noe særlig valgfrihet i fagsammensetning. Vi tror også det er uheldig at yrkesfagelevne som ønsker studiekompetanse ikke får mulighet til å bygge videre på tyngre teoretiske fag etter grunnskolen. Utvalget vil fjerne retten til påbygging etter Vg2 og kun gi denne retten etter Vg3 eller lære (tiltak 79). I NOU 2019:3 vises det til at elever som tar påbygging etter yrkeskompetanse ikke fullfører i større grad enn elever uten fagbrev når man ser begge kjønn under ett. Gutter fullfører i noe større grad etter yrkeskompetanse, mens jenter med fagbrev fullfører påbygging i noe mindre grad enn de som ikke har fagbrev. For noen kan det å ha prøvd seg i arbeidslivet gi motivasjon til å vende tilbake til skolen for påbygging. Men for elever som er oppriktig misfornøyd med sitt valg av yrkesfag, vil det virke demotiverende å gå gjennom to år med lære før de får ta omvalg. Det tilbakevendende punktet er at utvalget ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til elevenes fleksibilitet til å velge i utakt gjennom utdanningsløpet. Her er det en åpenbar risiko for at elever ender med det minst ønskelige utfallet, som er å avslutte opplæringen uten sluttkompetanse.

Angående mulighetene for dobbeltkompetanse, drøfter utvalget TAF og YSK-løpene og ønsker mer kunnskap om sluttkompetansene til disse elevene før programmene eventuelt fortsetter (tiltak 51). Disse løpene er veldig spesielle ordninger med en fireårig vekslingsmodell der elevene har læreplass fra Vg1, og elevene tas opp etter karakterer og intervju. Dette er altså en liten og spesielt utvalgt elevgruppe. Erfaringene fra ordningene kan dermed ikke si så mye om hvordan bredere løp mot dobbeltkompetanse vil fungere. Man bør i tillegg innhente kunnskap om programmer som er mer relevante for oppskalering, som forsøket med treårig barne- og ungdomsarbeiderfag med studiekompetanse som tilbys ved Ulsrud videregående skole i Oslo.

Et mindre rigid skille mellom hovedretningene kunne også åpnet for kombinasjoner av de studieforbredende programmene utenom studiespesialisering med yrkesopplæring. Dette er program der elevene får fordype seg i fag som ofte ligger nær egne interesser, som idrett, data, musikk og estetiske fag. Flere av disse programmene var opprinnelig yrkesfaglige og har etter hvert blitt studieforbredende. Vi tror mange elever kan oppleve økt motivasjon av å få uttrykk for sine interesser samtidig som de tar et yrkesfaglig utdanningsprogram. Dette kunne gitt en spesiell yrkeskompetanse etter f.eks. tre år, og flere av disse kombinasjonene vil åpenbart være attraktive blant arbeidsgivere (f.eks. barne- og ungdomsarbeider med musikk). Det er også en kjensgjerning at flere av utdanningsprogrammene er svært kjønnsdelte. Muligheter til å ta moduler utenom eget program kan blande gruppene mer og gjøre det lettere å velge kjønnsutradisjonelt.

Tiltak på studieforbredende programmer

Utvalget ønsker større vektlegging av programfag og større muligheter til fordypning (14, 16, 36, 43, 46-47). Det kan gi både styrket kompetanse og virke motiverende på elevene. De foreslår at dette også får utslag i karakterene (tiltak 30). Vi skulle gjerne sett beregninger av hvordan dette tiltaket vil påvirke kjønnsfordelingen i karakterpoeng. Det er godt mulig at tiltaket vil bidra til å utjevne disse forskjellene. Samtidig skal norskfaget få avsluttende karakter hvert år (tiltak 21) og det er uklart hvor mange norskkarakterer elevene vil ende opp med. For at kjønnsforskjellen i karakterpoeng ikke skal øke, er det viktig at dette ikke medfører økt vekt av obligatoriske språkkarakterer på vitnemålet.

