

# Fullføringsreformen - ideer, utfordringer og løsningsforslag

En dokumentanalyse av politikktutformingene knyttet til struktur og innhold i det studieforberevende utdanningsløpet i videregående opplæring

**Silje Bergill Hagen**

Utdanning, danning og oppvekst  
45 studiepoeng

Institutt for pedagogikk  
Det utdanningsvitenskapelige fakultet



© Silje Bergill Hagen

2022

Fullføringsreformen – ideer, utfordringer og løsningsforslag

*En dokumentanalyse av politikkutformingene knyttet til struktur og innhold i det studieforberevende utdanningsløpet i videregående opplæring.*

<http://www.duo.uio.no>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

# SAMMENDRAG

## MASTER I PEDAGOGIKK – MASTEROPPGAVE

Tittel	Fullføringsreformen – ideer, utfordringer og løsningsforslag
Av	Silje Bergill Hagen
Emnekode	PED4392
Semester	Vår 2022

**Stikkord:**

Politikkutforming, styringsdokumenter, Fullføringsreformen, Flerstrømsperspektivet, videregående opplæring, det studieforbereende utdanningsløpet, praksisorientert dokumentanalyse

Meld. St. 21 (2020-2021) ved navnet *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden* ble publisert våren 2021. Denne meldingen tok for seg forslag om endringer i dagens videregående opplæring. Tidligere forskning viser at det er forsket mindre på videregående opplæring, og da spesielt det studieforbereende utdanningsløpet, sammenlignet med grunnskolen. Formålet med denne masteroppgaven er å se på politikkutformingen innenfor struktur og innhold på det studieforbereende utdanningsløpet fra et dokumentnært perspektiv.

**Problemstilling:** *Hva kjennetegner politikkutformingen i videregående opplæring med vekt på struktur og innhold i det studieforbereende utdanningsløpet?*

**Forskningsspørsmål:** *Hvilke problemer og løsninger fremmes i de ulike stegene i saksgangen fra NOU til behandling i Stortinget?*

Saksgangen består av: NOU 2019: 25, Meld. St. 21 (2020-2021), Innst. 585 S (2020-2021) og behandlingen i Stortinget 1. juni. 2021.

Det teoretiske rammeverket for oppgaven er flerstrømsperspektivet fra John. W. Kingdons verk (2014). Teorien tilbyr en måte å forklare politikkutforming på ved å vise til et politisk landskap, bestående av tre hovedstrømmer, problemstrøm, politikkstrøm, og strøm av

politiske spill, samt et mulighetsvindu. Det metodiske rammeverket for oppgaven er en dokumentanalyse hentet fra Asdal og Reinertsen (2020). Dokumentene som er analysert i oppgaven er: NOU 2019:25, Meld. St. 21 (2020-2021) og Innst. 585 S (2020-2021). De ulike styringsdokumentene viser til ulike steg i saksgangen fra NOU til behandling i Stortinget.

Analysen i oppgaven har tatt for seg en gjennomgang av sakene som har vært innenfor struktur og innhold i videregående opplæring med vekt på det studieforbereende utdanningsløpet.

Hovedfunnene som kom frem i oppgaven var at det har skjedd et modifieringsarbeid i saksgangen som er undersøkt. Utvalget, regjeringen og komitémedlemmene har definert problemer med struktur og innhold på forskjellige måter, samt foreslått ulike løsningsforslag.

## Forord

Jeg startet pedagogikkutdanningen høsten 2017 med tanken om at det skulle være et mellomstopp i livet før jeg fant ut av hva jeg egentlig ville. Fem år senere leverer jeg min masteroppgave innenfor pedagogikk.

Det har vært fem fine år på Blindern. Det er vemodig at jeg nå avslutter et kapittel i livet, men jeg tar med meg enormt mye kunnskap, erfaringer og nye relasjoner videre. Med dette vil jeg rette en stor takk til menneskene jeg traff på bachelorstudiet, dere er de fineste. Jeg vil også rette en takk til min gode vennegjeng som jeg var så heldig å bli kjent med de første ukene i masterutdanningen, tross pandemi og undervisning på zoom. Takk for fine kollokviegrupper, latter og lange kaffepauser.

Jeg vil også rette en spesiell takk til mine to veiledere Berit Karseth og Anniken Hotvedt Sundby. Dere har støttet meg gjennom hele prosessen, med et engasjement rundt oppgaven og fine samtaler. Dere har gitt meg beroligende ord når det trengtes og takk for at dere bare har vært et tastetrykk unna.

Takk til familie og venner som har holdt ut med meg i denne prosessen. Takk for omsorgen dere har gitt meg med kjærighet og støttene ord.

Med dette sagt, ønsker jeg deg som leser, en god lesing videre av masteroppgaven.

Oslo, 15.06.2022.

Silje Bergill Hagen

*«Et skolesystem lever ikke sitt eget liv.  
Det lever og utvikler seg i vekselvirkningen med det samfunnet det er en del av».*

*- Bjørndal, 2005, s. 48*

# Innholdsfortegnelse

1. Introduksjon.....	1
1.1. Problemstilling og forskningsspørsmål .....	2
1.2. Oppgavens teoretiske rammeverk .....	2
1.3. Oppgavens metodiske rammeverk .....	3
1.4. Litteratursøk .....	3
1.5. Oppgavens avgrensninger .....	3
1.6. Oppgavens struktur.....	4
2. Videregående opplæring før og nå .....	6
2.1. Tidligere reformer i videregående opplæring .....	7
2.1.1. Reform 74.....	7
2.1.2. Reform 94.....	8
2.1.3. Kunnskapsløftet.....	9
2.2. Videregående opplæring i dag, med endringer fra fagfornyelsen .....	9
3. Tidligere forskning .....	12
3.1. Politikktutforming i utdanningsfeltet.....	12
3.1.1. Politikktutforming knyttet til videregående opplæring.....	13
3.2. Videregående opplæring.....	14
3.2.1. Det studieforbredende utdanningsløpet .....	16
3.3. Refleksjoner knyttet til tidligere forskning.....	16
4. Oppgavens teoretiske rammeverk .....	18
4.1. Flerstrømsperspektivet .....	18
4.1.1. Problemstrømmen.....	20
4.1.2. Politikstrømmen .....	21
4.1.3. Strøm av politiske spill.....	21
4.1.4. Mulighetsvinduet.....	22
4.2. Begrensingene ved flerstrømsperspektivet.....	23
5. Oppgavens metodiske rammeverk .....	26
5.1. En praksisorientert dokumentanalyse.....	26
5.1.1. Dokumentsaker.....	27
5.1.2. Dokumenttekster.....	28
5.2. De politiske dokumentene .....	29
5.3. Oppsummering med avsluttende refleksjoner .....	32
6. Analyse.....	38
6.1. Mandat.....	38

6.2.	NOU 2019: 25 – Med rett til å mestre .....	39
6.2.1.	Selvstendige læreplaner for videregående opplæring.....	39
6.2.2.	Et tydeligere skille mellom de to utdanningsløpene.....	40
6.2.3.	Endre organiseringen av struktur og innhold .....	41
6.2.4.	Fagenes plass og omfang.....	43
6.2.5.	Det studieforberevende utdanningsløpet .....	47
6.2.6.	Oppsummering av endringsforslagene fra utvalget.....	50
6.3.	Meld. St. 21 (2020-2021) – Fullføringsreformen .....	51
6.3.1.	Målsettinger om økt relevans, mer fordypning og valgfrihet.....	51
6.3.2.	Tilbudsstruktur .....	51
6.3.3.	Påbygg til generell studiekompetanse .....	52
6.3.4.	Fag- og timefordeling.....	52
6.3.5.	Oppsummering av endringsforslagene fra regjeringen.....	55
6.4.	Innst. 585 S (2020-2021).....	57
6.4.1.	Gjennomgang av videregående opplæring .....	57
6.4.2.	Ulike krav til sluttkompetanse mellom de to utdanningsløpene.....	57
6.4.3.	Fag- og timefordeling.....	58
6.4.4.	Fellesfag .....	59
6.4.5.	Fremtidsfaget.....	60
6.5.	Behandling i Stortinget.....	61
6.6.	Sammenstilling av analysen .....	61
7.	Diskusjon.....	63
7.1.	Veien til mulighetsvinduet .....	63
7.1.1.	Fra en tilstand til et problem, hvem definerer hva?.....	64
7.1.2.	Løsningsforslagenes overlevelse .....	66
7.2.	Det politiske spillet ved fellesfagets rolle.....	69
7.3.	Fra NOU til behandling i Stortinget .....	71
8.	Konklusjon .....	75
8.1.	Veien videre .....	76
	Litteraturliste .....	77
	Vedlegg .....	82
Vedlegg 1.	Oversikt over utvalgets forslag innenfor struktur og innhold.....	82
Vedlegg 2.	Oversikt over regjeringens forslag om struktur og innhold.....	84
Vedlegg 3.	Oversikt over vedtak - Fullføringsreformen, Stortinget. 1.juni. 2021.....	85
Vedlegg 4.	Oversikt over forslag fra mindretall .....	86







# 1. Introduksjon

Våren 2021 kom Solberg-regjeringen med Meld. St. 21 (2020-2021) ved navnet *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*. Denne meldingen tok for seg forslag om endringer i dagens videregående opplæring. Der regjeringen valgte å se på ulike saker i den videregående opplæringen, prioriteringen var: « (...) å bidra til å løse fem gjenstridige problemer» (Meld. St. 21 (2020-2021) s. 8). Gjenstridige problemer<sup>1</sup> kan forklares som komplekse problemer som ikke har en tydelig løsning. Uttrykket blir ofte brukt i sammenheng med offentlige utfordrende oppgaver (Nesheim m.fl., 2019). De fem gjenstridige problemene regjeringen plukket ut for videregående opplæring var:

1. *VGO er i for liten grad tilpasset elever med svake faglige forutsetninger.*
2. *Elevene får ikke det de trenger for å bli best mulig studieforberedt.*
3. *Fagopplæringen dekker ikke elevenes og arbeidslivets behov godt nok.*
4. *VGO er i for liten grad tilpasset den mangfoldige elevgruppa.*
5. *VGO er ikke godt nok tilpasset voksne.*

(Meldt. St. 21, (2020-2021), s. 8).

Med disse fem problemene ville regjeringen gjøre endringer i videregående opplæring med målsettingen om at ni av ti skal fullføre videregående opplæring i fremtiden. Det ble poengtert i meldingen at det ikke har vært store endringer i videregående opplæring siden Reform 94 og at videregående opplæring må endre seg i takt med de samfunnsendringene som har vært de siste 30-årene (Meld. St. 21 (2020-2021)). Innenfor det studieforberedende utdanningsløpet var det forslag om å endre på struktur og innhold, blant annet ved å se på fag- og timefordeling. Her ville regjeringen utvikle et nytt felles obligatorisk fag (Meld. St. 21 (2020-2021)). Det var dette forslaget som skapte en påfølgende debatt i media fra flere ulike aktører våren 2021 etter pressekonferansen om meldingen<sup>2</sup>. Etter mye motstand fra sentrale aktører og ulike organisasjoner la regjeringen fremtidsfaget på hylla bare noen uker etter pressemeldingen. De resterende endringene ved innhold og struktur innenfor det studieforberedende utdanningsløpet som regjeringen foreslo ble heller ikke vedtatt i Stortinget 1.juni. Dermed ble det ingen store forandringer i struktur og innhold innenfor det studieforberedende

---

<sup>1</sup> Gjenstridige problemer også kalt «wicked problems» ifølge Nesheim m.fl., (2019)

<sup>2</sup> Det var flere kronikker og debatter i de største mediehusene i Norge som NrK, Aftenposten og VG. Her ble det diskutert rundt reformen og det nye fremtidsfaget.

utdanningsløpet for videregående opplæring. Med dette som bakgrunn skal jeg i denne oppgaven analysere og undersøke politikktutformingsprosessen innenfor studieforbereende utdanningsløp i videregående opplæring med Meld. St. 21 (2020-2021) som utgangspunkt.

### 1.1. Problemstilling og forskningsspørsmål

Formålet med denne masteroppgaven er å se på politikktutviklingen innenfor struktur og innhold på det studieforbereende utdanningsløpet fra et dokumentnært perspektiv. Dermed blir problemstilling og forskningsspørsmål følgende:

*Problemstilling:*

*Hva kjennetegner politikktutformingen i videregående opplæring med vekt på struktur og innhold i det studieforbereende utdanningsløpet?*

Problemstillingen vil bli belyst ved å undersøke følgende *forskningsspørsmål*:

1. *Hvilke problemer og løsninger fremmes i de ulike stegene i saksgangen fra NOU til behandling i Stortinget?*

Saksgangen består av: NOU 2019: 25, Meld. St. 21 (2020-2021), Innst. 585 S (2020-2021) og behandlingen i Stortinget 1.juni.2021.

### 1.2. Oppgavens teoretiske rammeverk

Det teoretiske rammeverket i denne oppgaven baserer seg på statsviteren John. W. Kingdons flerstrømsperspektiv<sup>3</sup> fra boken *Agendas, Alternatives and Public Policies*.

Flerstrømsperspektivet ble først publisert i 1984, men har blitt videreutviklet flere ganger, sist i 2014. Teorien tar utgangspunkt i å forklare politikktutforming ved å vise til tre ulike strømminger som skjer i det politiske landskapet som er *problemstrøm*, *politikkstrøm* og *strøm av politiske spill*<sup>4</sup>. Kingdons teori gir et oversiktlig bilde over hva som kan påvirke politikktutformingen og beslutningsprosessen i ulike saker i det komplekse politiske landskapet. Teorien forsøker å belyse agendasetting, politikktutforming og politikkimplementering som skjer i samfunnet. Teorien vil i denne oppgaven bli brukt i sammenheng med det metodiske rammeverket.

---

<sup>3</sup> Multiple Streams Framework

<sup>4</sup> Oversettelse hentet fra Vabo m.fl. (2020), valg av oversettelse vil bli presentert i kapittel 4.

### 1.3. Oppgavens metodiske rammeverk

Det metodiske rammeverket i denne oppgaven er basert på en dokumentanalyse inspirert av Kristin Asdal og Hilde Reinertsens (2020) bok, *Hvordan gjøre en dokumentanalyse. En praksisorientert metode*. Asdal & Reinertsen (2020) forsker på forhold mellom politikk og vitenskap ved å se på dokumenter. Dokumenter påpeker, formulerer, foreslår, bestemmer og beveger en sak i en retning, som gjør at dokumenter ikke kan regnes med som nøytrale i en sak, fordi de er formet av aktører av en spesiell grunn (Asdal & Reinertsen, 2020). Metoden har seks ulike verktøy en kan ta i bruk for å studere saker fra et dokumentperspektiv. Denne oppgaven tar for seg to av verktøyene: *dokumentsaker* og *dokumenttekster*.

Oppgaven vil kombinere nevnte verktøy sammen med Kingdons teori. Teorien og metoden vil bli drøftet opp mot problemstillingen og forskningsspørsmålet. Det vil gi et perspektiv på politikkkutformingsprosessen til saksgangen med vekt på struktur og innhold i det studieforbereende utdanningsløpet i videregående opplæring.

### 1.4. Litteratursøk

Denne oppgaven har tatt for seg et litteratursøk fra følgende databaser: ERIC, EBSCO (education research complete) og Idunn. Dette ble gjort for å finne relevant litteratur og forskningsbasert kunnskap om politikkkutforming i videregående opplæring og det studieforbereende utdanningsløp. Valg av databasene baserer seg på den pedagogiske disiplinen som denne oppgaven er innenfor. Disse databasene dekker forskningsfeltet både nasjonalt og internasjonalt. Kapittel 3 *Tidligere forskning* vil ta for seg noen funn fra dette søket som vil belyse oppgavens formål.

### 1.5. Oppgavens avgrensninger

På bakgrunn av oppgavens problemstilling, forskningsspørsmål og lengde, har jeg valgt å begrense oppgaven min til å kun se på struktur og innhold i videregående opplæring med vekt på det studieforbereende utdanningsløpet. Det betyr at jeg ikke skal undersøke yrkesfag, voksenopplæring, spesialundervisning, lærernes perspektiv, fylkeskommunenes rolle eller det økonomiske perspektivet innenfor utvalgets to rapporter, meldingen og innstillingen. Dermed vil denne oppgaven kun inneholde en dokumentanalyse fra ulike kapitler av NOU 2019:25,

Meld. St. 21 (2020-2021) og Innst. 585 S (2020-2021), samt viteringsoversikten som foregikk 1.juni 202, som anses som sakens slutt i denne oppgaven. Denne avgrensningen er gjort for å et nærmere blikk på politikkkutformingsprosessen som kun omhandler saksgangen innenfor struktur og innhold med vekt på det studieforberedende utdanningsløpet i videregående opplæring.

## 1.6. Oppgavens struktur

Oppgavens videre oppbygning er strukturert i følgende syv hovedkapitler:

*Kapittel 2* tar for seg i korte trekk de viktigste reformene for videregående opplæring. Der strukturen i dagens videregående opplæring med endringene som fagfornyelsen tok for seg blir presentert.

I *kapittel 3* vil tidligere forskning bli presentert gjennom ulike studier innenfor politikkkutforming i videregående opplæring, og forskning innenfor det studieforberedende utdanningsløpet.

*Kapittel 4* har søkelys rettet mot det teoretiske rammeverket til Kingdon, der Flerstrømsperspektivet vil bli presentert. Til slutt i kapittelet vil begrensningene ved valg av teori redegjøres for.

*Kapittel 5* handler om det metodiske rammeverket for oppgaven og er strukturert i tre deler. Første del handler om den praktiskorienterte dokumentanalysen der de to verktøyene vil bli forklart. Andre del tar for seg de politiske dokumentene som utgjør saksgangen i oppgaven. Siste og tredje del legger frem analysens fremgangsmåte med begrunnelse for valgene og avgrensningen i oppgaven, forskningskvalitet, metode og hvordan kombinasjonen mellom teori og metode vil foregå i diskusjonen.

I *Kapittel 6* vil dokumentanalysen bli lagt frem. Kapittelet starter med en gjennomgang av utvalgets mandat, deretter NOU 2019: 25, etterfulgt av Meld.St.21 (2021) og Innst. 585 S (2020-2021). Til slutt vil behandlingen i Stortinget bli presentert. Siste del av kapittelet tar for seg en kort sammenstilling av analysen.

I *kapittel 7* vil diskusjonen av funnene blir drøftet og diskutert opp mot oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål i lys av det teoretiske og metodiske rammeverket.

*Kapittel 8* består av en kort konklusjon over oppgavens hovedfunn, begrensninger og forslag til videre forskning.

## 2. Videregående opplæring før og nå

Innledningsvis viser jeg til et sitat av Bjørndal (2005) som peker på hvordan man kan se på endringene i et skolesystem i sammenheng med utviklingen i samfunnet. Dette perspektivet viser hvordan politikktutforming ikke er en prosess uten påvirkning utenfra og leses som et uttrykk for det komplekse bilde av hvordan et skolesystem endres i takt med samfunnet. Det å se politikktutforming i skolen fra et historisk perspektiv gir muligheter til å sette lys på dagens videregående opplæring. Det er flere tidligere politiske vedtak som har dannet grunnmur for utviklingen av skolesystemet, både ideologisk og praktisk. Dagens videregående opplæring er preget av flere reformer og lovendringer igjennom historien. Røvik m.fl., (2014) trekker frem at Norge har hatt åtte utdannings- og læreplanreformer i perioden 1939-2006 som gjelder for hele grunnopplæringen, der de seks siste reformene kom i perioden 1974-2006. Norge har med andre ord gjennomført reformer i skolen hvert tiende år siden etterkrigstiden (Karseth m.fl., 2013).

Den høye reformtakten skyldes flere forhold, deriblant en politisk satsning på utdanning, og en ideologisk og faglig uenighet på nasjonalt nivå til tross for bred politisk oppslutning om de store linjene i norsk utdanningspolitikk (Karseth m.fl., 2013). Dermed kan nye initiativ til reformer komme ved større regjeringsskifter. Deres syn på skolens struktur, organisering og innhold kan komme til uttrykk gjennom disse reformene (Karseth m.fl., 2013). Røvik m.fl., (2014, s. 24-30) peker på seks mulige forklaringer ved høy reformaktivitet i det norske skolefeltet som er, den modernistiske og reformoptimistiske forklaring, internasjonaliseringsforklaringen, tilbudsforklaring, den ideologiske forklaringen, organisasjonsgjøringsforklaringen og den politiske forklaringen. Det er den politiske forklaringen som er spesielt relevant å trekke frem her, fordi den gir et blikk på hvordan den politiske konkurransen mellom de ulike partiene vil bli oppfattet i norsk politikk. Den politiske konkurransen som Røvik m.fl., (2014) trekker frem handler om at politikerne vil få velgere på sin side, samt å «eie» de ulike reformene. Reform 94 blir ofte knyttet til venstresiden i politikken mens Kunnskapsløftet tilhører høyresiden. Dette viser hvordan politikktutforming kan spille inn på ulike reformer og oppfattelsen av læreplanene senere. Dette kapittelet er delt i to deler. Første del presenterer utviklingen av videregående opplæring sett i et historisk perspektiv, der hovedtankene ved Reform 74, Reform 94 og Kunnskapsløfte blir lagt frem. Andre del handler om dagens videregående opplæring og hvilke endringer Fagfornyelsen brakte med seg.



## 2.1. Tidligere reformer i videregående opplæring

I 1896 ble Gymnaslovene vedtatt som blant annet beskrev gymnaset sine to formål: å forberede til videre studier ved universitet, og å gi elevene en avsluttende allmennutdannelse til videre arbeid (Bjørndal, 2005). Formålet gjelder fremdeles i dagens videregående opplæring. Dette ser man eksempelvis i NOU 2019: 25 der det presiseres at opplæringen skal danne og utdanne, samt at videregående opplæring skal forberede elevene til høyere utdanning og videre deltakelse i arbeidslivet. Det var lenge to adskilte skoleløp, en for gymnas og en for yrkesskole. Reform 74, Reform 94 og Kunnskapsløftet har endret dagens videregående opplæring, ved både struktur og innhold. I dag består videregående opplæring av det yrkesfaglige utdanningsløpet og det studieforberedende utdanningsløpet, i tillegg er dagens videregående opplæring en del av hele grunnopplæringen (Bjørndal, 2005; Karseth m.fl., 2013c).

### 2.1.1. Reform 74

Reform 74 var et resultat av en lang politikktutformingsprosess som hadde foregått siden begynnelsen av 1960-tallet (Skarpenes, 2007). Debatten gikk blant annet ut på hva studiekompetansen i opplæringen skulle innebære, differensiering og enhetsskolebegrepet (Bjørndal, 2005). Reform 74 ble vedtatt i 1974, iverksatt i 1976, og var den første store reformen i videregående opplæring. Her ble det tradisjonelle gymnaset borte, og dagens videregående opplæring ble opprettet. Overgangen innebar at flere tok mer utdanning, fordi gymnaset gikk fra å være for en liten del av befolkningen til å gjelde flere. Denne reformen innebar en ny struktur, nye tjenester i skolen og en ny læreplanstruktur med en generell plan og fagplaner. I tillegg ble råd for videregående opplæring opprettet. Dette skulle være et rådgivende organ for departementet og tok for seg spørsmål knyttet til videregående opplæring. Rådet for videregående opplæring ble nedlagt i 1992, før Reform 94 kom, men var et sentralt råd i denne perioden (Bjørndal, 2005).

Skarpenes (2007) og Bjørndal (2005) begrunner endringer i skolen med de store samfunnsendringene som skjedde i denne perioden. Det ble argumentert for at skolen trengte en grunnleggende opplæring som i større grad var felles, også for yrkesfag. Spesialiseringen skulle derfor komme senere i opplæringen. Både Skolekomiteen<sup>5</sup> og Gymnasutvalget<sup>6</sup> argumenterte for at allmennutdannelse var viktig for elevene. Oppfatningen var at elevene

---

<sup>5</sup> Reulf Steen var leder i Skolekomiteen (Steen-komiteen), ble nedsatt i 1965 (Bjørndal, 2005).

<sup>6</sup> Agvald Gjelsvik var leder for Gymnasutvalget (Gjelsvik-utvalget), ble nedsatt i 1962 (Skarpenes, 2007).

derfor skulle ha et felles første år. Endringene som kom med Reform 74 gjorde at skillet mellom utdanningsløpene i videregående opplæring ble mindre i og med at videregående opplæring nå var samlet under en felles lov (Skarpenes, 2007).

### 2.1.2. Reform 94

På 1980- og 90-tallet kom svakheter i den videregående opplæring på agendaen til politikerne. Særlig trakk de frem tilbudsstrukturen, som ble oppfattet som komplisert og uoversiktlig (Bjørndal, 2005). Av den grunn tok reform 94 for seg større endringer på ulike nivåer i videregående opplæring, både når det gjaldt innhold, rettigheter og struktur. Et av målene med reformen var å heve kunnskaps- og kompetansenivået i opplæringen, og et fokus lå på å styrke elevenes ansvar for egen læring. Dermed ble det mer teori til alle ved innføring av allmenne fag og felles studiekompetanse, der et strukturelt tiltak var å legge opp til lettere tilgang til påbygg og generell studiekompetanse (Skarpenes, 2007; Bjørndal, 2005). Denne reformen innførte et kriterium for opptak til høyre utdanning – alle skulle ha en generell og felles studiekompetanse. Den nye strukturen la opp til at det skulle være lettere for elever på yrkesfag å ta påbygg til en generell studiekompetanse (Skarpenes, 2007). Med reformen kom det en lovfestet rett til 3 års videregående opplæring i alderen 16-19 år. Denne lovfestingen forsterket enhetsskoleprinsippet ved å ta vare på de solidariske og demokratiske verdiene som lenge hadde vært et prinsipp for politikerne, ifølge Skarpenes (2007).

Opplæringen i videregående skulle bygge på nye og reviderte læreplaner, men departementet ville at læreplanene skulle forenkles og forankres i en ny generell plan. Denne generelle læreplanen skulle være felles for grunnskolen, videregående opplæring og voksenopplæringen. Det var Gudmund Hernes<sup>7</sup> som var i spissen for prosessen og utformingen av den generelle og overordnede læreplanen (Bjørndal, 2005). Den generelle læreplanen skulle fungere som et fundament for et nasjonalt og lokalt felleskap, og la vekt på mangfold og tverrfaglighet. Læreplanene for fag ble mindre detaljert når det gjaldt arbeidsmetoder enn tidligere på bakgrunn av lærerne skulle få en større metodefrihet (Bjørndal, 2005).

Ifølge Røvik (2014, s. 18) var denne reformen et tydelig brudd og et taktskifte sammenlignet med tidligere reformer. Der Reform 74 åpnet videregående skole for flere elever, gjorde reform 94 opplæringen til en lovfestet rettighet. Begge reformene bidro til å få

---

<sup>7</sup> Gudmund Hernes (Ap) statsråd fra 1990-1995 innenfor utdanningssektoren (*Biografi*, 2021)

allmennfag og yrkesfag tettere sammen (Skarpenes, 2007, s.114, 284). Elementer fra begge reformene var med inn i Kunnskapsløftet, og, ifølge Vibe m.fl, 2013, var Kunnskapsløftet en videreføring av reform 94 (Vibe m.fl., 2013)

### 2.1.3. Kunnskapsløftet

Kunnskapsløftet var den neste store reformen i norsk skole. Karseth m.fl., (2013b) beskriver reformen på følgende måte «Reformen representerer et helhetlig grep om grunnopplæringen og markerer en endelig sammensmelting av grunnskole og videregående opplæring» (Karseth m.fl., 2013b, s. 13). St. Meld. nr. 30. (2003-2004) – *Kultur for læring*<sup>8</sup> kom med forslag om fem grunnleggende ferdigheter som skulle integreres i alle fag i opplæringen. Denne avgjørelsen var påvirket av resultatene fra PISA som viste at norske elever «var middelmådige i lesing, matematikk og naturfag» (Karseth m.fl., 2013, s. 234). I tillegg mente politikerne at skolen måtte vende seg mer mot de store endringene i samfunnet og arbeidslivet (Karseth m.fl., 2013). Reformen skulle med andre ord videreføre mye av kjernen i Reform 94, men Kunnskapsløftet bidro til en ny tilbudsstruktur og hadde økt søkelys mot gjennomføring og kompetanseoppnåelse (Vibe et al., 2013). Målet var å skape en bedre skole enn før. Det skulle være et kunnskapsløft for alle, og det ble definert som viktig at elevene skulle tilegne seg kunnskap om samfunnet og arbeidsliv (Bakken & Elstad, 2013). Med denne reformen ble det innført kompetansebaserte læreplaner i Norge.

## 2.2. Videregående opplæring i dag, med endringer fra fagfornyelsen

Slik reformene viser er videregående opplæring en rettighet ungdom har fått, ingen plikt. I praksis betyr dette at videregående opplæring ikke er en del av den obligatoriske opplæringen, men en lovfestet rettighet under opplæringsloven. Selv om videregående opplæring ikke er obligatorisk, viser statistikk allikevel av 98% av elever velger å gå direkte fra grunnskolen til videregående opplæring. Fullføringsgraden, derimot, er ikke like høy (NOU 2019:25).

Dagens videregående opplæring består av to hovedretninger, det studieforbereidende utdanningsløpet og det yrkesfaglige utdanningsløpet. Det studieforbereidende utdanningsløpet består av fem ulike retninger som gir eleven en generell studiekompetanse. Disse er studiespesialisering, musikk, dans og drama, idrett, medier & kommunikasjon og kunst,

---

<sup>8</sup> Kristin Clemet var statsråd (H)

design & arkitektur (NOU 2018: 15). Alle disse retningene gir eleven muligheten til å søke seg videre til høyere utdanning, og gir dermed generell studiekompetanse. Generell studiekompetanse oppnås når eleven har fullført og bestått videregående opplæring innenfor det studieforberevende utdanningsløpet (NOU 2018:15, 2018). I tillegg til den generelle studiekompetansen kan en elev også oppnå spesiell studiekompetanse ved å velge realfag som programfag på både trinn to og tre (Lødding m.fl., 2016). Yrkesfaglig opplæring har totalt ti ulike utdanningsløp som ble innført i 2020, og disse utdanningsløpene gir eleven yrkesfaglig kompetanse normalt etter to år i skole og to år i bedrift. De yrkesfaglige studieretningene kan oppnå en generell studiekompetanse ved å ha bestått det yrkesfaglige utdanningsprogrammet og i tillegg tatt de seks studiekompetansefagene. Dette gjøres ofte på ett år og kalles for påbygg (NOU 2018:15).

I 2016 kom Meld. St. 28 (2015-2016) *Fag – Fordypning – Forståelse* med mål om å fornye læreplanverket for hele grunnopplæringen. Bakgrunnen for meldingen var at det var behov for en fornyelse av læreplanverket i takt med dagens samfunnsutvikling, sammen med de grunnleggende prinsippene som kom med implementeringen av Kunnskapsløftet (Karseth m.fl., 2020). Karseth m.fl., (2020) fremhever at fornyelsen av læreplanen skulle ses i sammenheng med Kunnskapsløftet. Målsettingen var å gi elevene i skolen bedre utbytte av opplæringen noe som betyr at Fagfornyelsen ikke tok for seg noen endringer i strukturen eller organiseringen av videregående opplæring, men fokuserte på fornyet og justert innhold. Fagfornyelsen skulle legge til rette for mer dybdelæring hos elevene, og gi elevene en mer helhetlig forståelse (Karseth, 2019). Fagfornyelsen innførte tre tverrfaglige temaer, beskrevet i ny overordnet del (2017) og innført på tvers av læreplaner for fag. De tre temaene er:

- 1) Folkehelse og livsmestring
- 2) Bærekraftig utvikling
- 3) Demokrati og medborgerskap.

Disse temaene er knyttet til sentrale samfunnsutfordringer i dag og i framtiden, og ved at disse temaene tas opp i mange av skolens fag vil det styrke sammenhengen i opplæringen (Karseth m.fl., 2020).

I denne gjennomgangen av reformene i videregående skole de siste 50 årene har jeg forsøkt å få frem at reformene bygger på hverandre, men at de likevel har hatt noe ulikt fokus og målsettinger. Gjennomgangen har vist at det ikke har vært store strukturelle endringer i

videregående opplæring siden reform 94, men snarere at innholdet i videregående opplæring har blitt justert gjennom de ulike reformene. I neste kapittel i oppgaven skal jeg ta for meg tidligere forskning knyttet til videregående opplæring i en norsk kontekst. Her vil jeg blant annet rette søkelys med til mot diverse evalueringer som har vært gjennomført i videregående opplæring.

## 3. Tidligere forskning

Denne oppgaven tar for seg politikkutforming i en konkret saksgang ved å undersøke politiske dokumenter som omhandler struktur og innhold i videregående opplæring. Bakgrunnen for dette kapitlet vil ta for seg en gjennomgang av noen studier rettet mot politikkutforming i utdanningssektoren generelt i Norge. Videre presenteres en gjennomgang av utvalgt forskning innenfor videregående opplæring, der det blir lagt frem noen hovedlinjer og tema som det i hovedsak forskes mest på. Siste del tar for seg mine refleksjoner knyttet til forskningsfeltet og hva denne masteroppgaven kan bidra med.

### 3.1. Politikkutforming i utdanningsfeltet

Det finnes en del nasjonal og internasjonal forskning som undersøker politikkutformingsprosesser i utdanningsfeltet. *Journal of Education Policy* er et tidsskrift som tar for seg forskning innenfor politikkutforming på alle nivåer innenfor politikkutforming på alle nivåer innenfor utdanning. Av spesiell interesse for denne oppgaven er vitenskapelige publikasjoner om politikkipplementering og politikkpåvirkning. Et eksempel på en artikkel som er publisert i dette tidsskriftet er Steiner-Khamsi m.fl., (2019) ved navn *From science to politics: commissioned reports and their political translation into White Papers*. Denne artikkelen tar for seg hvordan politiske oversettelser skjer fra NOU til Meld. St. gjennom en bibliometrisk nettverksanalyse. Steiner-Khamsi m.fl., (2019) undersøker referansene i de politiske tekstene, hva det er som brukes og hvordan det brukes. Et av funnene de legger frem er at Kunnskapsdepartementet i Norge bruker kun 9.5% fra NOU-er som referanse når de henviser til kilder.

Karseth m.fl., (2022) tar for seg en komparativ nettverksanalyse i boken *Evidence and Expertise in Nordic Education Policy, a comparative network analysis*, der forfatterne ser på ekspertise og hvordan kunnskapen legitimeres ved skolereformene i de fem nordiske landene. Denne boken er en del av et større forskningsprosjekt innenfor politikkutformingskunnskap og ekspertise<sup>9</sup>. Boken har mange bidragsytere fra de ulike nordiske landene, og redaktørene for boken er Berit Karseth og Kirsten Sivesind fra UiO, samt Gita Steiner-Khamsi fra universitetet i Colombia. Metoden som er brukt gjennomgående i prosjektet er en

---

<sup>9</sup> Navnet på prosjektet som nevnes er: *Policy Knowledge and Lesson Drawing in Nordic School Reform in an Era of International Comparison* (POLNET)

bibliometrisk nettverksanalyse. Der har det blitt undersøkt siteringsmønstre i ulike politiske dokumenter, som NOU-er og meldinger, og knyttet det opp mot politikkprosessen fra et komparativt perspektiv (Sivesind & Karseth, 2022, s.19). NOU-ene og Stortingsmeldingene er fra den siste skolereformen i de ulike landene, hovedsakelig fra klassetrinnet 1-10klasse. Hovedformålet til analysen var å se på forskjellen mellom referansemønsteret i de ulike styringsdokumentene i de forskjellige nordiske landene, og hvordan kunnskapen blir brukt i politikktutforming som resultat av de ulike dokumentene (Sivesind & Karseth, 2022, s. 3) Et av funnene i denne forskningen viser at det er få akademiske referanser innenfor utdanningsvitenskapen, og helhetlig viser studiene at de fem nordiske landene referer til ulike kunnskapskilder i de ulike styringsdokumentene (Karseth & Sivesind, 2022, s. 409-410)

Christensen og Holst (2020) har på sin side tatt for seg politikktutformingsprosessene og ekspertenes rolle i politikktutforming i boken *Ekspertenes inntog*. Der undersøker de ekspertenes rolle ved å se på hvordan eksperter i økende grad sitter i de offentlige utvalgene, og hvordan tenketanker blir brukt av politiske partier ved politiske beslutninger (s. 13, 107) Christensen og Holst (2020) har ikke konkret sett på utdanningsfeltet, men det er relevant å trekke frem noen funn fra boken, på bakgrunn av at de ser på forholdet mellom fag og politikk i den norske konteksten. Funnene viser blant annet at ekspertene bidrar til å få inn nye temaer på agendaen, ved at kunnskapen deres bidrar til å formulere problemer og komme med løsningsforslag. I tillegg viser forskningen at det er en politisk og byråkratisk kontroll i offentlige utvalg, ved bestemmelsen av mandatet, sammensettingen av medlemmene i utvalget samt sekretariatet<sup>10</sup> (Christensen & Holst, 2020, s.13, 137).

### 3.1.1. Politikktutforming knyttet til videregående opplæring

Det er noen artikler som tar for seg politikktutforming knyttet til videregående opplæring. Helgøy m.fl., (2019) undersøker politikktutforming i kombinasjon med frafall i den norske og svenske konteksten i videregående opplæring i artikkelen *Combating low completion rates in Nordic welfare states: policy design in Norway and Sweden*. Formålet med artikkelen er å analysere og sammenligne politikktutformingsmodellen mellom de to landene for å se hvordan de håndterer frafall og hvordan de to landene vil øke andelen av elever som gjennomfører videregående opplæring. Metoden som er brukt er hentet fra tidligere forskning av forfatterne, materialet innebærer intervjuer, nasjonale undersøkelser, statistiske data og studier fra

---

<sup>10</sup> Mandat og utvalg vil bli forklart nærmere i kapittel 5.2.

utvalgte skoler. I tillegg til dette har forfatterne analysert offentlige dokumenter, beslutningsprosesser og statistikk (s. 308-309). Helgøy m.fl. (2019) trekker frem at Norge og Sverige er sosialdemokratiske velferdsstater og har likheter i verdier innen sosial inkludering og likeverd i utdanning. Det som derimot skiller politikktutformingene mellom de to landene, er blant annet styringsstrukturen (Helgøy m.fl., 2019, s. 310). Forfatterne konkluderer blant annet med at det å arbeide for at flere skal gjennomføre videregående opplæring er utformet fra styringsinstitusjonene til begge landene med bakgrunn for inkluderingsaspektet, men at den norske politikktutformingene er mer proaktiv enn den svenske (s. 320).

### 3.2. Videregående opplæring

*Kompetanseutvikling som styringsmiddel i videregående skole* er en avhandling skrevet av Ballangrud (2012). Hovedproblemstillingen i avhandlingen er: hva karakteriserer kompetanseutvikling som styringsmiddel? Metoden som ble utført var en institusjonell analyse om hvordan kompetanseutvikling formes i en lokal kontekst.

Litteraturgjennomgangen til Ballangrud (2012) tar for seg forskningsfeltet innenfor videregående opplæring. I korte trekk forsker det mest på dimensjonering, gjennomstrømming, kompetanseoppnåelse, spesialundervisning og fag- og yrkesopplæring i videregående opplæring (s. 17). I tillegg kommer det frem i avhandlingen at evalueringer som er knyttet til læreplanendringer har gitt både kunnskap og legitimering innenfor de politiske reformendringene. Ifølge Ballangrud (2012) var dette med på å løfte forskning innenfor videregående opplæring. Flere av evalueringene av reformene som er gjort handler om det yrkesfaglige utdanningsløpet (Ballangrud, 2012, s. 17-18). Salvanes m.fl., (2015) har også trukket frem de samme forskningsområdene innenfor videregående opplæring i deres gjennomgang av tidligere forskning. Basert på funnene jeg selv har kommet fram til i mitt litteratursøk, sett i lys av litteraturgjennomgangen fra Ballangrud (2012) og Salvanes m.fl., (2015) er hovedlinjene i forskningsfeltet på videregående opplæring: *fracfall* og *gjennomføring, overganger* i utdanningsløpet, *kompetanseoppnåelse* og *evalueringer* av læreplanreformer.

Lødding & Paulgaard (2019) studerer beslutningsprosessen til ungdom som har tatt en pause fra videregående opplæring, ved å intervjuer elever fra fylkeskommunen Finnmark. Lillejord m.fl., (2015) utga i 2015 en systematisk kunnskapsoversikt over *fracfall* i videregående opplæring fra Kunnskapssenter for Utdanning. Salvanes m.fl., (2015) tar for seg *overganger i utdanningsløpene*, ved å følge tre ungdomskull fra grunnskolen til videregående



opplæring, og gjennom de første årene av høyre utdanning. Markussen & Grøgaard (2020) har tatt for seg *kompetanseoppnåelse* i videregående opplæring der de har fulgt et elevkull fra starten i videregående gjennom tre og et halvt år. Forfatterne har samtidig undersøkt hvordan *gjennomføring* kan bli bedre.

*Evalueringer* som er gjort knyttet til implementering av skolereformer er eksempelvis Dale m.fl., (2011) som tok for seg Kunnskapsløftet der de undersøkte intensjonene, forutsetningene og operasjonaliseringene til reformen i hele grunnopplæringen. Karseth m.fl., (2013c) i *Reformtakter – om fornyelse og stabilitet i grunnopplæringen* tar for seg et bredt spekter innenfor Kunnskapsløftet, der de ulike kapitlene tar for seg ulike sider ved reformen, om innhold, styring og struktur, endringer og kontinuitet i skolens praksis, og aspektet om en likeverdig og inkluderende skole (s. 15-20). Forfatterne henviser til at Kunnskapsløftet har hatt ti ulike forskningsprosjekter som har resultert i «en omfattende dokumentasjon av ulike sider ved reformen» (Karseth m.fl., 2013b, s. 15). Vibe m.fl., (2013) i *Reformtakter* tar for seg flere områder innenfor videregående opplæring ved innførelsen av Kunnskapsløftet. Blant annet tilbudsstrukturen i videregående opplæring og frafallsproblematikken (Vibe m.fl., 2013, s. 153-161). Som nevnt i kapittel 2 i denne oppgaven, skulle Kunnskapsløftet beholde hovedlinjene i videregående opplæring fra Reform 94, men at departementet ønsket å endre tilbudsstrukturen. Endringene i tilbudsstrukturen var hovedsakelig rettet mot det yrkesfaglige utdanningsløpet, og jeg vil derfor ikke gå nærmere inn på denne endringen. Frafall og gjennomføring var et gjennomgående mål i Kunnskapsløftet. Det er derfor interessant å trekke frem at Vibe m.fl., (2013, s. 165) konkluderte med at så langt hadde ikke reformen vist den effekten som var ønsket ifølge deres forskning.

Karseth m.fl., (2020) tar for seg Fagfornyelsen og ser på intensjoner, prosesser og praksiser, som er et pågående forskningsprosjekt ved Universitet i Oslo ved navn EVA2020. I dette prosjektet har det blitt publisert tre rapporter, og tidsrammen for prosjektet er 2020 - 2025. I tillegg til dette er det et forskningsprosjekt ved navn EDUCATE, ledet av Lisbeth M. Brevik, som ser på Fagfornyelsen og hvordan læreplanen implementeres i fagene, samt å sammenligne studier på tvers av reformer. De har rettet søkelys på hvordan temaene livsmestring og digital kompetanse blir brukt i ulike fag. Prosjektet tar for seg alle nivåene innenfor grunnopplæringen og tidsrammen for prosjektet er 2021-2025 (Brevik, 2022).

### 3.2.1. Det studieforbereidende utdanningsløpet

Fra 2014-2016 har Lødding m.fl., (2016), med oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, undersøkt de studieforbereidende utdanningsprogrammene i videregående opplæring.

Forskningsprosjektet resulterte i tre rapporter, der sluttrapporten ved navnet *Kvalitet, innhold og relevans i de studieforbereidende utdanningsprogrammene* tok for seg hele prosjektet, samt en litteraturgjennomgang av temaet studieforbereidethet, og en læreplananalyse av norskfaget spesielt. Hovedproblemstillingen for prosjektet var todelt: «A1. Hvilke sammenhenger er det mellom ungdomstrinnet, de studieforbereidende utdanningsprogrammene og høyere utdanning. (...) B1. Hvor godt forberedt er elevene for overgangen mellom ungdomstrinnet og de studieforbereidende utdanningsprogrammene, og overgangen mellom de studieforbereidende utdanningsprogrammene og høyere utdanning?» (Lødding m.fl., 2016, s. 16-17). De tre rapportene tar for seg flere deler innenfor det studieforbereidende utdanningsløpet. Rapporten påpeker at nye studenter i høyere utdanning oppfattes av universiteter til å ha mangelfulle ferdigheter i blant annet skriftlig fremstilling, kritisk tenkning, mengdelesing og selvstendighet (s.7-8). Undersøkelsen av overgangen fra grunnskole til videregående opplæring viste at elever som har klart seg bra på ungdomskolen også klarer seg bra i videregående opplæring. Dette funnet samsvarer med annen nasjonal og internasjonal forskning, ifølge forfatterne (Lødding m.fl., 2016, s. 8).

### 3.3. Refleksjoner knyttet til tidligere forskning

I dette kapittelet har jeg presentert tidligere forskning knyttet til politikktutforming i utdanningsfeltet og videregående opplæring. Gjennomgangen viser at det er forsket på referansebruken mellom ulike styringsdokumenter, implementering av reformer, og ekspertise ved utviklingen i offentlige utvalg. Innenfor videregående opplæring er det noen hovedlinjer som kommer frem i forskningsfeltet, blant annet frafall og evalueringer av reformer. Det kan være flere grunner til at det er forsket mer på dette enn andre aspekter innenfor videregående opplæring. En forklaring kan være at frafall er sett på som et stort samfunnsproblem når det kommer til ungdom i Norge, ifølge Vogt (2017). En kan stille spørsmål til at dette kan være grunnen til hvorfor det er forsket mye på frafall og gjennomføring innenfor videregående opplæring.

Når det gjelder hva det forskes mest på av det yrkesfaglige utdanningsløpet og det studieforbereidende utdanningsløpet, påpeker Salvanes m.fl., (2015) at det er få studier innenfor det studieforbereidende utdanningsløpet sammenlignet med det yrkesfaglige når det

kommer til gjennomføring og kompetanseoppnåelse. Slik vi har sett er det mye forskning knyttet til frafall fra og gjennomføring av videregående opplæring. En forklaring på hvorfor det er forsket mer på det yrkesfaglige utdanningsløpet sammenlignet med det studieforberevende utdanningsløpet, kan være at frafall og gjennomføring er et større problem på det yrkesfaglige utdanningsløpet sammenlignet med det studieforberevende utdanningsløpet.

I et helhetlig perspektiv er det forsket mindre på videregående opplæring, og da spesielt det studieforberevende utdanningsløpet, sammenlignet med grunnskolen. Dette påpekte også et internasjonalt panel som det henvises til i en rapport i Norsk forskningsråd fra 2018. Her ble det vist til at under 20 % av utdanningsforskningen i Norge er knyttet til videregående opplæring (The Research Council of Norway, 2018). Dette viser at vi trenger forskning på videregående opplæring og innenfor det studieforberevende utdanningsløpet. Samt forskning på kombinasjonen av politikkutforming i det studieforberevende utdanningsløpet med vekt på struktur og innhold, spesielt fra et dokumentnært perspektiv.

## 4. Oppgavens teoretiske rammeverk

Dette kapittelet består av det teoretiske rammeverket for masteroppgaven som er inspirert av Kingdons «multiple streams framework», oversatt til *flerstrømsperspektiv*. Kingdons teori vil i denne oppgaven gi analysen og funnene et oversiktlig bilde og gi perspektiver på politikkkutformingsprosessen i saksgangen jeg undersøker. Dermed vil presentasjonen av teorien være på et makronivå i et helhetlig perspektiv, som resulterer i at jeg ikke går inn på mikronivå i hvert enkelt element. Denne teoretiske forankringen for oppgaven er hovedsakelig basert på boken *Agendas, Alternatives, and Policies* av Kingdon. I tillegg har jeg brukt den norske oversettelsen fra Vabo m.fl., (2020) som også inneholder forfatterens sitt blikk på Flerstrømsperspektivet.

*Offentlig politikk* blir i denne sammenhengen sett på som et avgrenset område som omhandler det offentlige myndigheter tar beslutning over, og hvordan grupper eller mennesker kan påvirke ulike politiske vedtak. Denne definisjonen er hentet fra Vabo m.fl., (2020, s.15-16), som skriver at denne forståelsen går innunder en smal definisjon av offentlig politikk. I tillegg til dette har jeg valgt å bruke forfatterens definering av «politics» som *politiske prosesser*, og «policy» som *politikkens innhold* (Vabo. mf., 2020, s. 27). Det vil si at «politics» er der det politiske spillet skjer og «policy» er politikken som blir vedtatt, politikkkutformingen. Dette kapittelet er strukturert i to deler. Første del presenteres flerstrømsperspektivet med de ulike elementene i teorien. Andre del består av en oppsummering der det reflekteres rundt begrensninger ved Kingdons teori, samt begrunnelser for valg av teoretisk rammeverk.