Et av tiltakene som reduserer mengden fellesfag er å fjerne matematikk 2P (tiltak 42). Det er ikke klargjort hva konsekvensen av dette tiltaket vil være for minimumsnivået i matematikk for elever med studiekompetanse, om det betyr at elever kan få vitnemål med 1P som høyeste kompetanse. Med kunnskapsløftet ble minstekrav på to år med matematikk innført fordi kunnskapene ikke var tilstrekkelige etter ett år (1Y). Å senke minstekravet i matematikk tilbake til utgangspunktet kan være problematisk av flere grunner. Norge er blant landene med dårligst resultat i Timss Advanced og har samtidig få elever som tar matematikk til høyeste nivå sammenlignet med andre land (Grønmo mfl., 2016). En studie som bruker tilfeldig eksamenstrekk viser at elever som blir trukket i matematikk fullfører videregående i større grad og oftere velger realfag, effekter som er større for menn enn kvinner (Falch mfl., 2014). Matematikkferdigheter henger sammen med studiemestring og er nødvendig grunnkompetanse innen stadig flere fagdisipliner. Utvalget omtaler norskfaget som sentralt for «utvikling av elevenes språkkompetanse, danning og identitetsutvikling» og engelsk er sentralt for «elevenes interkulturelle kompetanse og fremmer økt forståelse for andres levesett». Liknende refleksjoner finner vi ikke om matematikkfaget og vi stiller spørsmål ved om utvalget har undervurdert fagets betydning for videre studier.

Et fellesfag som utvalget vil øke omfanget av, er kroppsøving (tiltak 44). Vi mener fysisk aktivitet har en viktig plass i norsk skole, også på videregående. Utvalgets forslag er imidlertid å øke timetallet for å gi mer plass til det tverrgående temaet folkehelse og livsmestring. Vi savner refleksjoner rundt hvilke kompetansekrav som bør gjelde for lærere som underviser i dette tverrfaglige temaet. Vi mener det er behov for helsefaglig og psykologisk kompetanse for å undervise i folkehelse og livsmestring, og tror ikke kroppsøvingslærere uten slik utdanning kan fylle rollen som er tiltenkt av utvalget fullt ut.

Mangel på læreplasser

I utvalgets mandat pekes det spesielt på vedvarende mangel på læreplasser som en utfordring i dagens yrkesopplæring. Utvalget anerkjenner at det er

et problem at mange elever ikke får tilbud om læreplass. De viser til at bare 74% av søkerne fikk læreplass i 2018, det vil si at 7500 elever manglet tilbud. I mandatet vises det til at dette har ligget mellom 7000 og 9000 søkere uten plass. Vi deler utvalgets problembeskrivelse. Utdanningsdirektoratets tall for 2019 er ikke sammenlignbart med tidligere år, da direktoratet har tatt ut søkere som har trukket søknaden eller ikke svart på fylkeskommunens henvendelser. Den omleggingen mener vi ikke er god bruk av statistikk, ettersom manglende tilbud kan være en årsak til at søkeren trekker seg eller ikke svarer på henvendelser. Vi håper at en underrapportering av antall uten læreplass i statistikken ikke vil medføre redusert påtrykk for å øke antall læreplasser.

Til tross for en god forståelse av problemet, anbefaler ikke utvalget tiltak som kan øke antall læreplasser betraktelig. Økt lærlingtilskudd er det tiltaket som Riksrevisjonens undersøkelser viser at er viktigst for at bedrifter skal ta inn flere lærlinger, men utvalget anbefaler ikke dette. Eneste omtale av lærlingtilskuddet er at utvalget ønsker at tilskuddet blir vurdert redusert ved annen gangs utdanning (tiltak 86).

I stedet vil utvalget bruke betydelige midler på lite tilfredsstillende erstatninger for de som ikke får læreplass. De vil styrke alternativ Vg3 i skole til tross for at de skriver at kvaliteten på opplæringen generelt er vurdert som dårlig, og programmet har lav søking og svak gjennomføring. Vi tror ikke Vg3 i skole vil kunne gi et fullverdig yrkesopplæringstilbud og gi elevene den tilknytningen til arbeidslivet og anerkjennelsen som dagens lærlingeordning medfører. Utvalget skriver at «norsk fag- og yrkesopplæring er bygget på lange tradisjoner om læring i arbeidslivet der kompetansen i faget ble overført fra mesteren til lærlingen.» Dette er en fagtradisjon som bør tas vare på, og derfor bør ressurser brukes på å øke tilgangen til læreplasser. Vi er også i tvil om utvalget selv tror at betydelig flere vil gjennomføre med fagbrev dersom Vg3 i skole styrkes. Målgruppen for tiltaket som legges til grunn i de økonomiske analysene er 1200 elever mot 1177 elever i dag, så det forventes ikke at flere vil velge løpet. Dette utgjør bare 16% av søkere uten læreplass og det beskrives ikke hvordan de resterende søkerne skal få et opplæringstilbud. Et annet tiltak er å gi elever som ikke får læreplass tilbud om kvalifiseringstiltak (tiltak 70). Det kan sikkert være nyttig for noen elever. Men tiltaket bryter med utvalgets gjennomgående holdning om at formålet med den ordinære opplæringen er å gjøre elevene yrkesforberedt og at hvert nivå skal kvalifisere for det neste. Dette er elever som har fullført Vg1 og Vg2 og dermed bør være kvalifisert for læreplass. Tiltaket skaper heller ikke flere læreplasser og svarer dermed ikke på hovedutfordringen.