### 4.1. Flerstrømsperspektivet

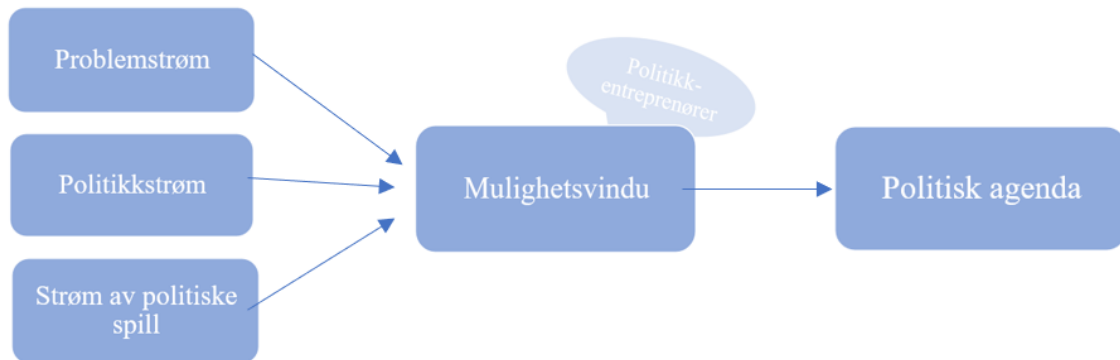
Flerstrømsperspektivet tilbyr en måte å forklare politikkkutforming på som noe mer flytende og ustrukturert enn en lineær prosess om offentlig politikk. Kingdon (2014) beskriver politikkkutforming som en labyrint, der man navigerer seg rundt i et politisk landskap. Teorien viser til tre hovedstrømmer, *problemstrøm*, *politikkkstrøm*, og *strøm av politiske spill*<sup>11</sup>. De tre strømmene lever i all hovedsak separat, men påvirker hverandre til en viss grad. Ved noen tidspunkter kobles strømmene sammen. Dette skjer ved hjelp av *politikktreprenører*<sup>12</sup>, og

---

<sup>11</sup> Problems, Policy stream/The Policy Primeval Soup, The political stream

<sup>12</sup> Policy entrepreneur

når det skjer oppstår det et *mulighetsvindu*<sup>13</sup>. Det er i mulighetsvinduet politikktutforming og endringer skjer i politikken. Kingdons teori prøver å visualisere hovedelementene i en saksgang i offentlig politikk. Figur 4.1 *illustrasjon av flerstrømsperspektivet*, fremstiller flerstrømsperspektivet med de ulike strukturelle elementene som er hentet fra Vabo m.fl., (2020, s. 106)



Figur 4.1. Illustrasjon av flerstrømsperspektivet, hentet fra Vabo. m.fl. (2020)

Figuren viser en forenklet versjon av flerstrømsperspektivet, og fremstiller hovedområdene i det politiske landskapet. Figur 4.1 viser hvordan strømmingene er hver for seg, men ved hjelp av politikktrepreneurører kobles de sammen og lager et mulighetsvindu. Det er i mulighetsvinduet politikktutforming skjer, resultatet er vedtak i den politiske agendaen. Hvis disse tre strømmingene lykkes ved å møtes samtidig, er sannsynligheten større for å få igjennom politikken og et politisk vedtak kan skje.

*Agendasetting* er nøkkelen for å forstå politiske endringer i offentlig politikk, ifølge Kingdon (2014). Det er fordi agendasetting handler om hvilke saker som får oppmerksomhet hos politikerne, og agendaen legger premisset for politikktutforming. Vabo m.fl., (2020) beskriver det slik: «Agendasettingsprosessen reduserer altså den store mengden av mulige saker til de sakene som faktisk blir gitt oppmerksomhet til» (Vabo m.fl., 2020, s. 87). Dette betyr at agendasettingen påvirker hvilke saker som politikerne engasjerer seg i, som igjen vil

---

<sup>13</sup> The policy window

ha innvirkning på selve politikktutformingene. Kingdon skiller mellom *statlig agenda*<sup>14</sup> og *beslutningsagenda*<sup>15</sup>. *Statlig agenda* kan beskrives som en liste regjeringen har over saker de skal ha fokus på til ulike tider. *Beslutningsagendaer* beskrives som saker som haster, ved metaforen «nå brenner det» som gjør at politikerne må bytte fokus og prioritere den aktuelle saken (Kingdon, 2014, s. 4)

#### 4.1.1. Problemstrømmen

Problemstrømmen går ut på å forklare hva som er et problem og hvordan problemer defineres av politikerne. Kingdon (2014) skiller mellom en tilstand og et problem. Dette blir forklart med at en tilstand er noe som er kontinuerlig og et problem er noe som oppstår når tilstanden ikke lengre blir akseptert. Dette begrunnes i at en tilstand er noe vi har rundt oss hele tiden, men det er når vi ikke godtar tilstanden at tilstand går over til å bli et problem. Et problem er noe som trengs å gjøres noe med, en tilstand kan man godta (Kingdon, 2014, s. 197). Vabo m.fl. (2020) forklarer at problemer er sosialt konstruerte – mennesker/politikere har definisjonsmakten på hva et problem er. Det vil si at hvis noe skal oppfattes som et problem må det anerkjennes som et problem først.

*Indikatorer, spesielle hendelser og tilbakemeldinger* er tre forklaringer på hvordan overgangen fra en tilstand til et problem kan skje. Et eksempel på *indikatorer* er statistikk. Hvis statistikken endrer seg kan politikerne rette oppmerksomheten mot det, og dermed definere noe som et problem. *Spesielle hendelser* er hendelser som skjer plutselig, eksempelvis kriser som naturkatastrofer eller en pandemi. Evalueringer eller rapporter er eksempel på *tilbakemeldinger* (Vabo. m.fl., 2020, s. 103-104). Det er spesielt tilbakemeldinger som er interessant å se nærmere på i denne oppgaven. Dette er fordi tilbakemeldinger gjør at politikerne får oppmerksomhet rettet mot hva som ikke lenger fungerer i praksis, eksempelvis problemdefinisjonene som Liedutvalget har skissert innenfor det studieforberevende utdanningsløpet i NOU 2019: 25. Det er hvordan problemet defineres som avgjør muligheten til kobling med andre strømninger (Kingdon, 2014; Vabo. mfl. 2020).

---

<sup>14</sup> Governmental agenda

<sup>15</sup> Decision agenda

#### 4.1.2. Politikkstrømmen

Politikkstrømmen består av politiske undersystemer og forklarer ulike politiske felleskap der hvert felleskap har sitt politikkområde, eksempelvis utdanning. Et politikkområde består av mennesker i styringsinstitusjonene og utenfor (Kingdon, 2014, s. 116-117). Interessegrupper, eksperter, forskere og akademikere er eksempler på personene som befinner seg i felleskapet, og det er disse som har definisjonsmakten i hva som er innenfor deres område (Vabo m.fl., 2020, s. 106). Det er i dette området ideer flyter rundt og løsningsforslag oppstår. Bratberg (2017) kaller derfor denne strømmen for løsningsforslag. Kingdon (2014) bruker metaforen politikktutformingens ursuppe<sup>16</sup> for å forklare politikkkstrømmen. Metaforen er essensiell fordi den referer til den naturlige seleksjonen i biologien. Mange av forslagene er mulig i prinsippet, men på lik linje med biologisk seleksjon blir ikke alle forslagene valgt og overlever dermed ikke. Ideer og forslag kan bli synligere ved å bli fremmet av felleskapet, men kan også forsvinne om de ikke blir valgt (Kingdon, 2014, s.117).

Kingdon viser til fire kriterier for at ideer og forslag skal overleve seleksjonen: *gjennomførbart, tilpasningsdyktig, budsjettet og politisk støtte*. Disse fire kriteriene handler om at forslagene må overleve i det politiske landskapet ved at forslaget må være gjennomførbart i praksis, innenfor et budsjett som gjør det mulig å gjennomføre, muligheten tilpasse seg i samfunnet, og ikke minst ha politisk støtte (Vabo m.fl., 2020). Ved at løsningsforslagene utvikles i politikkkstrømmen, er det her politikken utforskes og diskuteres i nettopp de politiske felleskapene.

#### 4.1.3. Strøm av politiske spill

Strøm av politiske spill<sup>17</sup> er preget av maktkamp, politiske diskusjoner og forhandlinger. Denne strømmen tar for seg det 'store systemet' som knytter sammen undersystemet (Vabo m.fl., 2020). Strømmen lever sitt eget liv med egne regler, dynamikker og er mer selvstendig fra problemstrømmen og politikkkstrømmen (Kingdon, 2014, s. 162). Strøm av politiske spill forklarer de politiske prosessene som skjer i samfunnet. Denne strømmingen blir påvirket av tre hovedfaktorer: nasjonal stemning, kampanjer fra ulike pressgrupper og utskifting av nøkkelpersoner (Vabo m.fl., 2020, s. 107).

---

<sup>16</sup> Policy primeval soup

<sup>17</sup> Political stream

*Nasjonal stemning* går ut på at meningen til folket om en sak forandrer seg med tiden. *Kampanjer fra ulike pressgrupper* handler om interessegrupper som vil påvirke politikken, alt fra å vise motstand til å fremme forslag. Disse gruppene har muligheten til å påvirke agendasettingen til politikerne, spesielt hvis det er flere grupper som er enige om å være imot et forslag politikerne fremmer. *Utskiftning av nøkkelpersoner* kan forklares som utskiftning av en statsråd en hel regjering, eksempelvis ved stortingsvalg. En ny statsråd kan eksempelvis være mer villig til å handle ved en aktuell sak enn den forrige. På samme vis kan utskifting av en regjering også påvirke det politiske landskapet ved at den sittende regjeringen påvirker hvilke problemer og løsninger som får oppmerksomhet (Kingdon, 2014, s. 145-146; Vabo m.fl., 2020, s. 107). Kingdon fremhever at påvirkningen av hva som blir sett på som høy agendastatus skjer i denne strømmen, og kombinasjonen av den nasjonale stemningen og valgresultatet har en *ekstrem påvirkning* på politikktutformingsagendaen (Kingdon, 2014, s. 164).

#### 4.1.4. Mulighetsvinduet

Et *mulighetsvindu* åpner seg når to eller tre av strømmene møtes. Det er ofte politiske entreprenører som kobler strømmene sammen, og på den måten bidrar de til å få en sak på agendaen. *Politikkentreprenører* kan være enkeltpersoner eller grupper som fremmer saker og tilpasser forslagene til mulighetsvinduet. Kingdon beskriver dem som surfere som venter på den store bølgen. Når den kommer hopper entreprenørene på og prøver å få saken og politikkkendringen i sin favør (Vabo m.fl., 2020, s. 108; Kingdon, 2014, s. 19, 225). Entreprenørene knytter løsninger til problemer og omformulerer ulike forslag slik at de kan overkomme begrensinger, samtidig som de prøver å dra nytte av mulighetsvinduet (Kingdon, 2014).

Mulighetsvinduet til Kingdon går ut på at handlingsrommet i politikken ligger i selve muligheten som oppstår i dette vinduet. Kingdon beskriver åpningen av mulighetsvindu som både uforutsigbart og forutsigbart. Et uforutsigbart mulighetsvindu kan være en hendelse der Stortinget må handle raskt, eksempelvis en naturkatastrofe. Et forutsigbart mulighetsvindu er når det er planlagt, eksempelvis statsbudsjettet (Vabo m.fl., 2020). Mulighetsvinduet kan åpne seg i to av tre strømmer, strømmen av politiske spill og problemstrømmen. Når partisammensetningen i en regjering endrer seg, for eksempel ved stortingsvalg, kan et mulighetsvindu oppstå fordi strømmen av politiske spill har endret karakter. Mulighetsvinduet



i problemstrømmen kan åpnes hvis noe drastisk skjer for eksempel ved en endring i indikatorer, eksempelvis en økning av arbeidsledigheten i landet (Vabo m.fl., 2020).

Dersom alle tre strømmene er koblet sammen, er sannsynligheten større å få igjennom politikken og fatte et politisk vedtak. Dette er fordi det er en viss enighet i sammenkoblingen av problemdefinisjon, løsningene og viljen hos politikerne (Kingdon, 2020, s. 202).

Kingdon (2014) påpeker at offentlig politikk er ekstremt komplisert å forklare. Hvert enkeltlement han tar for seg, eksempelvis agendasetting, samt utvikling av alternativer og valg er kompliserte i seg selv. Når man i tillegg ser disse elementene i relasjon med hverandre øker kompleksiteten. Prosessene i offentlig politikk er, ifølge Kingdon, dynamiske og flytende. Kingdons struktur og tilnærming til de politiske prosessene gjennom Flerstrømsperspektivet er mer uortodoks enn andre teorier. Selv om teorien virker til dels ustrukturert, poengterer Kingdon at hver strømning har en struktur innad. Samtidig hevder han at tilpasning er nøkkelen for å forstå flerstrømsperspektivet, ikke fokuseringen mot likevekt (Kingdon, 2014, s. 223-230).

#### 4.2. Begrensingene ved flerstrømsperspektivet

Teoretiske rammeverk har som regel vanlig begrensinger på grunn av forenklingene som skjer ved å forklare et komplekst fenomen på en oversiktlig måte. Det skjer noe i selve oversettelsen fra praksis til teori, og teorien til Kingdon er ikke et unntak.

Flerstrømsperspektiv har blitt kritisert av ulike forfattere, eksempelvis Vabo m.fl. (2020), Rawat og Morris (2016), og Hermansen (2015). Vabo m.fl. (2020) trekker frem ulike forutsetninger som må til ved flerstrømsperspektivet for å vise gyldighet. En av forutsetningene går ut på at de tre strømmene er *uavhengig* av hverandre og lever sitt eget liv *til* de kobles sammen (s. 111). Kingdon (2014) skriver eksplisitt at de tre strømmene i all hovedsak er uavhengige, *men* at de samtidig påvirker hverandre til en viss grad. Kingdon utdyper: «If we were not to distinguish between the problems and policy streams, and recognize that they each have their own origins and dynamics, we would not be able to understand what happens in such cases and why various coupling are possible.» (Kingdon, 2014, s. 228). Dette forstås ved at Kingdon anerkjenner at de tre strømmene ikke er totalt uavhengig av hverandre, men at de forklares på den måten for å forstå at problem og politikstrømmen også lever sitt eget liv. Ved å se det på denne måten kan vi forstå hvorfor koblinger er mulige, og hvordan de påvirker politikutforming og offentlig politikk.

Hermansen (2015) på sin side trekker frem mangel i forklaringen ved «bølgen» som entreprenørene hopper på ved mulighetsvinduet. Forfatteren mener at denne bølgen kommer fra et sted, og ikke bare plutselig dukker opp. En kan likevel argumentere for at Kingdon (2014) har med tid og kontekst som en påvirkning i flerstrømsperspektivet, ved at de tre strømmene møtes ved hjelp av politikktrepreneurere og strømmingene passer hverandre. Det vil si at bølgen ikke kommer «ut av det blå» men at det er ulike mekanismer som gjør at mulighetsvinduet åpnes, og det gjøres ved hjelp av entreprenørene. Entreprenørene har forslagene klare, som kan påvirke at de får det politiske vedtaket i sin favør. Ved at de «venter» på at mulighetsvinduet skal åpnes gjør at de er klare til å slå til når det skjer, dermed oppstår ikke bølgen tilfeldig. Kingdon (2014) presiserer hvordan politikktrepreneurere jobber med forslag over en lengre periode. Forslaget er ikke noe som plutselig dukker opp – når vinduet åpnes er det for sent å begynne fra begynnelsen, forslaget må være klart lenge før. (Kingdon, 2014, s. 227)

En av hovedforskjellene med Kingdons teori og andre politikktrepreneurerteorier er at perspektivet ikke er lineært eller beskrevet som en stegmodell. Vabo m.fl., (2020) forklarer offentlig politikk ved å vise til en stegmodell, utviklet av statsviter Harold. D. Lasswell. Stegmodellen går ut på å forklare innholdet i politiske prosesser på en logisk måte, og skal dermed gi en beskrivelse av funksjonene som inngår i offentlig politikk. Kritikken til stegmodellen er at den blir for rasjonell ved at stegene blir forklart i en logisk kronologisk orden, noe som politikktrepreneurerteorier ikke er i praksis (Vabo m.fl, 2020, s. 31, 37). Kingdon på sin side har prøvd å forklare politikktrepreneurerteorier ved å ikke forenkle prosessene til en trinnvis modell, men å vise at det politiske miljøet er flytende, ulogisk og blir påvirket av ulike mekanismer i systemet som utgjør helheten av politikktrepreneurerteorier.

En annen innvending ved bruken av Kingdons teori er at Kingdon baserer teorien sin på forskning innenfor det amerikanske politiske systemet: han bruker helsesystemet og transportsystemet som gjennomgående eksempler i boken. Selv om teorien er basert på det amerikanske systemet er det flere forskningsartikler som har brukt flerstrømsmodellen for å beskrive politikktrepreneurerteorier i andre deler av verden. Rawat og Morris (2016) skriver at deres undersøkelser viser at utdanningsfeltet er det nest største feltet som bruker Kingdon til å forklare offentlig politikk. Rawat og Morris (2016) trekker også frem svakheter ved teorien til Kingdon, men legger frem at teorien fremdeles er godt brukt i forskning, og at flerstrømsperspektivet er god til å forklare det politiske bildet og hvordan beslutningsprosessen kan påvirke politikktrepreneurerteorier i et politisk miljø.

Slik begrensingene viser har flerstrømsperspektivet sine svakheter i møte med teoriens beskrivelser av politikkutforming. Teorien er til dels uoversiktlig og har ikke en fast struktur. Kingdon er ment å bruke som et teoretisk blikk i oppgaven, den skal gi det teoretiske perspektivet det den trenger i kombinasjon med dokumentanalysen. På den måten kan teorien gi funnene en ny dimensjon i diskusjonen. Hvordan denne kombinasjonen har utartet seg, er forklart i kapittel 5.3, der det blir presentert avsluttende refleksjoner ved valg av metode og teori, og hvordan analysen er utført.

## 5. Oppgavens metodiske rammeverk

Dette kapitlet vil ta for seg det metodiske rammeverket for denne oppgaven, som er basert på en praksisorientert dokumentanalyse fra Asdal & Reinertsen (2020) med vekt på verktøyene dokumenttekster og dokumentsaker, videre vil de politiske dokumentene som er brukt i oppgaven vil bli presentert. Tilslutt en oppsummering med avsluttende refleksjoner der valg av materialet, forskningskvalitet, analysestrategi og metoden vil bli presentert.

### 5.1. En praksisorientert dokumentanalyse

En praksisorientert dokumentanalyse er en kvalitativ metode som går ut på å undersøke dokumenter og hvordan tekster kan påvirker en sak. Å analysere dokumenter kan bidra til å forstå endringer og kamper i samfunnet, fordi dokumentene er sentrale verktøy i en politisk prosess. De politiske kampene i politikktutforming skjær nettopp i dokumentene, ifølge forfatterne. De beskriver i boken at offentlige dokumenter kan bli sett på som *styringsverktøy*, det vil si at teksten i dokumentene muliggjør styring i politikken (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 47, 98-105)

Hensikten med metoden er å undersøke hvordan dokumentene kan påvirke en sak i offentlig politikk og hvordan teksten spiller inn på politisk agenda og beslutningsprosessen. Et dokument er sammensatt, og tekster har ikke alltid den samme meningen i enhver kontekst. Dette handler om at kvalitetene som ligger i dokumentet vil stå i relasjonen den befinner seg i, ifølge Asdal og Reinertsen (2020). Et dokument kan inngå i et større saks kompleks, som betyr at dokumenter har en betydning for en sak, men teksten har også betydning utover seg selv. Dokumenter er mer enn bare tekst. Det å se på hva som ligger i dokumentene er helt sentralt for kunne forstå endringer og kamper i samfunnet. Asdal og Reinertsen (2020) skriver at politiske dokumenter har påvirkning på utforming av saker i samfunnet. Det å analysere saken ved et dokumentnært perspektiv kan vise hvordan en sak oppstår, endrer seg over tid og hvordan den kan avsluttes (Asdal & Reinertsen, 2020). Forfatterne tar for seg seks ulike analytiske verktøy for å undersøke dokumentenes rolle. Dette er dokumentsaker, dokumentarbeid, dokumenttekster, dokumentsaker og dokumentbevegelser. Denne oppgaven konsentrerer seg om to hovedverktøy, *dokumentsaker* og *dokumenttekster*. Asdal og Reinertsen (2020) skriver at verktøyene kan brukes i en helhet som et analytisk rammeverk,

men at det ikke trengs å kombinere alle i en studie, alt avhenger av studiets formål, omfang og tidsaspektet.

#### 5.1.1. Dokumentsaker

Det er dokumentene selv som bidrar til å forme saken, ifølge Asdal og Reinertsen (2020). Det vil si at tekstene i NOU 2019: 25, Meld. St. 21 (2020-2021) og Innst 585 S (2020-2021) kan fastslå hva saken er, hva den handler om, hvordan de ulike aspektene blir knyttet sammen. De ulike handlingsalternativene blir presentert, og skisserer forslag til videre saksgang i hvert dokument. Eksempelvis kan struktur og innhold innenfor det studieforberedende utdanningsløpet endre seg gjennom tekstene. Utvalget definerer problemet i struktur og innhold, og kommer deretter med forslag til løsninger til regjeringen. Regjeringen definerer ut ifra utvalgets innspill hva problemene og løsningene er, og legger dermed føringer for hva som blir skrevet i innstillingen. I innstillingen kommenterer de ulike komitémedlemmene hva de mener er problemer og løsninger i sitt dokument<sup>18</sup>. Slik kan en se hvordan en sak forandrer seg gjennom ulike dokumenter i en saksgang, fra mandatet til behandling i Stortinget. Dette blir forklart med at dokumentene er aktive elementer og aktører i selve saken, fordi disse dokumentene former og påvirker utfallet av den (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 104). Metoden er inspirert av en aktørnettverksforståelse på den måten at dokumenter er sett på som styringsteknologier, og ved å analysere de aktuelle dokumentene kan en dermed se hvordan tekstene kan muliggjøre handlinger<sup>19</sup> (s. 229). Ved å følge saken fra mandatet til votering som et analysegrep ser man hvordan en sak kan gå fra å være formbar til å ende med å være lukket og avklart. Verktøyene viser hvordan utfallet i en sak formes i selve dokumentet. Det er flere analytiske begreper som kan brukes for å undersøke saksgangen disse er *saksetablering*, *saksomforming* og *kontekst* (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 103-120).

*Saksetablering* går ut på å definere, ramme inn, beskrive og gjøre noe håndterlig i en sak, samtidig som det handler om å gjøre noe til en sak ved å åpne den opp og gi den oppmerksomhet. Dette blir beskrevet som en tosidighet (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 112). I de utvalgte politiske tekstene i denne oppgaven er saken definert ved problemdefinisjon og løsningsdefinisjon fra utvalget, regjeringen og komiteemedlemmer. Teksten i dokumenter kan befeste hva som er en sak, men det er ikke nødvendigvis helt opplagt hvordan saken blir til eller hvilken sak det er. Måten en sak blir strukturert og presentert på avgjøres av avsender.

---

<sup>18</sup> Se kapittel 5.2.1 for beskrivelser av de ulike politiske dokumentene som vil bli brukt i oppgaven

<sup>19</sup> Se kapittel 5.3 for beskrivelser av metodens posisjonering i metodefeltet.

Det er de som skriver dokumentet som former saksetableringen. (Asdal & Reinertsen, 2020). Forfatterne poengterer at det ofte kan bli en forhandlingsprosess innad om hvordan en sak skal defineres (s. 113).

*Saksomforming* handler om hva dokumentene gjør med selve saken og hvordan saken blir til gjennom dokumentarbeidet. Dette handler om hvordan et dokument ofte kan omforme en sak ved å omdefinere, reformulere, omdisponere, lage nye beskrivelser, skifte ut begreper og gjøre andre og nye prioriteringer (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 114). Disse endringene kan ha mye å si på hvordan et dokument kan endre en sak. Forfatterne kaller denne endringen mellom dokumentene for *modifiseringsarbeid*. Modifiseringsarbeid beskrives som «små «operasjoner», grep, forflytninger i og mellom dokumenter som gjør at saken endrer karakter» (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 114). Dette er en av grunnene til at saksomforming kan ha en betydning på utforming av saken, fordi de konkrete ordvalgene og formuleringene i selve teksten kan få en betydning for sakens utvikling (s. 115).

*Kontekst* handler om aktive prosesser, som vil si å sette dokumentet i den sammenhengen dokumentet er skrevet innenfor. Tidsperioden og den politiske situasjonen spiller inn i selve saken (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 116-117). Det vil si at konteksten har fremhevet dokumentet som en aktiv del i et større perspektiv. Når dette skjer blir et enkeltokument noe større enn seg selv. Forfatterne definerer kontekst som en sammenveving, fordi samfunnet rundt dokumentet er vesentlig i teksten. De dokumentene jeg foretar meg er skrevet i tidsrommet 2017-2021. Liedutvalget fikk mandatet i 2017, og på den tiden var det Høyre som hadde kunnskapsministeren i regjeringen og det var de som utformet utvalgets mandat. NOU 2018: 15 og NOU 2019: 25 ble begge utgitt i en tidsepoke der det var politisk vilje til å se på endringer i videregående opplæring, basert på at de ville utrede statusen til videregående opplæring. Andre prosesser som kan ha påvirket dokumentene var fagfornyelsens arbeid, utredning om opplæringsloven og høyere utdanning, samt en Covid-19-pandemi som påvirket skolene i Norge i stor grad.

### 5.1.2. Dokumenttekster

*Dokumenttekster* handler om å se selve teksten og utformingen av denne ved nærlesning av dokumentet. Det er det retoriske apparatet som har oppmerksomheten mot tekstens virkemidler i dette elementet (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 99-100). Asdal og Reinertsen

(2020) trekker frem sju tekstlige elementer i dette verktøyet som en kan bruke helhetlig og sammenfattet, eller man kan velge å ta utgangspunkt i noen få elementer. Jeg har valgt å ta utgangspunkt i elementene *argumentasjon og språk*.

*Argumentasjonens* elementet går ut på å se etter hvordan saken blir bygget opp i dokumentene. Hvordan den presenteres og hva den handler om. Her er det dermed nærlesning av saken som er i fokus (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 88). Sammen med argumentasjonen har språkstilen noe å si for hvordan teksten oppfattes og hvordan saken formuleres. *Språk og stil* går ut på å se på formuleringene på setningsnivå, ved å studere hvilke ord og fraser som er valgt. Politiske dokumenter, eksempelvis meldinger til Stortinget, blir trukket frem som et språk som er formelt og presist, forfatterne kaller dette for et byråkratisk språk. Et byråkratisk språk har en egen stil, og blir kalt for statens og maktens språk (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 89). Ved å undersøke argumentasjonen og språket i de politiske dokumentene kan en undersøke hvordan avsenderen har henvendt seg til ulike organer, som Stortinget og offentligheten. Ved å kombinere dokument saker og dokumenttekster i min oppgave kan en se hvordan problemene og løsningene defineres og argumenteres for.

## 5.2. De politiske dokumentene

Denne oppgaven tar for seg Liedutvalgets siste NOU 2019: 25 *Med rett til å mestre*, Stortingsmeldingen Meld. St. 21 (2020-2021) – *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*, og Innstilling til Stortinget, Innst. 585 S (2020-2021). De politiske dokumentene har forskjellige formål og er skrevet med ulike hensikter. Nedenfor vil det bli redegjort for denne forskjellen. Beslutningen om å analysere de tre dokumentene begrunnes i nettopp denne forskjellen. Dette gjøres på bakgrunn av at oppgaven skal vise politikkkutformingen i saksgangen til Fullføringsreformen, fra mandat til behandling av reformen i Stortinget. Jeg vil argumentere for at de tre dokumentene som tas utgangspunkt i er viktige dokumenter for å få innblikk i saksgangen.

NOU står for *Norges offentlige utredninger* og er skrevet av et utvalg oppnevnt fra regjeringen. Formålet til NOU-er er å presentere kunnskapsgrunnlaget til regjeringen ved å vise til forslag og strategier basert på den kunnskapen de har hentet inn (Christensen & Holst, 2020). Ifølge Christensen og Holst (2020) er ofte NOU-er et tidlig steg i en offentlig beslutningsprosess - regjeringen utnevner et utvalg før de selv har kommet med forslag og tiltak til saken. (s. 85). Det kan variere i hvor stor grad en NOU får gjennomslag, fordi

regjeringen bestemmer hva de vil gjøre videre med saken. Når et utvalg blir utnevnt, følger det med et mandat. *Mandatet* utformes av departementet i samarbeid med den politiske ledelsen. Mandatet legger sterke føringer i arbeidet til utvalgets utredning ved at de avgrenser området og definerer problemforståelsen. Christensen og Holst (2020) skriver at mandatet er et viktig maktmiddel på bakgrunn av at mandatet er strategisk skrevet og styrer dermed utvalgets arbeid (s. 99). Fra NOU-ens fremleggelse kan det skje en politisk bearbeiding og en stortingsmelding vil bli utformet.

En *stortingsmelding* er en melding til Stortinget ved navnet Meld. St. (nr). Meldingen utformes av departementet det gjelder med regjeringens forslag og tiltak om en sak. Formålet er å presentere saker for Stortinget uten å fremme konkrete vedtak (Statsministerens kontor, 2021). Meldinger blir sendt til stortingskomiteen det gjelder, som deretter gir anbefalinger til Stortinget gjennom en innstilling. Loven er slik at meldinger behandles kun én gang i Stortinget, men Stortinget kan vedta vedtak om videre utredning av forslag og vedta at meldingen skal *vedlegges protokollen*. Dette betyr at saken er ferdig behandlet i Stortinget, men gir et signal om at meldingen kan tas inn i forhandlinger senere. Dette vedtaket er ikke bindende for regjeringen, men å vedlegge meldingen til protokollen gir et politisk signal om at de ikke er negativt innstilt til meldingen. Dette skjer som oftest ved meldinger som ikke har fattet et operativt vedtak i behandlingen (Stortinget, u.å; Statsministerenes kontor, 2021).

Det har skjedd en endring i formuleringen av hvem som står «bak» forslagene i stortingsmeldinger. I eldre meldinger sto det som oftest «departementet vil», «departementet mener» når departementet og regjeringen fremmet forslag i meldinger. Meld. St. 28 (2015-2016) er et eksempel på dette, her står det «regjeringen vil» 2 ganger, og «departementet vil» 59 ganger. I meldingen jeg skal tar for meg, Meld. St. 21 (2020-2021), står det «departementet vil» 16 ganger og «regjeringen vil» 126 ganger. På bakgrunn av denne endringen har jeg valgt å skrive «regjeringen» når jeg analyserer og drøfter Meld. St. 21 (2020-2021) i oppgaven. Det vil si når jeg skriver «regjeringen» er det avsenderen i denne konkrete meldingen jeg referer til.

En *innstilling* ved navn Innst. S er skrevet av stortingskomiteen, som oftest består av fire deler, *sammendrag*, *komiteens merknader*, *forslag fra mindretall* og *komiteens tilråkning*. *Sammendraget* består av en oppsummering av innholdet til selve saken, *komiteens merknader* består av de ulike politiske synspunktene fra de ulike partiene som er på Stortinget. Komiteens merknader gir politiske signaler til både regjeringen og offentligheten om saken. Det er her de ulike partiene markerer sitt politiske synspunkt. Forhandlinger skjer mellom

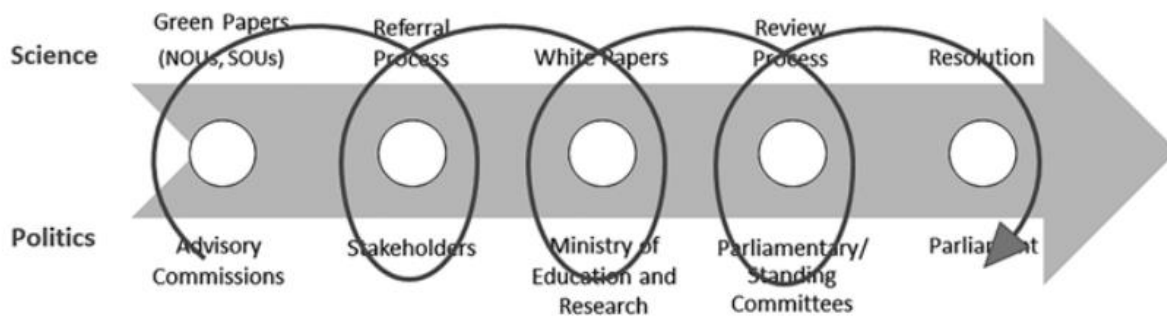


ulike medlemmer i komiteen og det som skjer i møtene er unnlatt offentligheten. Det er unnlatt offentligheten på bakgrunn av at medlemmene skal kunne diskutere politiske forslag før en beslutning har blitt tatt (Statsministerens kontor, 2021; Stortinget, 2022; Stortinget, 2014). *Forslag fra mindretallet* består oftest av opposisjonen på Stortinget. Forslagene her gir politiske signaler om hvilke synspunkter opposisjonspartiene har i enkelte saker. *Komiteens tilråkning* består av forslagene med flertall fra komiteen, som vil si at flere av sakene er avgjort før det er debatt i Stortinget. Det er likevel ikke alltid slik at flertallet i komiteens forslag som også er flertallet i Stortinget. Da kalles det for et omvendt flertall. *Omvendt flertall* kan beskrives som en sammensetning mellom ulike partier som ikke alltid er i en regjering sammen. Da kan sakene drøftes i Stortinget og saken er ikke avgjort før etter votering (Stortinget, 2014; Stortinget, 2022). *Vekslende flertall* i innstillingen betyr at flertallet som dannes i hvert enkelt punkt avhenger av hvilke deler av saken det gjelder. De blir presisert i teksten hvilke partier som er i flertallet ved enhver sak (Stortinget, u.å.)

Steiner-Khamsi m.fl., (2022) har tatt for seg hvordan prosessen kan forklares fra mandat til behandling i Stortinget i kapittelet *How much is policy advice changed and lost in political translation*<sup>20</sup>. Figur 5.2. visualiserer hvordan denne prosessen kan oppfattes, et sentralt poeng som Steiner-Khamsi m.fl. (2022) poengterer er at figuren ikke er så lineær som det ser ut som. Det vil si at i politikktutformingsprosessen er det flere aktører med underveis i prosessen, enn det tidligere forskning har tatt med seg. Steiner-Khamsi m.fl. (2022) trekker frem et eksempel fra Cowen (2009) ved at reformer endrer seg mens den beveger seg fra punkt til punkt. Dette tolkes som at hvert steg i prosessen blir påvirket av aktører som spiller inn og endrer på politikktutformingen i reformers saksgang.

---

<sup>20</sup> Kapittelet som er referert til her, er fra boken *Evidence and Expertise in Nordic Education Policy, a comparative network analysis*, referert som Karseth m.fl. (2022). Denne boken ble presenterer i kapittel 3 – tidligere forskning.



Figur 5.2. *The practice of evidence-based policymaking.*

Hentet fra Steiner-Khamsi m.fl., (2022, s.312)

Figur 5.2 visualiserer hvordan forskning og politikk henger sammen. Steiner-Kahamsi m.fl. (2022, s. 310-312) argumenterer for at evidensbasert politikkutforming påvirker saksgangen. Denne forståelsen av politikkutforming kan ses i sammenheng med det Asdal og Reinertsen (2020) som tar for seg modifieringsarbeidet som skjer mellom dokumentene i en saksgang.

### 5.3. Oppsummering med avsluttende refleksjoner

Denne oppgaven tar for seg tre offentlige dokumenter som vil gi et perspektiv på de ulike stegene i saksgangen til Fullføringsreformen ved å gjøre en praksisorientert dokumentanalyse. Dette valget er begrunnet i oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål. Det å undersøke hva som *egentlig* står i teksten i hvert dokument gir et perspektiv på hvordan problemer og løsninger blir definert i de ulike stegene i saksgangen innenfor det studieforberevende utdanningsløpet. Valg av *materialet*, *metode*, *analysestrategi* og *teori* har påvirket oppgavens funn. Bakgrunn for avgrensningen vil bli redegjort for nedenfor.

#### *Utvelgelsen av materiale og tekst*

Det finnes flere dokumenter som kan spille inn og muliggjøre politikkutforming i Stortinget i saken jeg undersøker. Eksempler på dokumenter som kunne ha blitt tatt med i oppgaven er høringsuttalelser til NOU-rapporten og til innstillingen etter meldingen ble presentert. *Valg av materiale* baserer seg på at de tre dokumentene i oppgaven har en sterk korrelasjon med hverandre, ved at de stegvis er knyttet til hverandre fra mandat til behandling i Stortinget. NOU 2019: 25, Meld. St. 21 (2020-2021) og Innst. 585 S (2020-2021) er skrevet på forskjellige tidspunkter, med forskjellige formål og fra forskjellige perspektiver som belyser saksgangen jeg undersøker. Dette gjør at jeg får flere vinkler av saken, gjennom hvordan saken er formulert i selve tekstene. Disse tre dokumentene er sett på som viktige for å kunne analysere saksgangen, på bakgrunn av at dokumentene er brukt i debatten som foregår i

Stortingsalen ved votering. Valg av de tre dokumentene baserer seg i tillegg på oppgavens lengde og tidsbegrensning. Når det kommer til hvilke deler av dokumentet jeg har analysert, ble det en naturlig avgrensning ved forskningsspørsmål og problemstilling. Det gjorde at metoden ble utført på noen utvalgte tekster og ikke hele dokumentet samlet sett. Hvilke kapitler og tekstutdrag som er analysert er presentert i analysen. Det å kun se på noen kapitler og tekstutdrag i dokumentene med utgangspunkt i oppgavens avgrensning, kan ha påvirket funn og resultater. Videre kan avgrensningen ha på påvirket diskusjonen ved at den teoretiske og metodiske forankringen har stor innvirkning på hvordan jeg som forsker tolker funn og resultater. Dette vil dermed påvirke hvordan perspektivet på politikktutforming i saksgangen blir formet. Annen form for teori og metode kunne dermed gitt andre funn som igjen kunne lagt andre føringer for diskusjonen.

#### *Forskingskvalitet*

Ifølge Skrede (2017) er etterprøvbarehet det viktigste med kvalitative studier innenfor *validitet* og *reliabilitet* når det kommer til analyse av dokumenter. Det vil si at det å vise til begreper og verktøy som en bruker i analysen av dokumentet, gjør det mulig for å teste ut metoden. Det betyr at selv om konklusjonene rundt funnene kan være annerledes, vil en i all hovedsak kunne få de samme resultatene ved å bruke den samme metoden en har valgt å analysere dokumentene i (Skrede, 2017, s.158-160). Det trekkes også frem at en måte å øke reliabilitet på i analysen er å parafrasere fra datamaterialet (s.160). Jeg har prøvd, så langt det har latt seg gjøre, å referere til sidetall gjennomgående i analysen, for at mine funn skal være etterprøvbare.

Tjora (2018) trekker frem tre ulike kriterier for forskningskvalitet som er: *pålitelighet*, *gyldighet* og *generaliserbarhet*. *Pålitelighet* går ut på å se sammenhengen i forskningsprosjektet, ved empiri, analyse og resultat. For å finne denne sammenhengen, undersøkes det om resultatene er påvirket av personlige eller politiske faktorer (Tjora, 2018, s. 231, 265). Denne oppgaven har presentert teori, analyse og funn så objektivt og upolitisk som mulig. Jeg er verken tilknyttet et politisk parti eller organisasjon. Jeg anser det likevel som nødvendig å nevne at en som deltar i samfunnet aldri kan være helt objektiv i møte med en sak. Det at vi tar stilling til noe med forforståelse gjennom den kunnskapen og de meningene man har, uavhengig om en tilhører et bestemt parti eller ikke, vil kunne påvirke analyse og funn. Diskusjon rundt analyse og funn baserer seg på mitt pedagogiske fagfelt, samt det teoretiske og metodiske rammeverket for oppgaven.

Det andre kriteriet, *gyldighet* går ut på om problemstilling og funn samsvarer med hverandre (Tjora, 2018, s. 231). Dermed prøver jeg i kapittel 7 å presentere hvordan oppgavens formål samsvarer med resultatene. På den måten prøver jeg å vise «gyldighet» i min forskning. *Generaliserbarhet* går ut på om det er mulig å knytte resultatene utover oppgavens ramme (Tjora, 2018, s. 232). Min analyse baserer seg på tre politiske dokumenter som er preget av avsender og mottakers oppfattelser, påvirkning av kontekst, samt metoden som er valgt, som gjør at oppgaven ikke bør generaliseres i en vid kontekst. Dette er av flere grunner. For det første er politikktutforming et komplekst problem, som er vanskelig i seg selv å konkretisere. For det andre er analysen gjort basert på noen utvalgte tekster i de tre dokumentene ved å ha søkelys rettet mot struktur og innhold innenfor det studieforberedende utdanningsløpet. På den måten bør ikke funnene generaliseres mot andre saker i dokumentene som jeg ikke har tatt for meg, heller å generalisere mot å gjelde alle andre politiske dokumenter. Denne oppgaven er avgrenset i problemstilling og forskningsspørsmål, og valg av de politiske dokumentene påvirker resultatet. Bakgrunn for valg av metoden er begrunnet nedenfor.

#### *Analysestrategi*

*Analysestrategien* for denne oppgaven består av tre hoveddeler. Det første steget gikk ut på å lese igjennom hele dokumentet for å få et overblikk. Dette ga meg et innblikk i hva som var hovedelementene i saksgangen. Basert på dette valgte jeg å gå for det studieforberedende utdanningsløpet. Interessen for struktur og innhold hadde sitt utspring i at jeg ble oppmerksom på at definisjonen på problem og løsningsforslag i NOU-en ikke nødvendigvis samsvarte med hvordan det ble forklart og definert i meldingen. Oppmerksomheten min for selve innstillingen ble tiltrukket av debatten som foregikk i dokumentet. Som nevnt var det en debatt i mediene om Fullføringsreformen og Fremtidsfaget, men den politiske debatten skjedde i selve teksten i innstillingen. Innstillingen hadde en berikelse av argumentasjon mellom komiteens medlemmer og tekstliggjorde debatten. Andre steget gikk ut på å gjøre en nærlesing av dokumentet med analyseverktøyene *dokumentsaker* og *dokumenttekster* fra Asdal og Reinertsen (2020). Dette gjorde meg som leser bevisst på hvordan teksten formulerte saken. I dette steget fargekodet jeg dokumentene for å fremheve hva som omhandlet struktur og innhold, og hva som gikk innenfor problemdefinisjon og løsningsforslag med Kingdons perspektiv i bakhodet. Tredje steg gikk ut på å sammenfatte materialet. Der lagde jeg tabeller med utvalgets konkrete forslag ved struktur og innhold, regjeringens forslag og innstillingens kommentarer. Ved å gjøre dette ble det tydeliggjort at det har skjedd et modifieringsarbeid i dokumentene. Det fjerde steget gikk ut på å beskrive

hva som egentlig sto i dokumentene og presentere dette på en objektiv måte. Disse fire stegene har lagt grunnlaget for analysen som er gjort i kapittel 6.

Analysekapittelet i denne oppgaven består av tre hoveddeler som er knyttet til hvert dokument. Strukturen er basert på rekkefølgen i saksgangen, og starter med mandatet og analysen av utvalgets NOU, deretter meldingen og til slutt innstillingen. Det er analysen av NOU-en som er lengst av de tre delene. Dette begrunnes i viktigheten av utvalgets posisjon, ved at NOU-en, i denne oppgaven, blir ansett som starten av saksgangen. Ved å få et grundig blikk på hva som egentlig stod i NOU-en gjør det lettere å trekke linjer mellom de to resterende dokumentene, samt å se modifieringsarbeidet som har skjedd mellom dokumentene, og tydeliggjøre politikktutformingene i saksgangen.

#### *Metoden*

*Metoden* dokumentanalyse er valgt basert på sammensetningen av de ulike elementene og måten å tilnærme seg teksten på. I følge Asdal & Reinertsen (2020) handler ikke praksisorientert dokumentanalyse bare om utførelsen, men at det er en måte å tenke og teoretisere på i selve dokumentene (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 221). Forfatterne har kombinert flere ulike fagtradisjoner, studier av teknologi, vitenskap og kunnskapsproduksjon (STS), laboratoriestudier, aktør-nettverk-teori, semiotikk og hermeneutikk (Asdal & Reinertsen, 2020, s.221-252). Fordi jeg har valgt å kun bruke dokumentsaker og dokumenttekster i min analyse er det *aktørnettverksteori*, *semiotikk* og *hermeneutikk* som er relevant å se nærmere på. *Aktør-nettverk teorien* går ut på å forstå hvordan makt og kontroll spiller inn på samfunnet, og i dette tilfellet i dokumentetene. Dokumentene er en kilde til makt, fordi handlingen blir muliggjort i dokumentene (Asdal & Reinertsen, 2020, s.228-230). Dette forklares med at teksten ikke er nøytral, fordi den er blitt skrevet av noen og for noe. Det er dette «noe» semiotikk kan bidra med å forstå.

Den språklige vendingen er et uttrykk som kan brukes for å forklare *semiotikk*. Det handler om å se etter hva som egentlig står i teksten og hvordan formuleringene er i språket? Asdal & Reinertsen (2020) trekker frem diskursanalyse som eksempel, ved at denne metoden går ut på å se på det rent tekstlige (s. 236). Grunnen til at jeg ikke har valgt å bruke en ren diskursanalyse baserer seg på at jeg ikke ville fått samme tilnærmingen til tekstene, og ville gått glipp av å se på saksgangen som en helhet. *Hermeneutikk* går ut på å fortolke tekster, det blir forklart med om å gi mening til teksten, som kan ses på som noe overordnet i denne metoden (s. 244) Ved at Asdal og Reinertsen (2020) har tatt for seg ulike fagtradisjoner og kombinert det til en praksisorientert dokumentanalyse, gir det en unik måte å tilnærme seg

tekster på ved å studere en saksgang gjennom politiske styringsdokumenter. Asdal og Reinertsen (2020, s.99) forklarer at kvaliteten til dokumentet står i relasjonen til den situasjonen den er satt i. Dette begrunnes med at dokumentet har betydning for saken, men også betydning utenfor seg selv. Dokumenter kan med andre ord skape effekter og reaksjoner uten av det var planlagt, som kan ha påvirkning på saken (Asdal & Reinertsen, 2020). Dette gjør metoden relevant å bruke når en skal studere en politikktutformingsprosess i en saksgang fra ulike politiske styringsdokumenter.

#### *Kombinasjonen mellom det teoretiske og det metodiske rammeverket*

Tidligere i oppgaven ble det reflektert over begrensningene ved Flerstrømsperspektivet til Kingdon. Til tross for begrensningene i det teoretiske rammeverket, konkluderte jeg med at Kingdons flerstrømsperspektiv fremdeles er relevant å bruke i oppgaven. Det skal nevnes at det har vært utfordrende å oversette det engelske begrepsapparatet til norsk, uten å miste betydningen. Jeg har valgt å bruke de norske oversettelsene fra Vabo m.fl. (2020), istedenfor Bratberg (2017). Bratberg (2017) beskrev en problemstrøm som *politiske problemer*, politikkkstrøm som *løsningsforslag*, og strøm av politiske spill som *de løpende politiske prosessene*. Valget av å bruke Vabo m.fl. (2020) sine oversettelser begrunnes i at definisjonene til Vabo forklarer bedre prosessene innad i hver strøm, og er et mer helhetlig dekkende begrep enn Bratberg sine til denne oppgaven. Eksempelvis så handler ikke politikkkstrøm om bare løsningsforslag, men den tar for seg undersystemene som ligger og påvirker «ursuppen».

Når det gjelder kombinasjonen mellom Flerstrømsperspektivet og dokumentanalysen, vil Kingdons flerstrømsperspektiv bidra med et begrepsapparat og være et overordnet perspektiv på analysen og diskusjonen. Ved å ha begrepene *problemstrømningen*, *politikkkstrømmen* og *strøm av politiske spill* som utgangspunkt blir det lettere å identifisere hva utvalget og regjeringen definerer som problem og forslag i saken om struktur og innhold ved det studieforberedende utdanningsløpet. *Saksetablering*, *saksomforming*, *kontekst*, *argumentasjon* og *språk*, som er verktøyene hentet fra Asdal og Reinertsen, vil bli brukt i et tekstnært perspektiv, som får frem de ulike strømmene med forskjeller og likheter ved utvalget og regjeringen i teksten. Det er relevant å påpeke at metoden som er utført i denne oppgaven gir spesifikke funn som må ses i sammenheng med det perspektivet og konteksten de er satt i. Det at jeg ser på saksgangen fra 2017 til 2021 er tidsspesifikt og på den måten kan andre faktorer fra fortiden ha påvirket saksgangen, eller andre faktorer som ikke har blitt fanget opp i tekstene jeg har analysert.