Selv om utvalget ikke peker på noen løsninger på utfordringen fra mandatet, er utvalget tydelig på tiltak som de *ikke* anbefaler og heller ikke vil utforske nærmere. Liedutvalget viser til Stoltenbergutvalgets forslag om rett til

læreplass og mener at en slik rett «ikke vil fungere i praksis». Utvalget påpeker at bedriftene ikke kan pålegges et opplæringsansvar og skriver videre at «Utdanningsdirektoratet har utredet problemstillingen og konsekvenser av rett til læreplass gjennom en ekstern juridisk vurdering».

Liedutvalget diskuterer ikke premissene som Stoltenbergutvalget la i sitt forslag til rett til læreplass. Fylkeskommunen var der tiltenkt rollen som pliktsubjekt, ikke bedriften. Fylkeskommunen skulle få en rekke virkemidler til å oppfylle denne rollen, som økt tilskudd og fleksibilitet i fordelingen av lærlingtilskuddet, bruk av opsjonsavtaler og justering av elevplasser for å møte læreplasstilbudet, og mulighet til å inngå avtaler i hele landet og det øvrige EØS-området. Det er ikke klart hvorfor utvalget mener dette ikke ville fungert «i praksis». Om opsjonsavtaler skriver utvalget at det er utfordrende å forutsi behovet for læreplasser to år i forveien. Derfor foreslår Stoltenbergutvalget at bedrifter skal kompenseres for å inngå opsjonsavtaler og at de skal være omsettelige. Å inngå avtaler frem i tid er helt vanlig i næringslivet, og det blir opp til markedet å bestemme hvor stor kompensasjon bedriften må få for å ta en del av risikoen.

Påstanden om at Utdanningsdirektoratet har utredet forslaget om rett til læreplass er feil. Etter utredningsinstruksen og departementets oppdragsbrev 39-10 om rett til læreplass skulle blant annet økonomiske konsekvenser av ulike alternativer vært utredet. Den samfunnsøkonomiske kostnaden av frafall som følge av mangel på læreplasser er stor, i NOU 2019:3 vurdert til minst 5,5 milliarder kroner per år. I tillegg kommer store gevinster av lærlingeordningen i form av økt livskvalitet for lærlinger som gis mulighet til arbeidstilknytning og en utdanning av god kvalitet. Dette er ikke diskutert i Utdanningsdirektoratets svarbrev. I brevet erkjenner Utdanningsdirektoratet at en utredning ikke har blitt gjennomført ettersom de ikke fant et eksternt forskningsmiljø som kunne påta seg oppdraget. En ren juridisk vurdering kan ikke erstatte en utredning. Videre er ingen av virkemidlene som Stoltenbergutvalget foreslo at fylkeskommunene skulle kunne benytte for å oppfylle retten til læreplass vurdert.

Utdanningsdirektoratet hadde heller ikke de siste åtte årenes erfaring med «samfunnskontrakten for flere læreplasser» og Vg3 i skole, som tilsier at ingen av disse tiltakene har redusert antallet søkere uten læreplass eller ført til nevneverdige forbedringer i andelen som fullfører yrkesfaglig videregående opplæring.

Kunnskapsstrategi

Utvalget peker på flere områder ved videregående opplæring der det trengs mer kunnskap. Dette gjelder spørsmål om forutsetningene for den enkeltes læring, lærerens rolle i læringsprosessen, forskning på utdanningsrelatert praksis, og forskning på hva karakterer og utdanningsbakgrunn fra videregående opplæring betyr for å lykkes i høyere utdanning (tiltak 103). Vi

støtter ønsket om mer forskning på disse områdene. Til dette foreslår utvalget en egen forsknings- utdannings- og innovasjonsstrategi rettet mot videregående utdanning (tiltak 107).