Det å utføre denne kombinasjonen mellom teori og metode gir et spennende blikk på hvordan en kan studere politikkutforming fra et dokumentnært perspektiv. Det gir muligheten til å se hva som står i teksten, samt å se en sammenheng mellom tekstene og modifieringsarbeidet i ulike steg i en saksgang. Derfor er det meningsfylt å bruke akkurat dokumentanalysen til Asdal og Reinertsen (2020) i selve metoden. Jeg får sett teksten fra flere sider, og får fremdeles knyttet funnene mine til et teoretisk perspektiv med flerstrømsperspektiv. Denne muligheten ville ikke vært til stedet dersom jeg for eksempel gikk for en ren argumentasjonsanalyse eller diskursanalyse. Dette er fordi formålet med en ren argumentasjonsanalyse er å undersøke og avsløre argumentasjonens oppbygning (Bratberg, 2017). Dette kunne vært relevant å bruke, men hadde ikke gitt de svarene problemstilling vil undersøke og dermed ikke oppfylt kravet om gyldighet i studien.

## 6. Analyse

I denne delen av oppgaven vil dokumentanalysen bli presentert. Strukturen i kapittelet er som følgende: først del i oppgaven vil mandatet til Liedutvalget bli presentert, i andre del presenteres NOU 2019:25, deretter Meld. St. 21 (2020-2021), fjerde del tar for seg Innst. 585 S (2020-2021) og videre vil viteringsoversikten fra Stortinget bli presentert. Til slutt vil det bli presentert en kort oppsummering av analysen.

### 6.1. Mandat

1. september 2017 ble det nedsatt et utvalg av regjeringen til Solberg som skulle se på struktur og innhold ved den videregående opplæringen. Bakgrunnen for utvalgets mandat var begrunnet i at det ikke hadde vært foretatt dyptgripende endringer i videregående opplæring siden Reform 94, og at det fremdeles, i all hovedsak, har samme tilbud og organisering som for 20 år siden (NOU 2018: 15, s. 11). Mandatet var på seks punkter der utvalget skulle vurdere ulike sider ved videregående opplæring. Mandatet resulterte i to rapporter, delrapporten NOU 2018:15, *Kvalifisert, forberedt og motivert*, der utvalget beskriver utviklingen av dagens tilbud, og gir en helhetlig vurdering av styrkene og svakhetene ved dagens videregående opplæring. Hovedinnstillingen NOU 2019:25, ved navn *Med rett til å mestre – struktur og innhold i videregående opplæring*, som denne oppgaven baserer seg på, foreslår og vurderer ulike modeller for videregående opplæring (NOU 2018: 15, s. 12). Utvalget skriver videre i delinnstillingen at hovedrapporten skal komme med forslag til konkrete endringer i strukturen og organiseringen, samt fagsammensetningen, med fellesfagenes plass og omfanget i de to ulike utdanningsløpene (NOU 2018: 15, s. 12).

#### *Utvalgets mandat*

Utvalget skulle vurdere:

- *om videregående opplæring har en struktur og et innhold som legger til rette for at flest mulig fullfører videregående opplæring*
- *om dagens modell for videregående opplæring tilfredsstiller arbeidslivets- og samfunnets behov for kompetanse*
- *om dagens modell i tilstrekkelig grad fremmer lærelyst og motivasjon*
- *behovet for endringer i ansvarsfordelingen mellom nasjonale myndigheter, skoleeier og arbeidsliv*



- *behovet for å utvide ordninger for kompetanse på lavere nivå*
- *hvordan man kan legge best mulig til rette for at voksne skal kunne oppnå studiekompetanse/fag-/svennebrev/yrkeskompetanse*

(NOU 2018:15, s. 12)

Mandatet tok dermed for seg ulike sider av videregående opplæringen som struktur, innhold, fremtidens kompetanse og ansvarsfordeling. Første punkt i mandatet var å vurdere struktur og innhold som skulle bidra til at flere gjennomfører videregående opplæring. Utvalget skrev i delinnstillingen «Vi definerer fag- og timefordelingen som en del av tilbudsstrukturen og innholdet som utvalget skal vurdere nærmere» (NOU 2018: 15, s.13). Utvalgets definisjon gjør at fagenes plass og omfang ble utredet med forslag knyttet til dette. De skrev videre at innhold blir forstått som fellesfag og programfag i begge utdanningsløpene (s.13).

## 6.2. NOU 2019: 25 – Med rett til å mestre

NOU 2019:25 inneholder ti kapitler som handler om struktur og innhold i videregående opplæring. Denne analysen tar for seg kapittel fire, *fagene og organiseringen av opplæringen*, og kapittel fem, *det studieforberedende utdanningsløpet*.

### 6.2.1. Selvstendige læreplaner for videregående opplæring

Forslaget om en ny læreplanstruktur i videregående opplæring handler om en læreplanstruktur som er mer innrettet mot videregående opplæring enn den er i dag. Hovedargumentet til utvalget var at de ønsket at læreplanene i videregående opplæring var mer selvstendig og løsrevet fra grunnskolen (NOU 2019: 25, s. 57). Ifølge utvalget har alle læreplanene felles formål, hovedområder og grunnleggende ferdigheter for hele grunnopplæringen, fra første til tredje klasse på videregående opplæring. De forklarer videre at fagenes relevans, sentrale verdier, kjerneelementer, tverrfaglige temaer og grunnleggende ferdigheter er bygd på samme måte i læreplanene gjennom hele grunnopplæringen. Det betyr at de tverrfaglige temaene og de grunnleggende ferdighetene er identisk gjennom hele grunnopplæringen (s. 57).

Utvalget skriver at læreplanene for videregående opplæring skal bli mer selvstendige i dag og mer innrettet til sluttkompetansen elevene skal oppnå. Utvalget vil at læreplanen i videregående opplæring skal ha nye fag og en sterkere retning og relevans (NOU 2019: 25, s.57). Det vil si at fagene på videregående skal gi mulighet for mer fordypning hos eleven og

faglig identitet, samt vise vei videre mot studier og arbeidsliv. Fagens kjerneelementer, grunnleggende ferdigheter og tverrfaglige temaer må formuleres på nytt, slik at de også blir mer innrettet mot sluttkompetansen til videregående opplæring (s.57). Samtidig peker utvalget på at læreplanene i videregående opplæring fremdeles skal være godt forankret i læreplanene i grunnskolen, men at læreplanene må innrettes mer mot sluttkompetansen og være mer selvstendig (s. 52, 57). Ved å gjøre denne endringen vil læreplanene innenfor videregående opplæring ha en langt mer definert målgruppe som er mer relevant for ungdom og voksne. I tillegg skriver utvalget at konsekvensen av disse endringene i læreplanen ved å skille videregående opplæring mer fra grunnskolen er at begrepet grunnopplæring gir lite mening, og foreslår at dette må utgå (s.57, 40).

#### 6.2.2. Et tydeligere skille mellom de to utdanningsløpene

Utvalget vil at elevene i videregående opplæring skal oppnå en god sluttkompetanse på begge utdanningsløpene, som skal kvalifisere elevene til videre utdanning og aktiv yrkesdeltakelse (NOU 2019: 25, s. 52). For å få til dette mener utvalget at det trengs et tydeligere skille mellom de to utdanningsløpene, fordi sluttkompetansen ikke er lik mellom det yrkesfaglige utdanningsløpet og det studieforbereende utdanningsløpet. Sluttkompetansen er et av de mest sentrale argumentene som utvalget bruker ved begrunnelser av forslagene gjennom hele teksten. Ordet *sluttkompetanse* er nevnt 242 ganger i dokumentet, noe som viser at sluttkompetansen er et sentralt poeng for utvalget ved både argumentasjon og fremleggelse av andre forslag<sup>21</sup>. Sluttkompetansen til elevene får betydning for alt av innhold og struktur ved fagets omfang, organiseringen rundt opplæringen og vurderingsformene (s.52, 57). Utvalget poengterer at det er viktig å balansere bredden en kompetanseoppnåelse innebærer, men det trengs også å balansere de ulike kravene det stilles til hvert utdanningsløp. Et eksempel på dette er at innenfor det studieforbereende utdanningsløpet trenger en å bli bedre forberedt på kravene som stilles i høyere utdanning (s. 82). Denne endringen vil gjøre at elevene får en sluttkompetanse som vil være sterkere adskilt enn den er i dag, noe som resulterer i at det vil bli vanskeligere å ta påbygg til generell studiekompetanse på den måten det er lagt opp til i dag (s. 54). «Et sentral premiss for utvalget er at opplæringen skal kvalifisere elevene til å bli kompetente og deltakende samfunnsborgere, til videre utdanning og til aktiv yrkesdeltakelse» (NOU 2019: 25, s. 52).

---

<sup>21</sup> Her har det blitt foretatt seg søk etter antall ord i hele dokumentet, for å vise hvor sentralt begrepet *sluttkompetansen* var i NOU 2019: 25. Innholdsfortegnelse og litteraturliste var ikke med

### 6.2.3. Endre organiseringen av struktur og innhold

Den vanligste måten å fordele timeantallet på i videregående opplæring er å disponere timene over hele året. Det er noen skoler som velger å organisere opplæringen ved å periodisere, som i skolesammenheng benevnes som «plogging». Ploge betyr at et fag går over en kortere tidsperiode enn hele skoleåret. Fordelen som blir trukket frem ved plogging er at elevene får færre fag å konsentrere seg om, og får mer konsentrert tid per fag i et kortere tidsrom. En annen fordel er at elevene får avsluttet et fag før de begynner på et nytt. En kartlegging som utvalget trekker frem, viser at denne ordningen er lite brukt og at plogging av fag er et unntak og ikke normen (s. 57). Med dette som bakgrunn, foreslår utvalget seks forslag som omhandler disponering av fag og timer i videregående opplæring. Her presenteres tre av de seks forslagene. (For å se en fullstendig oversikt, se vedlegg 1).

- 1) *Nasjonalt fastsatt minstetimetall, men variasjoner mellom utdanningsprogrammene.*
- 2) *Inndeling av skoleåret i terminer.*
- 3) *Inndeling av gjennomgående fag i mindre enheter.*

(NOU 2019: 25, s. 57-62).

Helhetlig vil forslagene til utvalget endre strukturen og organiseringen i videregående opplæring. Forslaget om å ha et nasjonalt *fastsatt minstetimetall, men variasjoner mellom utdanningsprogrammene* går ut på at utvalget fremdeles vil ha timetallet i fagene nasjonalt fastsatt, men at dette kan være ulikt timetall mellom det yrkesfaglige utdanningsløpet og det studieforberedende utdanningsløpet. Dette begrunnes i viktigheten av å se på sluttkompetansen til de to løpene (NOU 2019: 25, s. 58). Konsekvensen blir at de ulike utdanningsprogrammene vil skille seg mer fra hverandre enn det de gjør i dag. *Inndelingen av gjennomgående fag i mindre enheter* går ut på at det skal gå kortere tid fra eleven starter med faget til eleven får sluttvurderingen (s. 59). Det betyr at fagene som strekker seg over to til tre år, eksempelvis norskfaget, bør ha en sluttvurdering hvert skoleår. Dette begrunnes i at fagene som strekker seg over flere år oftere gir brudd i opplæringen, ved enten skiftning av lærere, bytting av skole eller klasser. Utvalget argumenterer for at dette gjør det vanskeligere med en god progresjon i faget (s. 59). Konsekvensen av å endre organiseringen på denne måten, vil påvirke utformingen av faget. Dette har utvalget utdypet senere i rapporten, der de blant annet skriver at norskfaget kan deles inn i tre enheter som fordeles utover de tre årene (s. 83)

### *Termininndeling*

Forslaget som omhandler terminer går ut på en ny organisering av skoleåret i videregående opplæring. Utvalget foreslår at skoleåret deles inn i to eller tre terminer, men at to terminer kan være å foretrekke for skoleadministrasjonen (NOU 2019: 25, s. 58). Ved å dele skoleåret inn i to terminer baserer forslaget seg på at første termin starter i august og avsluttes i januar, andre termin starter i februar og avsluttes i juni. Resultatet av å dele skoleåret inn i terminer betyr at elevene skal få et mindre antall fag i hver termin, som begrunnes i innspillene utvalget har fått (s. 58). Innspillene går ut på at flere synes det er uheldig at elevene har flere fag på en gang. Slik dagens struktur er, har elevene parallelle fag som krever at elevene har evnen til å flytte oppmerksomheten mellom fagene i et relativt kort tidsrom. Det blir beskrevet at noen elever kan ha opp mot sju ulike fag på samme skoledag. Det kan være krevende for elevene å omstille seg raskt ved å bytte fag ofte gjennom skoledagen, samt ha ulike elevgrupper og lærere (s.58). I tillegg blir det lagt frem at problemet er at noen fag kan ofte bli nedprioritert til fordel for andre fag. Det varierer hvilke fag elevene bruker mest tid på, men utvalget legger frem at elevene bruker ofte minst tid på fagene som er gjennomgående.

Fag kan gå over flere terminer, men utvalget foreslår at fag som har et lavt timeantall samles på én termin. Det vil si at faget starter eller avsluttes i midten av skoleåret. Det blir trukket frem både fordeler og ulemper ved dette (NOU 2019: 25, s. 58). Fordelen er at det kan gi eleven mulighet til å konsentrere seg om noen fag om gangen, og kan avslutte med faget før man går videre til nye fag (s.58). En ulempe som trekkes frem med denne ordningen er at elevene kan miste muligheten til å la fagstoffet modnes over en lengre periode. Likevel skriver utvalget at de mener det å jobbe konsentrert med et fag er en større fordel, som gjør at elevene kan bruke den nye kompetansen i andre sammenhenger i andre fag. Utvalget viser til at fag som omhandler noe av de samme temaene bør legges til samme termin, som vil gi elevene mulighet til å se sammenhenger mellom fagene og dermed får ytterligere utbytte av opplæringen som gis (s.58). Utvalget har valgt å legge frem et forslag på hvordan fagene kan inndeles i terminer på et treårig løp i videregående opplæring. Her poengterer de at utvalget ikke tar stilling til hvilke fag som skal komme når, men at strukturen bør bli fastsatt sentralt på lik linje som fag- og timefordelingen, dette begrunnes i forutsigbarhet for både elevene og skolene. I tillegg blir det enklere å bytte skole for elever hvis strukturen er fastsatt nasjonalt (s. 59).

Forslaget om å dele skoleåret inn i terminer har utvalget illustrert i figur 6.2.3 *Eksempel på treårig løp inndelt i 2 terminer* viser utvalget hvordan strukturen i skoleåret kan

bli seende ut ved å dele skoleåret inn i to terminer innenfor det studieforberevende utdanningsløpet. Figuren tar for seg et treårig løp og viser til hvordan termin 1, 3, og 5 går fra august til januar, og terminene 2, 4 og 6 går fra februar til juni.

	<b>Termin 1,3 og 5 august – januar</b>	<b>Termin 2, 4 og 6 februar – juni</b>
Vg1	<b>Termin 1</b> Norsk 1 Kroppsøving 1 Engelsk Matematikk Naturfag Programfag	<b>Termin 2</b> Norsk 1 Kroppsøving 1 Engelsk Matematikk Programfag
Vg2	<b>Termin 3</b> Norsk 2 Kroppsøving 2 Geografi Naturfag Fremmedspråk Programfag	<b>Termin 4</b> Norsk 2 Kroppsøving 2 Historie Samfunnsfag Fremmedspråk Programfag
Vg3	<b>Termin 5</b> Norsk 3 Kroppsøving 3 Historie Programfag	<b>Termin 6</b> Norsk 3 Kroppsøving 3 Religion og etikk Programfag

Figur 6.1, *Eksempel på treårig løp inndelt i 2 terminer.*

Hentet fra (NOU 2019: 25, s. 59)

Figur 6.1. hentet fra NOU 2019: 25 s. 59 illustrerer forslaget om termininndeling. Figuren tar for seg det treårige løpet som det studieforberevende utdanningsløpet har og viser hvordan en termininndeling av skoleåret kan se ut per skoleår og sammenlagt. Utvalget har tatt utgangspunktet i de fagene som tilbys nå i det studieforberevende utdanningsløpet, men skriver at inndeling i terminer må ta utgangspunkt i de resterende forslagene som handler om fagenes plass og omfang (s. 59). I tillegg til termininndelingen, viser figuren et forslag som går ut på å få inn programfag allerede fra Vg1 for elever på studiespesialisering. Tallene bak fagene i figuren illustrerer utvalgets forslag som omhandler å inndele fag i mindre enheter, med sluttvurdering. Utvalgets andre forslag innenfor struktur og innhold spiller inn på denne termininndelingen, eksempelvis innføringsfag og vurderingsformer (NOU 2019: 25, s. 61, 69).

#### 6.2.4. Fagenes plass og omfang

Når utvalget gjennomgår fagenes plass og omfang, tar de for seg noen av de endringene som Fagfornyelsen gjorde med innholdet i læreplanen. Ved at fagfornyelsen tok med et behov om dybdelæring, gjør at det skal bli en bedre sammenheng mellom fagene i videregående opplæring. De skriver at disse endringene kommer av endringer i arbeidsliv og samfunn (NOU 2019: 25, s. 49), men utvalget argumenterer for at endringene som fagfornyelsen tok

for seg *ikke* var nok. Dette grunnes i at fagfornyelsen ikke tok for seg forskjellene som er i sluttkompetansen i begge utdanningsløpene, som utvalget mener er sentralt å ta med seg i fornyelse av innhold i fag (s. 52).

### *Fellesfag*

I NOU 2019: 25 stiller utvalget spørsmål om *fellesfag* egentlig er felles, og om de bør være det (s. 53). Bakgrunnen for dette spørsmålet er at de to utdanningsløpene ikke har alle fellesfagene sammen. Det er kun det studieforberevende utdanningsløpet som har humanistiske fellesfag. Utvalget problematiserer dette og presiserer at det er de humanistiske fellesfagene som i størst grad tar for seg de sentrale temaene som handler om medborgerskap, kulturforståelse, bærekraft og demokrati (s. 53). Utvalget presenterer begrunnelsen for fellesfagenes innføring som at det skulle være lettere for elever å bytte mellom de to utdanningsløpene, og oppnå en generell studiekompetanse innenfor en gitt tidsramme. En konsekvens av dette mener utvalget er at fellesfagene har et større fokus på at de skal være rettet mot alle, og ikke relevansen elevene får i sin utdanningsretning. Resultatet er at fellesfagene har blitt svekket i begge utdanningsløpene. Her trekker utvalget igjen opp at fagfornyelsens endringer ikke var tilstrekkelig nok. Utvalget poengterer at selv om de ser på å endre fellesfagene innretning og retter fokus på å få et klarere skille mellom de to utdanningsløpene, så har fellesfagene fremdeles en viktig allmenndannende funksjon. Fellesfagene skal dermed fremdeles ha en sentral plass i videregående opplæring. Med dette som bakgrunn foreslår utvalget å *programrette fellesfag* (s. 53).

### *Programrette fellesfag*

Det å *programrette fellesfag* betyr at fellesfagene skal kobles tettere til studieretningen elevene går, ved programfagene, emnene, arbeidsmåtene og sluttkompetansen (NOU 2019: 25, s. 54). Eksempelvis betyr dette at fellesfagene norsk og engelsk ikke lenger skal ha et helt likt innhold mellom de to utdanningsløpene. Utvalget poengterer at fellesfagene må finne en balanse mellom kompetansebredden et fellesfag skal ha, og sammenheng med programfagene på studieretningen. Utvalget legger frem tre mulige løsninger på problemene fellesfagene har i dag:

- 1) *Fellesfaget er felles på Vg1 og programrettes fra Vg2.*
- 2) *Noen deler av fellesfaget er felles mens andre deler programrettes.*
- 3) *Noen fellesfag kan programrettes, andre ikke*

(NOU 2019: 25, s. 54).

Forslagene er lagt frem slik at en nærmere vurdering må skje, ved at det bør ta hensyn til hvilken form som er mest hensiktsmessig for videregående opplæring. Utvalget mener dette avhenger av omfanget til fellesfagene og hvilken plassering fellesfagene får i de to ulike utdanningsprogrammene (NOU 2019: 25, s. 54). De legger frem at fellesfagene matematikk, engelsk og norsk er de fellesfagene som i utgangspunktet er aktuelle for programretting. Dette begrunnes i at disse tre fagene har et ansvar for flere av de grunnleggende ferdighetene eleven trenger som er nødvendige for læring og utvikling (s. 54). Dette forslaget gjentar utvalget i kapittelet som kun tar for seg det studieforbereende utdanningsløpet. Utvalget skriver videre at programretting blir et strukturelt grep, fordi det innebærer at færre kompetansemål skal være felles for hele den videregående opplæringen (s.82). Utvalget legger til at det er mulig å programrette andre fellesfag, men at dette bør ses i en sammenheng med antall fellesfag, omfanget og innrettingene i de fagene.

#### *Fordeling mellom fellesfag og programfag*

Utvalget har kommet med to hovedpunkter om vurdering av fordelingen mellom fellesfag og programfag.

- 1) *Flere valgmuligheter fra Vg1*
- 2) *Bedre muligheter for fordypning*

(NOU 2019: 25, s. 55-56)

*Flere valgmuligheter fra Vg1* argumenteres med at utvalget ønsker at elevene skal få møte nye fag fra første skoleår i videregående opplæring, og at elevene skal få større valgmuligheter enn de hadde i grunnskolen (NOU 2019: 25, s. 55). Dette begrunnes med at elever på det studieforbereende utdanningsløpet føler at første året på videregående er repeterende og lite motiverende. Ved å endre på dette mener utvalget at elevene kan få økt motivasjon, læring og bedre gjennomføring (s.55-56). De skriver videre at det er viktig med økte valgmuligheter for eleven, fordi det betyr at man kan velge fag eleven selv interesser seg for, og at eleven får muligheten å bli kjent med nye fag som grunnskolen ikke har (s.56). Det utvalget ser for seg er at eleven møter fag som både er obligatoriske fellesfag, obligatoriske programfag og fag eleven selv velger. Konsekvensen av dette blir presisert med at fordelingen og fagsammensetningen må endres når det kommer til fellesfag og programfag (s.56).

Andre hovedpunktet handler om *bedre muligheter for fordypning*. Her understreker utvalget at begrepet fordypning kan forstås på ulike måter (NOU 2019: 25, s. 56). Den ene

siden handler om at eleven tidlig blir introdusert til et fag eller emne. Den andre siden handler om at eleven skal få mulighet til å kunne gå i dybden ved å konsentrere seg over tid, slik at eleven får lært noe grundig og kan bruke kunnskapen i andre sammenhenger (s. 56).

Videre blir det forklart at det å ha muligheten til å jobbe med noe over en lengre tidsperiode kan føre til at man kan se sammenhenger utover det man lærer. Det å kunne se sammenhenger utover det man lærer er noe som utvalget kaller en *sentral betingelse* for å mestre utfordringer, og tilegne seg kunnskap og ferdigheter (NOU 2019: 25, s. 56). Utvalget problematiserer videre strukturen i videregående opplæring med stofftrenghet. Stofftrenghet blir forklart ved at det er for mange emner i et fag som gjør at elevene mister muligheten til å tilegne seg nødvendige kunnskaper og ferdigheter på bakgrunn av tiden. Kombinasjonen stofftrenghet og for lite mulighet for fordypning spiller inn på elevenes mulighet til å oppleve mestring. Dette er tilbakemeldinger som utvalget har fått fra elevene, spesielt elevene fra studiespesialisering har problematisert fagtrenghet. I tillegg til dette har elever fra det studieforbereende utdanningsløpet uttrykt at det er for mange fag å forholde seg til om gangen (s. 56). Utvalget argumenterer for at dette er viktige innspill som man må ta på alvor. Strukturen i dag fører til at elevene får mer overflatelæring, som kan gi redusert mulighet å ta i bruk kompetansen sin i nye situasjoner, ifølge utvalget. Derfor skriver utvalget at elevene må få tid til å fordype seg ordentlig i et fag, for å lære noe grundig. Med dette som bakgrunn, mener utvalget at elevene skal kunne fordype seg mer i et eller flere fag enn det elevene har mulighet til i dag. De trekker videre frem at det er strukturen som må legges til rette for mer fordypning i opplæringen, og at det derfor trengs en ny gjennomgang av fagene. Denne endringen vil, ifølge utvalget, påvirke omfanget av fellesfagene og at fellesfagene må reduseres på noen av utdanningsprogrammene (s.56). Kombinasjonen av økt tid i programfag og mer programretting av noen fellesfag vil kunne øke elevenes motivasjon og mestring i opplæringen. Dette på bakgrunn av at de endringene vil gjøre at elevene får bedre muligheter til å se sammenhenger mellom fellesfagene og programfagene de tar. Utvalget skriver videre at disse endringene vil gjøre at elevene vil få et bedre utgangspunkt til videre studier og yrke (s.56). En gjennomgang av fag- og timefordelingen viser at studiespesialiseringen ikke har programfag i Vg1. Dette er noe utvalget foreslår å endre. I tillegg problematiserer utvalget at de studieforbereende utdanningsprogrammene ikke har et entydig formulert krav til fordypning (s. 81).



### *Endringer mellom fellesfag og programfag som gjelder kun for det studieforbereende utdanningsløpet*

Utvalget tar for seg fordelingen mellom fellesfag og programfag innenfor det studieforbereende utdanningsløpet. Her presenteres de tre forslagene:

- 1) *Økt omfang av programfag.*
- 2) *Økende omfang av programfag gjennom utdanningsløpet.*
- 3) *Mer fordypning i programfagene*

(NOU 2019: 25, s. 87-88).

Ved at utvalget foreslår å gi elevene mer tid til fordypning vil konsekvensen være at fordelingen mellom fellesfag og programfag må endres. Det første forslaget handler om dette, ved *økt omfang av programfag*. Det totale timeantallet i fellesfag må reduseres og det totale timeantallet i programfag må økes (NOU 2019: 25, s. 87). I tillegg til dette kommenterer utvalget at dersom en elev velger et programfag som allerede er et fellesfag, skal ikke eleven nødvendigvis ha dette fellesfaget, på bakgrunn av at de fagene har sammenfallende kompetansemål (s.87). Gjennom *økende omfang av programfag gjennom utdanningsløpet* tar utvalget for seg hvordan nåtidens praksis fører til at elevene på studiespesialisering ikke får programfag før Vg2. Forslaget utvalget kommer med går ut på at elevene skal allerede fra Vg1 kunne velge fag å fordype seg i (s. 87-88). Dette samsvarer med punktet som omhandler bedre mulighet til fordypning som er presentert ovenfor. *Mer fordypning i programfagene* omhandler elevenes mulighet til økt fordypning i noen programfag, men ikke alle. Utvalget henviser her til de ulike måtene de har definert begrepet fordypning på. Videre skriver utvalget at økende fordypning i deres kontekst skal kreve et høyere nivå enn dagens skolestruktur gjør, ved at det trengs høyere kompetanse og fordypning i Vg3.

#### 6.2.5. Det studieforbereende utdanningsløpet

Liedutvalget tar for seg det studieforbereende utdanningsløpet i NOU 2019: 25, der de kommer med flere forslag innenfor dette utdanningsløpet. Utvalget kommer med to generelle forslag og helhetlig vurderinger innenfor det studieforbereende utdanningsløpet.

- 1) *Videregående opplæring må forberede elevene bedre på studier.*

## 2) *Ordningen med generell studiekompetanse bør bestå*

(NOU 2019:25, s. 77).

Forslagene begrunnes ved innspillene utvalget har fått fra flere hold, studentene føler seg ikke nok forberedt på studier ved høyere utdanning.

### *Tilbudsstruktur*

Utvalget foreslår å opprette nye utdanningsprogram for det studieforbereende utdanningsløpet. Utvalget stiller spørsmål til om dagens tilbudsstruktur er i tilstrekkelig grad gjenspeilet i kompetansekravene som er i fremtidens samfunn (NOU 2019: 25, s. 79).

Utvalget har redegjort for noen prinsipper som de tenker er vesentlig å ha med seg videre i arbeidet. Dette er fremtidens behov for kompetanse, bredden i tilbudet, en struktur som beskriver hovedinnholdet i opplæringen og relevansen for fremtidens studier (s.80). Utvalget presiserer at tilbudsstrukturen må peke fremover, og samtidig vekke elevenes interesse og motivasjon. Utvalget stiller spørsmål ved om det bør være to ulike veier innen helsefaglig utdanning, på bakgrunn av at samfunnet har behov for arbeidskraft innenfor helse- og velferdssektoren (s. 79). Utvalget mener at et av disse tilbudene bør være innenfor det studieforbereende utdanningsløpet, og på den måten kan elevene få muligheten til å forberede seg på høyere utdanning (s. 79).

### *Endringsforslag i fag- og timefordeling*

Når det kommer til forslag om fag- og timefordeling som omhandler fellesfagene og programfagene innenfor det studieforbereende utdanningsløpet, har utvalget kommet med ni forslag. Disse forslagene omhandler å programrette fellesfagene norsk, engelsk og matematikk, samt å lage et nytt programfag i norsk og fjerne matematikk 2P. Samtidig tar utvalget for seg en gjennomgang av de øvrige fellesfagene med tanke på plass, omfang og ny fagstruktur (NOU 2019: 25, s.82-87) (Se vedlegg 1 for fullkommen oversikt over utvalgets forslag). De ni forslagene viser en helhetlig endring i fag- og timefordeling og forslagene påvirker flere aspekter innenfor det studieforbereende utdanningssystemet, både ved sluttvurdering, innhold i fagene, fagenes omfang og plassering. Utvalget henviser til termininndeling, mer fordypning og fokusering på sluttvurdering ved flere av forslagene (s. 52-58, 83)

### *Plass, omfang og ny fagstruktur i de øvrige fellesfagene*

Forslaget som omhandler de øvrige fellesfagene skal gjennomgås med tanke på plass, omfang og ny fagstruktur (NOU 2019: 25, s. 86). Utvalget skriver at de øvrige fellesfagene også bør ha endringer. Utvalget legger frem tre begrunnelser for forslagene; fremtidens

kompetansekrav, opplæringen skal presentere noe som peker fremover og at videregående opplæring skal være noe nytt for elevene (s.86). Utvalget presiserer at de ikke vil gå inn på konkrete endringer, men velger å drøfte noen endringer som kan vurderes i neste prosess basert på innspill og diskusjoner utvalget har fått i dette arbeidet.

Utvalget vil at eleven skal oppleve en ny struktur gjennom fellesfagene i videregående opplæring som skiller seg fra strukturen elevene opplevde på grunnskolen (NOU 2019: 25, s. 86). Elevene har hatt flere av fellesfagene opp gjennom grunnskolen og utvalget mener at fagene kan bli presentert på en ny og annerledes måte. Utvalget har kommet med konkrete eksempler som skal løse et av kjerneproblemene til fellesfagene, som er *gjentakelse*. De vil at elevene skal møte fagene på en *ny* måte, samtidig som fremtidens kompetansekrav blir tatt vare på. De foreslår å dele opp dagens fellesfag og sette de sammen på nytt (s. 86).

Eksempelvis at fagene samfunnsfag, geografi og naturfag settes sammen på en annen måte, slik at temaer som bærekraftig utvikling kan ivaretas. Samfunnsfag, historie, religion og etikk kan eksempelvis settes sammen slik at demokrati og medborgerskap kommer frem (s. 86).

Utvalget skriver videre at de tverrfaglige temaene fremdeles skal være sentrale i videregående opplæring med utgangspunkt i endringene som forslagene viser til. De gir videre eksempel på at teamet folkehelse og livsmestring kan fås inn mer i kroppsøving ved å øke timeantallet.

Dette faget vil få et særlig ansvar ved å lære eleven om god helse i et livslangt perspektiv.

Dermed skal faget kroppsøving vektlegge helsefremmede sider, samtidig som det fremheves at fellesfaget i kroppsøving ikke primært skal handle om idrettsaktiviteter (s. 86). Som belyst vil utvalget at de tre tverrfaglige temaene og overordnet del i læreplanen som kom med

fagfornyelsen, skal være et sentralt utgangspunkt for å vurdere fellesfagenes plass og omfang.

Dette begrunnes i at de tverrfaglige temaene dekker flere av fremtidens kompetansekrav, og at flere av fellesfagene i videregående opplæring må ivareta dette (s. 86).

I sammenheng med å endre strukturen og innhold i studieforberedende utdanningsprogram, viser utvalget til et forslag som omhandler å lage et nasjonalt råd for studieforberedende utdanningsprogram. Utvalget presiserer at rådet vil få en sentral plass i prosessen med å strukturere om fellesfagene (NOU 2019: 25, s. 86).

### 6.2.6. Oppsummering av endringsforslagene fra utvalget

Liedutvalget legger frem flere forslag om struktur og innhold. Oversikten nedenfor tar for seg noen av forslagene som er analysert fra kapittel fire og fem i NOU 2019: 25. (Se vedlegg 1 for en komplett oversikt over forslagene til utvalget)

Deler av utvalgets forslag ved struktur og innhold	
Videregående opplæring	Det studieforbereende utdanningsløpet
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fellesfagene gjennomgås med tanke på enda sterkere relevans for sluttkompetansen i de 2 løpene.</li> <li>- Noen av fellesfagene blir delvis programrettet</li> <li>- Fag- og timefordelingen gjennomgås med tanke på ny fordeling av timer til fellesfag og programfag, slik at elevene får økt mulighet for fordypning.</li> <li>- Læreplanene i fellesfag utformes som egne læreplaner i videregående opplæring.</li> <li>- At det begrepsmessig skilles tydelig mellom grunnskolen og videregående opplæring, og at begrepet grunnopplæring utgår.</li> <li>- Skoleåret deles inn i terminer.</li> <li>- Elevene får opplæring i et mindre antall fag i hver termin.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Det opprettes nye utdanningsprogrammer i det studieforbereende utdanningsløpet.</li> <li>- Deler av fellesfagene engelsk, norsk og matematikk programrettes fra Vg2.</li> <li>- Timetallet i norsk reduseres noe.</li> <li>- Det opprettes et norsk programfag.</li> <li>- Timetallet i engelsk økes, timetallet i fremmedspråk reduseres, matematikk 2P fjernes, timetallet i kroppsøving økes.</li> <li>- De øvrige fellesfagene gjennomgås med tanke på plass, omfang og ny fagstruktur.</li> <li>- Omfanget av programfag økes.</li> <li>- Elevene skal kunne fordype seg mer i programfagene.</li> <li>- Elever som har valgt et programfag, skal ikke ha det parallelle fellesfaget.</li> </ul>
NOU 2019: 25, s. 72-73	NOU 2019: 25, s. 89

Oversikten som er presentert over her, viser små og store endringer i videregående opplæring og konkret innenfor det studieforbereende utdanningsløpet. Forslagene som er overordnet om fag og organiseringen av opplæring, påvirker både struktur, innhold, sluttvurdering og vitnemål. Eksempelvis foreslår utvalget at elevene skal få mer fordypning i opplæring. En konsekvens av dette er at skoleåret bør bli delt opp i terminer slik at eleven skal få mindre antall fag per termin. Dette viser at forslagene til utvalget henger sammen og påvirker hverandre, både med hva utvalget vil gjøre av endringer i strukturen og innholdet.

### 6.3. Meld. St. 21 (2020-2021) – Fullføringsreformen

Meld. St. 21 (2020-2021) inneholder ni kapitler om videregående opplæring, der det blir tatt opp fullføring, kvalitet, relevans og kompetansekravene i dagens samfunn. Regjeringen skriver tidlig i meldingen at denne reformen skal legge grunnlaget for store endringer i videregående opplæring (Meld. St. 21 (2020-2021), s. 9). Denne analysen baserer seg på kapittel fem som omhandler struktur og innhold i videregående opplæring, med et fokus på fag- og timefordeling innenfor det studieforbereende utdanningsløpet.

#### 6.3.1. Målsettinger om økt relevans, mer fordypning og valgfrihet

Regjeringen presenterer ulike forslag og argumenterer for hvorfor det trengs endring i struktur og innhold innenfor det studieforbereende utdanningsløpet. Bakgrunnen for forslagene baserer seg på at regjeringen vil at flere skal fullføre og bestå videregående opplæring (Meld. St. 21 (2020-2021), s. 69). Målet med disse endringene er at elevene skal få *mer fordypning i fag, mer relevant opplæring og mer valgfrihet*. *Mer fordypning* begrunnes i viktigheten av at elevene skal bli mer studieforbereid til høyere utdanning. Det skal bli lagt større vekt på kritisk tenkning, akademisk skriving og lesing. Dette er ferdigheter som eleven vil få bruk for i høyere utdanning (s. 69). *Mer valgfrihet* handler om at elevene skal få mulighet til å velge mer av innholdet i opplæringen. Noe som utvalget påpeker kan føre til økt motivasjon hos eleven, fordi de har mer kontroll over eget liv, og kan fordype seg i fag de selv har interesse for (s.69). *Økt relevans* går ut på å øke relevansen til utdanning og arbeidsliv (s.74). Regjeringen tar opp samfunnsutviklingen, og skriver at vi lever i et samfunn i høy endringstakt, som en begrunnelse for hvorfor det trengs en endring av struktur og innhold i videregående opplæring.

#### 6.3.2. Tilbudsstruktur

Regjeringen ønsker å beholde hovedlinjene innenfor de to utdanningsløpene som er i dag. De argumenterer for at hovedutfordringen ligger i fordypning, relevans og valgfrihet som går på fag- og timefordelingen og innhold i opplæringen, *ikke* selve tilbudsstrukturen (Meld. St. 21 (2020-2021), s. 84). Regjeringen trekker frem at de skal se på hvordan de studieforbereende utdanningsprogrammene er bygd opp, spesielt innenfor utdanningsprogrammet *studiespesialisering* med fokus på økning i fordypning, relevans og valgfrihet (s. 84). Regjeringen foreslår å etablere et nasjonalt råd for de studieforbereende

utdanningsprogrammene. Dette rådet skal ivareta alle utdanningsprogrammene innenfor det studieforberevende utdanningsløpet (s. 85-86). Et slikt nasjonalt råd har allerede de yrkesfaglige utdanningsprogrammene og regjeringen skriver at de ønsker den samme funksjonen for dette rådet. Regjeringen skriver videre at dette rådet vil bli en sentral aktør i gjennomgangen av både tilbudsstrukturen og fag- og timefordelingen (s. 85- 86).

### 6.3.3. Påbygg til generell studiekompetanse

Regjeringen ønsker at det fremdeles skal være mulig for de yrkesfaglige elevene å kunne ta påbygning til en generell studiekompetanse etter Vg2 (Meld. St. 21 (2020-2021) s. 89). De skriver at de er åpne for at påbygningen kan ta kortere eller lengre tid for eleven, avhengig av kompetansen eleven har og de kravene som stilles til å oppnå en generell studiekompetanse, men at muligheten skal være der (s. 89). Regjeringen skriver videre at de vil gjøre noe med timeantallet, men vil ikke fjerne muligheten til å ta påbygg fra Vg2, de vil heller legge til rette for at elevene skal få tilstrekkelig tid til å oppnå en generell studiekompetanse (s. 89). Regjeringen kommer med to forslag til påbygging til generell studiekompetanse:

- 1) *Det skal fortsatt være mulig å ta påbygging til generell studiekompetanse både etter Vg2 og etter Vg3 eller fag- eller svennebrev.*
- 2) *Innhold og omfang av påbygning til generell studiekompetanse skal utformes på nytt etter at fag- og timefordeling er utredet, og i lys av eventuelle nye krav til generell studiekompetanse*

(Meld. St. 21 (2020-2021). 2021, s. 89).

Regjeringen argumenterer videre for at det var en av grunnene til at fellesfagene ble innført, fordi elevene på det yrkesfaglige utdanningsløpet skal kunne ta påbygg til en generell studiekompetanse. Regjeringen vil vurdere kravene til generell studiekompetanse på nytt og henviser til utvalget som skal se på opptak til høyere utdanning (NOU 2019: 25, s. 89).

### 6.3.4. Fag- og timefordeling

Regjeringen kommer med en rekke forslag om endringer i fag- og timefordeling i videregående opplæring i meldingen. Forslagene begrunnes i at dagens struktur og innhold er en av grunnene til at elevene ikke er godt nok studieforbereidt til høyere utdanning eller videre arbeidsliv (Meld. St. 21 (2020-2021), s. 70). Regjeringen skriver «Elevene bør få bruke mer

tid på fagene, og ha færre fag, for å gi rom for fordypning» (Meld. St. 21 (2020-2021), s. 70). Videre i meldingen står det at ved en slik endring vil elevene kunne tilegne seg ferdigheter som trengs i høyere utdanning. Ferdighetene regjeringen trekker frem er evnen til å lese og analysere, håndtering en større mengde komplekst stoff, kritisk tenkning og selvstendighet (s.70).

Forskriften om fag- og timefordeling er for streng, ifølge regjeringen. De mener at dette bidrar til et lite fleksibelt opplæringsystem (s. 74). De skriver at de fremdeles vil ha en nasjonal regulering i forskriften om fag- og timefordeling, men vurderer om det skal gis en forskrift over timetallet, og ikke hvordan timene skal fordeles mellom trinn og fag (s. 74). Regjeringen har lagt frem overordnede prinsipper for en ny fag- og timefordeling, de skriver at disse forslagene er føringer i arbeidet, dermed vil vurderinger bli gjort i samråd med berørte aktører (s. 74). På bakgrunn av problemene regjeringen har belyst har de kommet frem til seks *prinsipper* som omhandler fag- og timefordeling innenfor videregående opplæring:

- 1) *Mer fordypning, færre fellesfag.*
- 2) *Muligheter for nye eller reviderte programfag og helt nye fag.*
- 3) *Fellesfagenes innretning kan variere mellom utdanningsprogram,*
- 4) *Det skal være en ordening med generell studiekompetanse og muligheter for å ta påbygning,*
- 5) *Prinsipper som gjelder spesielt for studieforberedende utdanningsprogram*
- 6) *Prinsipper som gjelder spesielt for yrkesfaglige utdanningsprogram*

(Meld. St. 21 (2020-2021), s. 74- 76).

#### *Mer fordypning, færre fellesfag*

Mer fordypning og færre fellesfag begrunnes i at det er viktig at eleven får tid til mer fordypning og at dette skal være fag som eleven selv interesserer seg for (Meld. St. 21 (2020-2021). s.74). For å gi eleven muligheten til dette i timeplanen må det frigjøres tid. En konsekvens ved dette er at fellesfagene må reduseres. Regjeringen skriver at alle elever i videregående opplæring skal ha en variant av fellesfagene norsk, engelsk og matematikk. I tillegg til dette vil regjeringen lage et nytt fellesfag (s.74). Dette nye fellesfaget skal ivareta de andre sentrale sidene ved formålet opplæringen skal ha, som er uttrykt i formålsparagrafen. Regjeringen legger frem at det er første gang på flere tiår at det skal legges opp til å lage et helt nytt fellesfag for alle elevene i videregående opplæring. De skriver videre at målet med dette nye fellesfaget er å svare på nye utfordringer og gjenspeile samfunnsutviklingen (s.74).

Valget med å beholde fellesfagene norsk, engelsk og matte begrunnes fra regjeringen med at disse fagene har nødvendige ferdigheter for å tilegne seg ulike former for kompetanse. Denne fagkompetansen er noe alle elever trenger, fordi dette er sentralt for alle studier og i arbeidsliv (Meld. St. 21 (2020-2021) s.74). Regjeringen skriver videre at de resterende fellesfagene som ikke lenger blir obligatoriske fellesfag vil kunne bli sentrale programfag, med flere timer og mer rom for fordypning enn de er i dag (s.74-76). Dette begrunnes i at de fellesfagene som har lavt timeantall i dagens modell ikke gir rom nok for fordypning og at denne nye endringen vil gjøre noe med dette problemet (s.74). Regjeringen skriver videre at de vil *utrede* om det er et behov for å samle noen av timene i noen fag på *én termin*, slik at elevene skal få færre fag samtidig. Her skriver de at dette behovet må utredes etter den nye fag- og timefordelingen er klar, på bakgrunn av at elevene vil få færre fag i den nye fordelingen enn i dag (s.74).

#### *Nye fag og reviderte programfag*

Regjeringen vil se på muligheten for nye eller reviderte programfag og helt nye fag. Begrunnelsen ligger i et ønske om at alle fagområdene i videregående opplæring skal gi eleven mulighet til fordypning og at dette blir mulig når det blir flere timer per programfag. I tillegg legges det vekt på valgfrihet hos eleven (NOU 2019: 25, s. 74). Det skrives videre at gjennomgangen av fag- og timefordeling skal åpne for både revidering, sammenslåing og opprette helt nye fag i videregående opplæring. Regjeringen skriver videre med eksempel om at det kan være aktuelt å slå sammen deler av fag og innholdet i fag på en annen måte enn i dag. De legger til at det er mulig å se for seg helt nye fagsammensetninger som reflekterer samfunnsutviklingen og endrende kompetansebehov (s.74). Til slutt skriver regjeringen at noen fellesfag kan gå fra å være fellesfag til programfag, og at de fagene vil sidestilles sammen med de andre programfagene. Regjeringen avslutter med å skrive at det kan være nødvendig å dele opp de fagene med flere avsluttende vurderinger som nå går over flere år men som har en sluttvurdering til (s.75).

#### *Fellesfagenes innretning*

Ny fag- og timefordeling handler om *fellesfagenes innretning*. Her skriver regjeringen av innretningen i fellesfagene kan variere mellom de ulike utdanningsprogrammene (Meld. St. 21 (2020-2021), s. 75). Dette begrunnes i at fellesfagene kan tilpasse seg mer hvert enkelt utdanningsprogram med innhold og retning enn det gjør i dag (s.75). Eksempelet som gis er matematikk. Regjeringen vil endre fellesfagene til et mer programrettet utdanningsløp kan gjøre det enklere for eleven å se sammenhengene mellom fellesfag og programfag. Her blir



det beskrevet at dette kan bidra til at eleven kan bli mer motivert av fellesfagene fordi fagene kan oppleves mer relevante, både når faget tas og for videre utdanning og arbeid (s.75).

#### *Endringsforslag for det studieforberevende utdanningsløpet*

Regjeringen tar for seg prinsipper som gjelder spesielt for studieforberevende utdanningsprogram, det er timeantallet for fellesfagene, mulighet å velge programfag fra Vg1, og økt programretting av fellesfag. Regjeringen trekker frem at det store timeantallet gjør det vanskeligere å få fordype seg tilstrekkelig i programfagene og resulterer i at elevene ikke er godt nok studieforberevd (Meld. St. 21 (2020-2021) s.75). De skriver at det må stilles strengere krav til fordypning slik at elevene blir bedre studieforberevd. De gir eksempel på at det kan komme krav om at elevene ved disse utdanningsløpene må ha minst to programfag over tre år for å sikre at elevene får nok fordypning (s. 75). Dette henger sammen med at regjeringen vil at alle skal kunne velge programfag fra Vg1. I tillegg til dette vil regjeringen at føringene som ligger i Fagfornyelsen om fordypning må videreutvikles (s.75).

#### *Fag på tvers av utdanningsløp*

Regjeringen skriver at de yrkesfaglige utdanningsprogrammene kan velge fag fra de studieforberevende programmene i dag, men ikke omvendt. De vil vurdere å legge til rette for at elevene ved det studieforberevende utdanningsløpet kan velge noen fag fra de yrkesfaglige programmene (Meld. St. 21 (2020-2021), s.85).

#### **6.3.5. Oppsummering av endringsforslagene fra regjeringen**

Mer fordypning, økt relevans og mer valgfrihet er argumenter som regjeringen tar opp gjennomgående ved flere av sine forslag. Regjeringen har skrevet *fordypning* 86 ganger i meldingen, *valgfrihet* 17 ganger og *relevans* 28 ganger. Dette viser at disse tre begrepene er relevante for regjeringens argumentasjon ved forslag om endringer, struktur og innhold. Regjeringen har kommet med en rekke forslag om struktur og innhold, oversikten under tar for seg noen av forslagene regjeringen har foreslått. (For å se komplett oversikt, se vedlegg 2)

Forslag knyttet til struktur og innhold i videregående opplæring	Forslag knyttet til struktur og innhold ved det studieforberedende utdanningsløpet
<p>Regjeringen vil..</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- utrede en fag- og timefordeling der alle elever har mer tid til fordypning</li> <li>- at utredningen skal legge til grunn for at alle elever i begge løp skal ha en variant av matematikk, norsk og engelsk og et nyttfag som ivaretar andre sentrale sider ved formålet til opplæringen, som uttrykt i formålsparagrafen. Disse fagenes omfang og innhold kan variere mellom utdanningsprogrammene;</li> <li>- utrede om det er behov for at timene i noen fag skal samles på én termin.</li> <li>- utrede hvordan det kan legges bedre til rette for at alle elever skal ha reell mulighet til å velge programfag fra andre utdanningsprogrammer.</li> <li>- beholde hovedlinjene i tilbudsstrukturen for de studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogrammene</li> <li>- at det fortsatt skal være mulig å ta påbygging til generell studiekompetanse både etter Vg2, og etter Vg3 eller fag- eller svennebrev</li> </ul> <p>(Meld. St. 21 (2020-2021) s.76, 78, 88, 89)</p>	<p>Regjeringen vil..</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- at fellesfag utgjør en mindre andel av elevenes timeplan enn dagens fellesfag for elever på studieforberedende løp</li> <li>- gjøre en samlet gjennomgang av programfagene på studieforberedende utdanningsprogrammer for å øke relevansen for samfunns- og arbeidsliv.</li> <li>- gå gjennom oppbyggingen av de studieforberedende utdanningsprogrammene, spesielt studiespesialisering, med sikte på økt fordypning, relevans og valgfrihet</li> </ul> <p>(Meld. St. 21 (2020-2021) s.76, 78, 88,)</p>

Som oversikten viser, vil endringene regjeringen foreslår endre på både struktur og innhold for videregående opplæring. Ved å se verb-bruken ved forslagene er det en forskjell på hva regjeringen vil utsette, hva vil de vurdere å gjøre noe med, og hva har de bestemt seg for. Eksempelvis bruker regjeringen ord som *utrede* og *beholde*. Ved å utrede et forslag, viser regjeringen handlekraft ved at de vil se nærmere på det, men samtidig utsetter å ta et valg. Ved å skrive *beholde hovedlinjene i tilbudsstrukturen*, viser regjeringen med denne formuleringen at dette er bestemt, det trengs ingen nærmere vurdering her. Eksempelvis *utrede om det er behov for*, er vagere i handlekraften fra regjeringen. De vil ikke utrede dette nærmere nå, de vil først utrede om det er *behov* for dette, før de eventuelt utreder hva som skal gjøres. Ved at regjeringen formulerer forslag med ord, eksempelvis muligheter, gir det et inntrykk av at det kan skje, men det er ikke nødvendigvis at det vil skje.