I spørsmålet om hva slags forskning som trengs, nevner utvalget at forskningen bør være relevant, praksisnær og av høy kvalitet. Disse rangeres ikke, men praksisnær nevnes flere ganger. Dersom dette skal tolkes ordrett, ønsker utvalget forskning der forskeren er fysisk nær personer i sektoren. Det kan godt være hensiktsmessig i noen tilfeller, men slett ikke alle. I Norge har vi unikt god tilgang på registerdata, der læringsresultater, elevbakgrunn og andre faktorer er godt kartlagt og der alle elever inngår. For mange relevante problemstillinger, er det naturlig å benytte seg av disse dataene. Den gode kvaliteten på dataene gjør at det ofte publiseres forskning av høy kvalitet, om sammenhenger med relevans for sektoren. En spesielt viktig anvendelse er å studere effekter av de reformene og tiltakene som innføres i norsk skole for å informere fremtidig utdanningspolitikk. Det gir også mulighet for tverrsektoriell forskning, der forskere blant annet ser på sammenhenger mellom utdanning og helse. Denne forskningen er nødvendigvis ikke like direkte relevant eller inkluderende ovenfor en enkelt sektor, men vi mener at det kan være svært nyttig for en sektor å se egne problemstillinger i en bredere sammenheng. Denne typen forskning er ikke praksisnær i ordets bokstavelige betydning, men kan besvare spørsmål av stor nytte for utdanningssektoren og kan under noen omstendigheter gi resultater som raskt kan anvendes.

For å svare på problemstillingene som utvalget skisserer og vurdere effekter av utvalgets tiltak, er det også behov for mer data fra videregående opplæring. Blant forutsetningene for elevenes læring, er spørsmålet om eleven går på en skole som eleven søkte seg til av betydning. Utvalget ønsker også å få besvart flere spørsmål om voksne i videregående opplæring, som hvorvidt alle søkere med rett faktisk får et tilbud. Hvert år samles utmerkede data om elevenes søknader til videregående opplæring inn via det interkommunale selskapet Vigo. Disse bør legges inn i Nasjonal utdanningsdatabase og tilgjengeliggjøres for forskning. Utvalgets forslag om å moduliserer utdanningsløpet med mulighet til å avslutte fag midt i året skaper nye databehov, som fullføring hver termin og to telledatoer i året mot dagens ene. Betydningen av lærer og klassemiljø vil kunne belyses bedre i forskning dersom elevens klassesilhørighet finnes i registrene, gjerne for hvert fag. Et løpenummer per lærer vil gjøre at man også kunne beskrive lærerens rolle. Det forutsetter selvfølgelig at læreren er fullstendig aidentifisert.

Det bør også tenkes gjennom hvilke forskningsmetoder som er egnet til å evaluere innføringen av tiltak. Ofte krever en god evaluering at forskere får ta del i selve utformingen og innføringen av tiltaket. Tiltak som innføres gradvis og stedvis, gjerne med et element av tilfeldig utvalg, vil gi den sikreste

kunnskapen om hvilken effekt tiltaket har. Vi ser gjerne at flere av Liedutvalgets forslag innføres sammen med en effektevaluering som kan gi sikker kunnskap om virkningene.

Referanser

Bertrand, M., Mogstad, M., & Mountjoy, J. (2019). Improving Educational Pathways to Social Mobility: Evidence from Norway's "Reform 94". *National Bureau of Economic Research Working Paper*, No. 25679.

Falch, T., Nyhus, O. H., & Strøm, B. (2014). Causal effects of mathematics. *Labour Economics*, 31, 174-187.

Galama, T., Lleras-Muney, A., & Kippersluis, H. v. (2018). The Effect of Education on Health and Mortality: A Review of Experimental and Quasi-Experimental Evidence. I *Oxford Research Encyclopedia of Economics and Finance*. Oxford: Oxford University Press.

Grytten, J., Skau, I., & Sørensen, R. (2020). Who dies early? Education, mortality and causes of death in Norway. *Social Science & Medicine*, 245, 112601.

Grønmo, L. S., Hole, A., & Onstad, T. (2016). *Ett skritt fram og ett tilbake. TIMSS Advanced 2015: Matematikk og fysikk i videregående skole*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Kinge, J. M., Modalsli, J. H., Øverland, S., Gjessing, H. K., Tollånes, M. C., Knudsen, A. K., ... & Vollset, S. E. (2019). Association of household income with life expectancy and cause-specific mortality in Norway, 2005-2015. *Jama*, 321(19), 1916-1925.

NOU 2019:3. *Nye sjanser – bedre læring. Kjønnforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Statistisk sentralbyrå (2020). Statistikkbanken. Hentet fra www.ssb.no/statbank/

Vedlegg til høringsuttalelse NOU 2019-25.pdf (435,50 KB)

Alle svar må gjennom en manuell godkjenning før de blir synlige på www.regjeringen.no.