## 6.4. Innst. 585 S (2020-2021)

Innst. 585 S (2020-2021) tar for seg sakene som er presentert i Meld. St. 21 (2020-2021). Innstillingen er skrevet av utdannings- og forskningskomiteen som uttrykker de ulike politiske standpunktene og fremmer forslag til vedtak på Stortinget om *Fullføringsreformen*. Denne innstillingen ble publisert etter den åpne høringen som ble avholdt 26. april. Utvalgets leder Ragnhild Lied og 40 organisasjoner deltok. I innstillingen får komitémedlemmene fra ulike partier fremme meningene sine om sakene i Meld. St. 21 (2020-2021). Komiteen i denne innstillingen består av medlemmene fra partiene Høyre (H), Arbeiderpartiet (Ap), Fremskrittspartiet (FrP), Senterpartiet (Sp), Venstre (V), Sosialistisk Venstreparti (SV) og Kristelig Folkeparti (KrF)<sup>22</sup> (heretter, omtalt ved forkortelse). Denne delen av analysen består av deler av komiteens merknader som belyser saksgangen denne oppgaven tar for seg.

### 6.4.1. Gjennomgang av videregående opplæring

Samlet sett uttrykker komiteen en enighet om viktigheten av gjennomgangen av videregående opplæring, der de påpeker at det ikke har vært en stor endring siden Reform 94 (Innst. 585 S (2020-2021), s. 5). Videre står det «Komiteen slutter seg til beskrivelsen av de fem hovedutfordringene i meldingen» (Innst. 585 (2020-2021), s. 5), der de henviser til de fem *gjenstridige problemene* som regjeringen tok for seg og ville prioritere å løse i meldingen (Meld. St. 21 (2020- 2021), s. 8). Komiteen legger frem hvilke overordnede mål meldingen har tatt for seg, eksempelvis det å vurdere endringer i innhold og struktur i videregående opplæring (Innst. 585 S (2020-2021), s. 6).

### 6.4.2. Ulike krav til sluttkompetanse mellom de to utdanningsløpene

Komiteenes medlemmer, bestående av Ap, Sp, og SV mener at meldingen har for liten forståelse når det kommer til sluttkompetansen for de to utdanningsløpene. De skriver at det er en forskjell på å forberede eleven til videre studier og å gi elevene avsluttende yrkeskvalifikasjoner (Innst. 585 (2020-2021), s. 7). Videre i innstillingen kommenterer kun komitémedlemmene fra Sp og SV at dette er noen av de grunnleggende svakhetene i meldingen, fordi regjeringen ikke tar vare på forskjellen i sluttkompetansen som er mellom de

---

<sup>22</sup> Som nevnt tidligere, besto regjeringen av partiene Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre i denne tidsperioden. Det var en mindretallsregjering, og får å kunne få igjennom vedtakene av reformen i Stortinget, trengte regjeringen å søke flertall, dette var oftest hos FrP.

to utdanningsløpene (s. 8). De viser til at høringen og utvalgets NOU 2019: 25 uttrykker et behov for å skille tydeligere mellom de to utdanningsløpene fordi sluttkompetansen er ulik. Komiteens medlemmer, bestående av Ap, FrP, Sp, SV og V, skriver at det studieforbredende utdanningsløpet skal forberede elevene for videre studier, og medlemmene vil påpeke at de to utdanningsløpene må behandles forskjellig (s. 24)

#### *Tilbudsstrukturen*

Komiteens medlemmer samlet sett skriver at de støtter regjeringen ved å ville beholde hovedlinjene i dagens tilbudsstruktur (Innst. 585 S (2020-2021), s. 24). De legger til at det er viktig at dagens tilbudsstruktur gir alle elever reelle valgmuligheter og at dette er lagt til rette for et desentralisert utdanningstilbud (s. 24).

#### 6.4.3. Fag- og timefordeling

Alle medlemmene i komiteen uttrykker enighet om at det trengs en gjennomgang av fag- og timefordeling, men på forskjellig grunnlag (Innst. 585 S (2020-2021), s. 21-23). Komiteens medlemmer fra Ap, SV, Sp og FrP skriver at de er «(...) kritiske til at regjeringen i meldingen på forhånd har konkludert at gjennomgangen skal føre til færre fellesfag og innføringen av et diffust fremtidsfag med uklar faglig forankring» (Innst. 585 S, 2021), s. 21). De argumenterer videre at det er viktig å balansere et behov mellom faglig fordypning, spesialisering og et felles kunnskapsgrunnlag. De trekker frem forslaget som utvalget la frem om mulighetene til å fordele fag på terminer, for å gi rom til faglige fordypning i NOU 2019:25 (Innst. 585 S (2020-2021), s. 21-22). Komiteens medlemmer bestående av H, V, KrF, og FrP skriver at det er klokt å foreta en gjennomgang av fag- og timefordelingen når skolene ikke preges av Covid-19-pandemien og når det har kommet noen erfaringer fra fagfornyelsen (s. 21). Medlemmene i denne grupperingen argumenterer for at fagfornyelsen skal bidra til å sikre elevenes dybdelæring og arbeidet med fag- og timefordelingen trengs å ses i sammenheng med dette.

#### *Valgfrihet og økt fordypning*

Komiteens medlemmer fra H, V, KrF, FrP og Sp legger frem viktigheten av valgfrihet som regjeringen la opp til i meldingen, spesielt innenfor det studieforbredende utdanningsløpet. De trekker frem at elever på Vg1 ved studiespesialisering ikke har muligheten til å velge fag det første året (Innst. 585 S (2020-2021), s. 21). De argumenterer med stofftrengsel og mye vurderingssituasjoner som gjør at elevene ikke får muligheten å gå i dybden på sentrale temaer. I tillegg trekker de frem mengden fellesfag som elevene på studiespesialisering

opplever, og skriver at det bør vurderes en timeutvidelse (s. 21). Timeutvidelse kan gi rom for mer fordypning og periodisering av fagene, og gir elevene på studiespesialisering muligheten til å møte noe nytt fra Vg1 (s. 21). Medlemmer i komiteen fra Sp og SV legger frem viktigheten med å legge opp til at elevene skal oppleve valgfrihet for å vekke motivasjonen, men at strukturen samtidig ikke kan være for vid (s. 7). De kommenterer at strukturen må ivareta en balanse mellom økt mengde individuelle valg, men samtidig sikre at elevene ikke blir for usikre eller får en opplevelse at de må ta et for stort valg (s. 7).

Et medlem i komiteen fra SV legger frem argumentasjon om fordypning og skriver at fordypning handler om mer enn bare fagstruktur (Innst. 585 S (2020-2021), s. 22). Komiteens medlem skriver at fagfornyelsen og dens innhold er det viktigste grepet for faglig fordypning i opplæringen, og det trengs å vente på erfaringene fra implementeringen av de nye læreplanene for å se om det trengs å endre fagstrukturen (s. 22).

#### 6.4.4. Fellesfag

Viktigheten av å ta vare på fellesfagene i videregående opplæring er uttrykt flere ganger i innstillingen fra flere ulike flertalls sammensetninger av komiteens medlemmer. Behovet som fellesfagene dekker ved at fellesfagene har en allmenndannende funksjon tas opp som en argumentasjon ved at fellesfagene har en egenverdi som trengs å tas vare på (Innst. 585 S (2020-2021), s. 21-22). Medlemmene fra H, V, KrF, FrP og Sp skriver «fellesfagene har – og fortsatt skal ha – en sentral plass i videregående opplæring» (Innst. 585 S (2020-2021), s. 21). Her poengterer de at fellesfagenes plass i den videregående opplæring skal bestå, videre kommenterer medlemmene at det har oppstått en usikkerhet rundt fellesfagenes rolle, selv om regjeringen ikke har foreslått å fjerne noen fellesfag i meldingen (s. 21).

Komiteens medlemmer fra partiene Ap, SV, og Sp på sin side skriver at regjeringen har, i meldingen, lagt opp til noe de anser som en ytterlig prioritering av fellesfagene matematikk, norsk og engelsk. Komite-medlemmene anser dette som at regjeringen igjen forsøker å snevre inn skolens mandat, allmenndannende oppgave, og begrenser bredden i kompetansen som eleven skal få i opplæringen (Innst. 585 S (2020-2021), s. 22). Videre skriver de at denne prioriteringen som regjeringen har gjort i meldingen går på bekostning av de resterende fellesfagene (s.22). Ap, SV og Sp argumenterer for at endring i fag- og timefordeling trengs å gjennomgås, men ikke med de føringene som regjeringen la opp til i Meld. St 21 (2020-2021). Gjennomgangen av fag- og timefordelingen bør handle om

fordelingen mellom fellesfagene i hvert skoleår og at de endringene som trengs skal skje uten å redusere antall fag (s. 22).

Komiteens medlem fra Sv legger frem at selv om opplæringen mellom de to utdanningsprogrammene er likeverdige, betyr ikke det at alle fellesfagene ikke trenger å være like (Innst. 585 S (2020-2021) s. 22). Dette argumenteres med at fellesfagenes relevans er viktigere for de ulike utdanningsprogrammene enn at de skal være like for hele videregående opplæring (s. 22).

H, V, KrF og FrP skriver på sin side at de har lagt merke til en usikkerhet rundt fellesfagenes rolle, til tross for at regjeringen ikke foreslår å fjerne noen fag i meldingen (s.21). De poengterer videre «Dette flertallet ønsker ikke omfattende kutt i fellesfagene og mener disse tydelige signalene vil bidra til å skape ro i den offentlige debatten» (Innst. 585 S (2020-2021), s. 21). Komiteens medlemmer fra H, V og KrF skriver «disse medlemmene er usikre på hvorfor medlemmer av komiteen ber regjeringen skrinlegge et forslag regjeringen aldri har fremmet» (Innst. 585 S (2020-2021), s. 23), som henviser til at regjeringen aldri har foreslått i meldingen å *dramatisk redusere* antall fellesfag. Videre kommenterer den samme grupperingen at «(...) skulle ønske at medlemmer av komiteen ikke bidro til å bygge opp under usannheter om dette» (Innst. 585 S (2020-2021), s. 23).

#### 6.4.5. Fremtidsfaget

Komiteens medlemmer fra Ap, SV og Sp skriver at de er «sterkt uenig i regjeringens forslag om å innføre et nytt tverrfaglig fag, et såkalt fremtidsfag, slik det er beskrevet i meldingen og presentert av statsråden ved fremleggelsen av meldingen» (Innst. 585 S (2020-2021), s. 22). Videre kommenterer denne grupperingen at de er uenig i begrunnelsen til regjeringen i meldingen ved at dette fremtidsfaget skal prioriteres framfor dagens resterende fellesfag.

Et medlem i komiteen fra SV har lagt frem argumentasjonen om at fremtidsfaget går på bekostningen av andre fellesfag. Dette medlemmet trekker frem debatten i ettertid av meldingen og henviser til et innlegg i Aftenposten (19. april. 2021) der fem dekaner ved Universitet i Oslo argumenterer over fellesfagenes plass. Dette medlemmet argumenterer for at denne debatten viser at dagens fellesfag er svært viktig (s. 22). Medlemmet trekker videre frem viktigheten av tillit og samarbeid med faglærere og skoleledere i hele denne prosessen og at det er avgjørende for å lykkes med et endringsarbeid (s. 22).

Komiteens medlemmer fra H, V og KrF viser flere ganger i innstillingen at Kunnskapsministeren, Guri Melby, har skrinlagt forslaget om et mulig nytt fremtidsfag, og er enig i dette valget (Innst. 585 S (2020-2021) s. 21, 23). Her ser man en forskjell mellom komiteens partifeller ved medlemmene fra H, V, KrF og FrP har fokus på å at kunnskapsministeren har gått ut i media og skrinlagt fremtidsfagets. Der komitémedlemmene fra Ap, SV, og Sp har fokus på å fortelle om at regjeringen bør legge vekk fremtidsfaget og hvor dårlig idé fremtidsfaget var opprinnelig. Dette kan gi politiske signaler til videre saksgang.

### 6.5. Behandling i Stortinget

1. juli 2021 var det votering i Stortinget om Meld. St. 21 (2020-2021). Totalt ble det vedtatt 13 vedtak (for å se den fulle oversikten over vedtakene, se vedlegg 3). De vedtakene som omhandlet videregående opplæring generelt, handlet om å forsterke elevenes rettigheter for å fullføre videregående opplæring, et overgangstilbud mellom grunnskolen og videregående opplæring, samt innføringsfag. Som vedlegg 3 viser, er det ingen konkrete vedtak som omhandlet endringer av struktur og innhold ved det studieforbereende utdanningsløpet. Selv om det ikke ble et konkret vedtak om det viser innstillingen, som ble publisert før voteringen i Stortinget, at saken om struktur og innhold innenfor det studieforbereende utdanningsløpet var debattert i Stortinget.

### 6.6. Sammenstilling av analysen

Analysen har tatt for seg struktur og innhold ved videregående opplæring og viser hvordan hvert styringsdokument har presentert saken fra sin side. Utvalget og regjeringen har definert problemer på forskjellig måter, som har påvirket løsningsforslagene deres. Innstillingen viser sider av det politiske spillet som oppsto i den politiske debatten etter publiseringen av Meld. St. 21 (2020-2021). Samlet sett viser analysen hvordan en sak blir etablert ved at hvert dokument har rammet inn saken og gjort *noe* til *en sak*. Tekstene viser hvordan et dokument kan lage en sak og gjøre noe med den ved å omdefinere og reformulere til avsenders hensikt. Utvalget svarte på sitt mandat og hadde som hensikt å trekke frem problemer og løsningsforslag til regjeringen. I meldingen valgte regjeringen å plukke ut sakene etter hva som passet deres politikk, og presenterte hva saken var etter deres mening. Innstillingen viser på sin side hvordan de ulike komitémedlemmene tok for seg saken og skapte en tekstliggjort

debatt i innstillingen. Analysen viser at det har vært et modifieringsarbeid mellom de ulike dokumentene ved at noen saker har blitt forsterket mellom dokumentene og andre saker som har forsvunnet og ikke blitt tatt med videre.

Neste del av oppgaven vil diskutere funnene og drøfte oppgavenes problemstilling og forskningsspørsmål mot det teoretiske og metodiske rammeverket som oppgaven har tatt for seg.



## 7. Diskusjon

Kingdon (2014) gir et perspektiv på politikkutforming ved å vise til tre hovedstrømninger i det politiske landskapet. Problemstrøm, politikkstrøm og strøm av politiske spill som hovedsakelig er uavhengig av hverandre, men som samtidig påvirker hverandre til en viss grad. Teorien går ut på at for å få igjennom et politisk vedtak i Stortinget, åpnes et mulighetsvindu ved at to til tre av strømmene møtes. Når dette skjer er sannsynligheten, ifølge Kingdon (2014), større for kunne få igjennom et politisk vedtak. Analysen har tatt for seg en gjennomgang av sakene som har vært innenfor struktur og innhold i videregående opplæring med vekt på det studieforbredende utdanningsløpet i de tre politiske dokumentene. Der har jeg presentert problemene, løsningsforslagene og vist frem argumentasjon. I dette kapitlet vil saksgangen bli diskutert fra NOU til behandling i stortinget, ved å trekke frem sentrale funn fra analysen, drøfte hva som kjennetegnet politikkutformingens samt diskutere om hva som skjedde i de ulike stegene i saksgangen. Strukturen til kapitlet er som følger: første del diskuteres *veien til mulighetsvinduet* som tar for seg funnene sett i lys av problemstrømmen og politikkstrømmen. Andre del handler om *det politiske spillet*, der det er et fokus på fellesfagenes rolle og fremtidsfaget. Til slutt drøfter jeg prosessen *NOU til behandling i Stortinget* og ser på ulike påvirkninger som kan forklare utfallet i saken jeg undersøker.

### 7.1. Veien til mulighetsvinduet

Ifølge Kingdon (2014) er agendasetting nøkkelen for å forstå politiske endringer i offentlig politikk. Hvilke problemer kom på agendaen? Hvilke løsningsforslag overlevde ursuppen av ideer? Hvordan var maktkampen i det politiske spillet? Agendasettingen legger premisset for politikkutformingens, og i denne delen av kapitlet vil det bli vist til hva som kjennetegner politikkutformingens i det studieforbredende utdanningsløpet i videregående opplæring med vekt på sakene som kom frem innenfor struktur og innhold. I metoden ble *modifiseringsarbeid* tidligere beskrevet som små og store grep, ved forflytninger i og mellom dokumenter som gjør at saken kan endre karakter i en saksgang. Analysen viser at det har skjedd modifiseringsarbeid i alle dokumentene ved både problemdefinisjon i problemstrømmen og løsningsforslagene i politikkstrømmen. Det er forskjell på hvordan utvalget, regjeringen og komiteemedlemmer har definert ulike problemer og løsninger.

### 7.1.1. Fra en tilstand til et problem, hvem definerer hva?

Kingdon (2014) skiller mellom en tilstand og et problem, og forklarer at et problem ikke er et problem før det blir anerkjent som et problem. Figur 7.1.1. *Saksgangen sett i lys av problemstrømmen* viser hovedelementene i sakens utvikling. Der har jeg trukket frem de fem sakene som har vært fremtredende i analysen. Disse er: korrelasjonen mellom de to utdanningsløpene, tilbudsstruktur, læreplaner som gjelder for hele grunnopplæringen, struktur og innhold.

SAK	NOU 2019: 25	MELD. ST. 21 (2020-2021)	INNST. 585 S (2020-2021)
<b>Korrelasjonen mellom de to utdanningsløpene</b>	Er et problem	+	+
		→	+
		Er ikke et problem	H, V, KrF: Er <i>ikke</i> et problem Ap, Sv, Sp: Er et problem
<b>Tilbudsstrukturen</b>	Er et problem	+	+
		Er ikke et problem	Er <i>ikke</i> et problem
<b>Læreplaner som gjelder for hele grunnopplæringen</b>	Er et problem	×	×
		Nevner ikke	Nevner ikke
<b>Struktur</b>	Er et problem	+	+
		Er et problem	Er et problem
<b>Innhold</b>	Er et problem	+	+
		Er <i>ikke</i> et problem	Er <i>ikke</i> et problem

Figur 7.1.1. *Saksgangen sett i lys av problemstrømmen*

Figur 7.1.1. viser hvordan de ulike sakene blir definert som et problem eller *ikke* et problem i dokumentene: NOU 2019: 25, Meld. St. 21 (2020-2021) og Innst. 585 S (2020-2021). Figuren illustrer overgangen mellom dokumentene i kronologisk rekkefølge, der en ser om saken blir definert som et problem som har blitt tatt med videre (+), omdefinert (÷), eller stoppet (×). Omdefinert (÷) blir i denne konteksten referert til at regjeringen tok opp saken i meldingen, men valgte å la saken bli værende som en tilstand som de godtok og valgte å ikke definere det som et problem. Stoppet (×) betyr at saken ikke ble nevnt i det hele tatt i tekstene jeg analyserte. Pilen (→) i figuren fremstiller hvordan en tilstand har blitt ansett som et problem i et dokument og har «hoppet over» et annet dokument for å så komme tilbake. Dette tilfellet gjelder at regjeringen valgte å ikke definere *korrelasjonen mellom de to utdanningsløpene* som et problem, og skriver dette eksplisitt i meldingen ved å si at problemet heller ligger i

fag- og timefordelingen i det studieforbereidende utdanningsløpet enn i dagens struktur mellom det yrkesfaglige utdanningsløpet og det studieforbereidende utdanningsløpet. Det figuren viser videre er at komitemedlemmene fra Ap, SV og Sp velger å ta opp denne problemdefinisjonen fra NOU-en i innstillingen, samtidig som at H, V og KrF ikke er enig. Dette kan tyde på en politisk uenighet i denne konkrete saken i innstillingen.

Vabo m.fl. (2020) forklarer at problemer er sosialt konstruert, som betyr i denne konteksten at det er utvalget, regjeringen og komitédmedlemmer som selv velger å definere problemer ut ifra deres perspektiv. I denne sammenhengen kan en diskutere at politikerne, (regjeringen i meldingen og politikere i komitéen), definerer hva som er et problem ut ifra partiets ideologi og vilje. Det kan hende at utvalgets problemdefinisjon ikke passet partiets ideologi, eller at de tenkte de resterende problemene kan forbli en tilstand i denne omgangen. Dette kan være en forklaring på hvorfor kun 1 av 5 problemdefinisjoner ble definert som et problem gjennom hele saksgangen som er undersøkt.

Figur 7.1.1 viser at utvalget definerer alle sakene som et problem innenfor struktur og innhold ved vekt på det studieforbereidende utdanningsløpet. Dette er ikke uvanlig, fordi utvalgets jobb er å legge frem et kunnskapsgrunnlag og foreslå løsninger for regjeringens videre arbeid. Et interessant funn å trekke frem er at utvalget definerte grunnopplæringsbegrepet og hvordan dagens læreplaner er et problem, ved at det gjelder for hele grunnopplæringen. Dette har verken regjeringen eller komitédmedlemmene nevnt i dokumentene. Her har det ikke bare skjedd et modifieringsarbeid, men *noe* har blitt *tapt i oversettelsen*, som Asdal og Reinertsen (2020) forklarer det med. Regjeringen nevnte ikke saken, selv om utvalget la frem problemer og løsninger ved dette problemet. Utvalget forslo at hele grunnopplæringsbegrepet burde utgå. En mulig forklaring på dette kan være at regjeringen ikke så det aktuelt å legge frem saken som en tilstand, på bakgrunn av at Fagfornyelsen var implementert i skolene, og den gjaldt for hele grunnopplæringen.

Ved at 4 av 5 av utvalgets problemdefinisjoner ikke ble tatt med videre i meldingen, det kan forklares med at Kunnskapsdepartementet kun bruker 9.5% av referansene sine fra NOU-er ifølge en studie utført av Steiner-Khamsi (2019). Selv om analysen ikke har sett på referansebruken mellom dokumentene, kan en trekke spørsmål ved om regjeringen valgte å definere kun 1 av 5 saker til et problem fra utvalgets definisjon, basert på bruken av referansene de bruker til å legitimisere valg. Det kan hende at regjeringen tok inn andre problemdefinisjoner fra andre dokumenter, som var med på avgjørelsen av å fokusere på fag- og timefordelingen som et problem i meldingen.

Samlet sett viser analysen at problemet som kom på *agendaen* til politikere innenfor innhold og struktur var problemer med fag- og timestfordeling. Innstillingen viser at alle partiene i komiteen definerte dette som et problem, og de var enig i problemdefinisjonen. Det som skiller de ulike politiske holdningene som kommer til uttrykk i innstillingen er hvilke løsningsforslag som ble fremmet. Her viser analysen at det har skjedd et større modifieringsarbeid som en helhet i saksgangen, sett i lys av definisjonen av et løsningsforslag.

### 7.1.2. Løsningsforslagenes overlevelse

Ideer og løsningsforslag flyter rundt i en ursuppe ifølge Kingdon (2014). De som overlever utvelgelsen har bestått fire kriterier som er, teknisk gjennomførbarhet, verdimeessig aksept, politisk oppslutning og finansiell levedyktighet. Figur 7.1.2. *Saksgangen sett i lys av politikkstrømmen* viser et overordnet hovedtrekk med hvilke løsningsforslag de ulike dokumentene har fremmet, og en ser hvordan en sak, her løsningsforslag, modifierer seg i og mellom dokumenter. Valget av å kun trekke frem løsningsforslagene i denne tabellen, er basert på oppgavens formål og at løsningsforslagene er essensielle for å forstå politikkstrømmen. Bratberg (2017) på sin side valgte å definere politikkstrømmen som «løsningsstrømmen» basert på at løsningsforslagene er viktige i denne strømmen, dette er fordi mye av selve politikkkutformingene skjer her. Det må likevel nevnes at politikkstrømmen også ta for seg de «små» politiske undersystemene som påvirker avgrensingene i området, ifølge Vabo m.fl. (2020).

SAK	NOU 2019: 25	MELD. ST. 21 (2020-2021)	INNST. 585 S (2020-2021)	Behandling i Stortinget
<b>Tilbudsstruktur</b>	Legge til flere utdanningsprogrammer i det studieforberedende utdanningsløp	Ingen forslag	Ingen forslag	Ingen vedtak
<b>Korrelasjonen mellom de to utdanningsløpene</b>	Skille de mer fra hverandre Sluttkompetansen er viktigst	Vil knytte de mer sammen. Forslag om at elever på det studiespesialisering kan ta fag på det yrkesfaglige utdanningsprogrammene	Ap, Sv, Sp: Vil skille de mer.  De andre partiene nevner det ikke	Ingen vedtak
<b>Selvstendig læreplaner</b>	Skille læreplanen mer fra grunnskolen	Nevnes ikke	Nevnes ikke	Ingen vedtak
<b>Struktur</b>	Endre fag- og timefordeling.  Termin inndeling av skoleåret	Endre fag og timefordeling.  Vurdere om det er behov for termininndeling	Alle er enige om å utrede fag- og timefordeling  Ap, SV, Sp vil utrede om det er behov for terminer	Ingen vedtak
<b>Innhold</b>	Sette sammen fellesfag på en ny måte	Lage et nytt fellesfag.  Kan være aktuelt å slå sammen deler av fag	Ap, Sv, Sp er sterkt uenig i innføringen av fellesfaget  H, KrF, V: Enig å skrinlegge fremtidsfaget	Ingen vedtak

Figur 7.1.2. Saksgangen sett i lys av politikstrømmen

Figur 7.1.2 viser hvordan utvalget, regjeringen og komiteemedlemmene foreslo ulike saker ved struktur og innhold innenfor det studieforberedende utdanningsløpet i videregående opplæring. Figuren tar for seg de samme sakene som figur 7.1.1., men med andre navn. Det viser hvordan hvert av dokumentene har ulike forslag basert på sakene og ved ulike formuleringer. Figuren viser hvordan tilbudsstrukturen ikke har noen konkrete forslag fra meldingen og i innstillingen. Dette kan forklares ved at det var en politisk enighet i at dagens tilbudsstruktur skulle beholdes, ved å ikke legge til ekstra utdanningsprogram innenfor det studieforberedende utdanningsløpet, og dermed trengtes det ikke å fremme noen forslag.

### *Innhold*

Et interessant funn i figuren som viser hvordan en sak blir omformulert ved modifieringsarbeid i teksten, er saken som omhandlet korrelasjonen mellom de to utdanningsløpene. Utvalget hadde foreslått å skille de mer fra hverandre fordi sluttkompetansen mellom de to utdanningsløpene var viktigst. Regjeringen på sin side ville tilby fag fra de yrkesfaglige utdanningsløpene til elever på utdanningsprogrammet studiespesialisering.

Dette viser hvordan regjeringen snudde helt om utvalgets forslag til deres eget. Forslaget om å skille de to utdanningsløpene fra hverandre ble likevel tatt opp i innstillingen av ulike komitémedlemmer. SV og Sp poengterer at dette er en av de grunnleggende svakhetene i meldingen, fordi de mener at de to utdanningsløpene må behandles forskjellig. Dette eksempelet viser det Asdal og Reinertsen (2020) understreker om makten som ligger i teksten, fordi tekster i dokumentet kan omdefinere og reformulere en sak. De tekstlige elementene innrammer saken, og det å følge en sak gjennom dokumenter ved å se etter tegn om forandringer, viser hvordan politikkutforming kan bli seende ut i en saksgang.

Vabo m.fl. (2020) snakker om at det ikke bare er løsningsforslag som ligger i politikkstrømmen, men også de politiske undersystemene. Der de politiske fellesskapene definerer hva som er innenfor og utenfor saken. Dette påvirker politikkstrømmen som en helhet. Dette elementet kan være vanskelig å forklare og gi eksempler på i analysen, ved at jeg kun har sett på saksgangen fra et dokumentnært perspektiv, og har valgt å ikke analysere andre dokumenter som kan ha påvirket saksgangen. Likevel viser min analyse av innstillingen der ulike komitémedlemmer tar opp forskjellene i løsningsforslagene at de blir påvirket av debatten utenifra. Et komitémedlem fra SV trekker frem et debattinnlegg om hvordan fem dekaner fra universitet i Oslo argumenterte for viktigheten av fellesfagene. Dette eksempelet viser at det er dekanene, som er i undersystemet som Vabo m.fl. (2020) henviser til, som har definisjonsmakt om hva som er innenfor og utenfor saken.

### *Struktur*

Strukturen i det studieforbredende utdanningsløpet i videregående opplæring hadde gjennomgående forslag, spesielt innenfor fag- og timefordelingen. Det som er interessant å trekke frem her er hvordan utvalget baserte de fleste av sine forslag på termininndeling. Termininndelingen var løsningen på flere av problemene utvalget trakk frem, blant annet sluttkompetansen. Det ser ut som at alt av løsningsforslag hang sammen med termininndeling, for denne strukturelle endringen skulle gi elevene mer fordypning, mer valgfrihet og mer motivasjon. Fellesfagenes rolle ble diskutert i konteksten av termininndelingen i utvalget, men i meldingen ble termininndelingen satt i andre rekke. Dette er også et eksempel på modifieringsarbeid og saksomforming fra NOU-en til meldingen. Regjeringen på sin side valgte å fokusere på å redusere antall fellesfag, slik at elevene skulle få oppleve mestring, mer valgfrihet og fordypning, og det nye fellesfaget skulle løse dette. På den ene siden ser det ut som at regjeringen ville redusere antall fellesfag og lage et nytt fellesfag for å løse problemene som utvalget definerte som problemer, uten å se forslagene som en helhet på den

måten utvalget definerte det på. Dersom dette er tilfellet, vil det se ut som at regjeringen håndplukket ut noen av forslagene til utvalget, kombinerte det på sin måte, og tilpasset løsningene etter deres ønsker.

#### *Politikk og løsninger*

Figur 7.1.2 er mer komplekst sammensatt sammenlignet med figur 7.1.1 på bakgrunn av at analysen viser at løsningsforslagene er mer omfattende i teksten. I tillegg blir uenighetene mellom komitémedlemmene tydeligere i innstillingen med løsningsforslagene enn ved problemdefinisjon. Dersom en sammenligner likhetene ved løsningsforslagene og problemdefinisjonene ser man likevel likheter. Ved at de stedene som har forslag, ofte er knyttet til at regjeringen eller komitémedlemmene har definert saken som et problem. Dette er noe av hva argumentasjonen til Kingdon (2014) tar for seg ved å se strømmene som både er uavhengig men at de samtidig påvirker hverandre. Ved at jeg velger å kombinere Kingdon med Asdal og Reinertsens metode, gir det et tydeligere eksempel også på denne påvirkningen mellom strømmene.

Slik saksgangen viser er det kun noen forslag som er med videre fra NOU-en til meldingen, dette bærer innstillingen preg av, på bakgrunn av at det er regjeringen som satt rammen i meldingen. Neste del i kapittelet vil ta for seg det politiske spillet, som vil tydeliggjøre maktkampen som skjedde i innstillingen mellom komitémedlemmene, og hvordan modifieringsarbeidet mellom NOU 2019: 25 og Meld. St. 21 (2020-2021) påvirket innstillingen og behandlingen i Stortinget, når det kommer til fellesfag og det nye programfaget. Grunnen til at strøm av politiske spill kun skal ta for seg denne saken begrunnes i agendasettingen som Kingdon (2014) tar for seg. Dette er fordi agendasettingen handler om hva som får oppmerksomhet hos politikerne. Vabo m.fl. (2020) forklarer dette med at agendaen legger premisset for politikkkutforming, og påvirker hvilke saker som politikerne velger å rette oppmerksomheten til.

## 7.2. Det politiske spillet ved fellesfagets rolle

Strøm av politiske spill tar for seg det store systemet, ved maktkamper og forhandlinger mellom aktørene. Kingdon (2014) trekker frem tre hovedelementer som påvirker denne strømmen. Det er nasjonal stemning, kampanjer fra pressgrupper og utskifting av nøkkelpersoner. Analysen viser hvordan kampanjer fra pressgrupper kan ha påvirket behandlingen i Stortinget, ved at presset fra ulike grupper jobbet for at Stortinget ikke skulle

reducere antall fellesfag eller å innføre fremtidsfaget. I lys av dette gir det retoriske apparatet til Asdal og Reinertsen (2020) et perspektiv på hvordan en sak i et dokument kan bli omformulert. Diskusjonen rundt fellesfag og fremtidsfaget viser nettopp dette. Ord og fraser som «*Usannheter*», «*diffust fremtidsfag*» og «*snevre inn skolens mandat*», viser hvordan den politiske debatten i innstillingen bar preg av forhandlinger og maktkamper innad. Dette påvirket videre saksgangen fra meldingen til behandling i Stortinget. Før jeg går inn på mulige forklaringer på hvorfor forhandlingene i strøm av politiske spill kan ha påvirket mulighetsvinduet, er det relevant å påpeke forskjellen mellom å lage nye programfag og nye fellesfag i videregående opplæring.

#### *Fellesfagenes rolle*

Fellesfaget som regjeringen foreslo, ved navnet *fremtidsfaget*, skulle gjelde for hele videregående opplæring. Det skulle dekke kunnskapsgrunnlaget som de resterende fellesfagene hadde som ble omgjort til programfag, samt dekke de resterende punktene i formålsparagrafen. Fellesfagene som er i dagens videregående opplæring, har vært der siden Reform 94. Det historiske kapittelet<sup>23</sup> fremhevet hovedsakelig at det er innholdet som har blitt oppdatert de siste 30 årene i videregående opplæring. Det har med andre ord ikke blitt laget et nytt fellesfag på tre tiår. Vibe m.fl., (2013) skrev at Kunnskapsløftet er en videreføring av Reform 94, og Fagfornyelsen skulle ses i sammenheng med Kunnskapsløftet, ifølge Karseth m.fl., (2020). Sett dette opp mot regjeringens forslag om å lage et nytt obligatorisk fellesfag, viser det hvor stort og omfattende det politiske forslaget var.

Utvalget beskrev i NOU 2019: 25 viktigheten av fellesfagenes rolle og at fellesfagene skal ivareta et større samfunnsmandat enn å bare utdanne. Fellesfagene skal knyttes til både medborgerskap og samfunnsdeltakelse, det skal være dannende for elevene og fellesfagene skal gagne hele samfunnsutviklingen. Utvalget poengterte viktigheten av fellesfagenes rolle gjennomgående i argumentasjonen ved å vise til forslag om å endre fag- og timefordelingen. Utvalget foreslo *ikke* å redusere fellesfag, men de foreslo å sette sammen fellesfagene på ny måte slik at elevene skulle få møte stoffet på en annen måte enn det de hadde gjort de siste årene i grunnskolen. Videregående opplæring skulle med den nye sammensetningen i fellesfagene bidra til økt motivasjon hos eleven. Med dette i tankene viser det et tydelig modifieringsarbeid på regjeringens side ved at de foreslo å *reducere* antall fellesfag, og komplementere dette med å lage et nytt fellesfag. Regjeringen ønsket kun å beholde norsk, engelsk og matematikk som eneste obligatoriske fellesfag for begge utdanningsløpene, samt

---

<sup>23</sup> Kapittel 2



det nye fellesfaget. Det at regjeringen velger å fremme et forslag om å lage et nytt fellesfag, samtidig som de kutter ned på hva som er obligatorisk, sier noe om hvor omfattende innholdet i det nye fellesfaget skulle bli. Det nye faget skulle ifølge regjeringen ivareta andre sentrale sider som er uttrykt i formålsparagrafen, der innholdet i dette faget skal gjenspeile dagens samfunnsutvikling og de nye utfordringene som er i dag, og samtidig ta opp ulike sider fra historiefaget, samfunnsfaget, og religion og etikk. Å lage et nytt fellesfag krever involvering, samarbeid og konsensus. I tillegg påvirker innføring av ett nytt fellesfag de andre fagene, ved timefordeling, hvor mange timer det nye fellesfaget skulle ha, og hvilke lærere som skulle undervise i det. Det er flere spørsmål regjeringen ikke tok opp i meldingen da de foreslo dette. Regjeringen skrev i meldingen at utformingen av det nye fellesfaget skulle skje i samarbeid med viktige aktører, men måten fellesfagene skulle innføres og fremtidsfaget ble diskutert i innstillingen kan det se ut som at regjeringen burde ha utdypet dette forslaget bedre. Siden det ser ut som at løsningen på problemet om struktur og innhold i videregående opplæring ville løse problemene ved å redusere fellesfag og lage et nytt fellesfag som det studieforberedende utdanningsløpet har i dag.

Regjeringen valgte å ramme inn og definerer saken på sin egen måte. Med andre ord tok regjeringen *noe* videre fra utvalgets forslag, og valgte bort andre. Christensen og Holst (2020) tok for seg at det har vært en økende grad av eksperter i utvalgene de senere årene, og forklarer hvordan utvalgene har fått mer faglig tyngde. Men dette tatt i betraktning er det spennende å se at regjeringen velger å omdefinere løsningsforslagene som utvalget fremmet i NOU-en, når utvalget hadde faglig tyngde. Dersom dette er tilfellet, kan en spørre seg om dette var noe av grunnen til den politiske motstanden som ble fremmet i innstillingen ved regjeringens forslag. Hva hadde skjedd hvis regjeringen hadde valgt å gå for forslaget som utvalget foreslo? Hadde den politiske viljen vært større? Men kan tenke seg at den hadde vært det, da flere av argumentasjonene til komitémedlemmene i innstillingen gikk ut på at regjeringen ønsket å redusere fellesfagene som skapte en sterk misnøye i innstillingen. Ville utfallet vært annerledes hvis de hadde gått for utvalgets forslag som ville bety at ingen fellesfag hadde blitt redusert eller «nedgradert» til programfag, men rett og slett endret sammensetningen av fellesfagene?

### 7.3. Fra NOU til behandling i Stortinget

Kingdon (2014) mener at sannsynligheten øker for å få igjennom et politisk vedtak når de tre strømmene kobles sammen og et mulighetsvindu åpner seg. Det er viktig å legge merke til

ordet *sannsynlighet*. For selv om sannsynligheten øker, betyr det ikke at det nødvendigvis skjer. Dette viser mine funn i saken jeg har undersøkt. Det så lenge ut som at saksgangen hadde oppfylt «alle» kriteriene som Kingdon bruker for å få igjennom et politisk vedtak ved endring i strukturen i videregående opplæring. Utvalget, regjeringen og komitémedlemmene hadde definert fag- og timefordeling som et problem ved innhold og struktur i videregående opplæring. Regjeringen fremmet forslag som de tenkte kom igjennom de fire kriteriene for overlevelse fra Kingdon i politikstrømmen. Kombinasjonen av å redusere fellesfagene og lage et nytt fellesfag var teknisk gjennomførbart, verdimessig akseptabelt, kunne oppfattes som politisk oppslutning og hadde finansiell levedyktighet. Det ser ut som at det var strøm av politiske spill som ikke koblet seg sammen med de to andre strømmene, og når mulighetsvinduet åpnet seg ble sannsynligheten redusert fordi de ikke hadde med seg det «store systemet» i behandlingen i Stortinget. Den politiske viljen var ikke der til slutt. På tross av at mulighetsvinduet åpnet seg ved at saken ble diskutert og behandlet i Stortinget, vil jeg argumentere for at «vinden snudde» i denne saken fordi den politiske og nasjonale motstanden var for sterk. Innstillingen viser debatten som foregikk, komitémedlemmene fra H, V, KrF og FrP uttrykket at de ønsket å bidra til å *skape ro i den offentlige debatten*, ved å tydeliggjøre at de ikke ville kutte dagens fellesfag. Denne formuleringen viser hvor stor påvirkning entreprenører og viljen hos politikere har å si for politikutformingen.

Kingdon (2014) tar opp hvordan politiske entreprenører venter på den store bølgen, og når den kommer hopper de på. Dersom de ikke får igjennom et politisk vedtak, kan det være lenge til neste mulighet byr seg. Sett i lys av hvordan debatten i innstillingen utviklet seg, og at det ikke ble noen konkrete vedtak om å endre fag- og timefordelingen i behandlingen i Stortinget, kan en diskutere hvor lenge det er til neste mulighet for å få igjennom endringer i fag- og timefordeling i videregående opplæring. Skal det gå flere år til, før noen prøver å endre strukturen i videregående opplæring? Det er ingen som kan spå fremtiden om når neste gang denne muligheten kommer, men skal en følge Kingdons teori, kan de ta tid før neste mulighet dukker opp.

Et annet perspektiv en kan diskutere er om forslaget med fremtidsfaget var det videregående opplæringen trengte, men at tidspunktet var feil. Kan strøm av politiske spill og viljen hos politikerne sett annerledes ut hvis ytterlige faktorer ikke var der? Kingdon (2014) og Asdal og Reinertsen (2020) tar for seg tid og kontekst, og hvordan dette kan spille inn på utfallet av en sak, og hvordan teksten i dokumentet er formulert. Komitémedlemmene fra H, KrF og V tar opp i innstillingen at det ikke passet å innføre fremtidsfaget eller om å gjøre om

strukturen i videregående opplæring på grunn av tidspunktet. De skriver at de er enig med Kunnskapsministeren om å skrinlegge fremtidsfaget. De skriver likevel ikke om at de er enig om å skrinlegge det fordi fremtidsfaget ikke var en god idé. Det må påpekes at det ikke er rart at disse komitémedlemmene ikke vil innrømme i en innstilling til Stortinget at regjeringens forslag var en dårlig idé. Det er interessant å trekke frem at de bruker andre poeng i argumentasjonen ved å velge å ikke fremme fremtidsfaget til Stortinget enn de resterende komitémedlemmene gjør. H, Krf og V skriver at videregående opplæring trenger å komme tilbake til en mer normal drift etter Covid-19-pandemien etter at noen evalueringer fra Fagfornyelsen har kommet frem. Slik kan de få bedre blikk på hva videregående opplæringen trenger.

Med perspektivet som Røvik m.fl. (2014) trekker frem er at partier ønsker å «eie» reformen de har fremmet og fått igjennom. Kan dette perspektivet være en mulig forklaring på hvorfor regjeringen, på tross av pandemi og innføringen av Fagfornyelsen, ville legge frem denne meldingen, rett før valget? Dersom regjeringen hadde fått igjennom vedtaket om et nytt fellesfag, hadde det vært en mulighet for dem til å «eie» reformen, selv om de ikke satt i regjeringen når reformen ble iverksatt i skolen. Dette gir inntrykk om at en ny vurdering av fremtidsfaget kan være på bordet om noen år, eller med andre ord, saken om å endre fag- og timefordelingen kan hende kommer på den politiske agendaen senere som en statlig agenda<sup>24</sup>

Karseth m.fl. (2013) viste til at det har vært en høy reformtakt i norsk utdanningspolitikk. Ut ifra dette, kan det hende at endring i fag- og timefordelingen kommer på agendaen igjen raskere enn antatt. Hva som blir utfallet i videre saksgang, er vanskelig å forutse. Det kan være at forskningen som nå gjøres på Fagfornyelsen, eksempelvis Karseth m.fl., (2020) kan spille inn på neste steg i politikktutformingsprosessen ved struktur og innhold i videregående opplæring.

I dette kapittelet har jeg tatt for meg funnene fra analysen og diskutert dem opp mot tidligere forskning og det teoretiske og metodiske rammeverket. Jeg har pekt på modifiseringsarbeid som har skjedd imellom dokumentene. Hver av tekstene hadde forskjellige måter å definere et problem på, samt løsningsforslagene. Det oppgaven tar for seg er at politikktutforming er ikke en lineær prosess, noe som gjør oppgaven interessant å studere ved at jeg har valgt å se på saksgangen. Lineær i denne sammensetningen er hentet fra

---

<sup>24</sup> Statlig agenda er et begrep fra Kingdon (2014) som beskriver en liste med saker som får oppmerksomhet på ulike tider av politikere, begrep for å beskrive ulike saker som blir prioritert ut

Kingdon (2014) og Steiner-Kahmsi (2022). Steiner – Kahmsi (2022) har poengtert nettopp dette om politikktutforming med styringsdokumenter som materialet for studiet deres. I tillegg dette viser hun til at reformer tolkes innad i hver prosess, ved at reformene blir påvirket av andre aktører gjennom hele prosessen, dette samsvarer med funnene i denne oppgaven.

## 8. Konklusjon

Jeg har i denne studien satt søkelyset på innhold og struktur i det studieforbredende utdanningsløpet. Et løp der over 50 % av alle i videregående opplæring går – men et løp som har vært gjenstand for få strukturelle endringer siden 1994.

I lys av problemstillingen og forskningsspørsmålet har jeg undersøkt hvordan problemer og løsningsforslag har blitt definert i de ulike stegene i saksgangen fra NOU til behandling i Stortinget. Når jeg gikk inn i studien var jeg ikke opptatt av å fremme et allerede eksisterende problem i dokumentene, men å undersøke hva som kjennetegnet politikktutformingen i saksgangen. Gjennom å analysere sentrale utdanningspolitiske dokumenter viser funn og diskusjonen at det har vært et modifieringsarbeid i saksgangen. Ved at utvalget, regjeringen og komitémedlemmene har definert problemer ved struktur og innhold på forskjellige måter, samt foreslått ulike løsningsforslag.

Diskusjonen i oppgaven viser til hvordan den offentlige debatten rundt meldingen påvirket videre saksgang i Stortinget, som hadde en innvirkning på mulighetsvinduet. Det kan se ut som at faktorer som politiske forhandlinger og liten vilje hos politikere spilte inn på videre behandlingen av meldingen. Det resulterte i at det ikke ble noen konkrete vedtak ved struktur og innhold innenfor det studieforbredende utdanningsløpet. Det ble trukket frem løsningsforslag der det ser ut som at forslagene ikke tilfredsstilte de fire kravene for overlevelse, eksempelvis å lage et nytt fellesfag. Dette forslaget møtte motstand fra omverden og viste til liten politisk oppslutning. Innstillingen tekstliggjorde debatten ved struktur og innhold i videregående opplæring, ved å presentere ulike fraser og begreper som fremmet tydelige uenigheter mellom komitémedlemmene.

I denne oppgaven har jeg lagt frem det som kjennetegner politikktutformingsprosessen i videregående opplæring med vekt på struktur og innhold på det studieforbredende utdanningsløpet. Politikktutformingen bærer preg av ulike elementer, som hvilke tilstander som ble definert som et problem, og hvilke løsningsforslag som ble fremmet, dette påvirket selve teksten i dokumentene som videre påvirket saksgangen.

Jeg håper studien har bidratt til et interessant blikk på hva som kan kjennetegne politikktutforming fra NOU til behandling i Stortinget, ved å se på hva som står i tekstene i dokumentet, og følge saksgangen i dette perspektivet.

## 8.1. Veien videre

Denne masteroppgaven har vist hva som kan kjennetegne en politikkutformingsprosess fra et dokumentnært perspektiv i det studieforberevende utdanningsløpet i videregående opplæring. Tidligere forskning viser at det er forsket mindre på videregående opplæring, spesielt innenfor det studieforberevende utdanningsløpet, sammenlignet med grunnskolen, noe som viser at det trengs mer forskning på dette området. Ved at jeg har valgt å kombinere Kingdons flerstrømsperspektiv og en praksisorientert dokumentanalyse, har gitt oppgaven et spennende blikk med måten en kan studere politikkutforming på i en saksgang. Videre kunne det ha vært interessant å utføre denne metoden ved å se på hele dokumentet i saksgangen jeg tok for meg. På den måten kan det hende at problemdefinisjonene og løsningsforslagene kan komme til uttrykk på en annen måte. Resultatet kan være at det ikke var like store modifiseringer mellom dokumentene hvis en hadde undersøkt sakene i en helhet.

I dagens forskningsfelt er det forsket på implementering av reformer, hvordan utvalgene i norsk politikk har blitt mer ekspertfisert og hvordan referansemønstrene i ulike styringsdokumenter kommer til uttrykk. Det ser likevel ut som at det har vært mindre forsket på politikkutformingsprosessen ved å studere en saksgang på den måten jeg har utført studiet. Det trengs mer forskning innenfor politikkutformingsprosessen som ser på transformasjonene i teksten. Koblingen mellom teori og metode har gitt et interessant perspektiv ved å tilnærme seg politikkutforming i utdanningsdokumenter. Det kunne vært spennende i senere forskning å bruke samme metode og teori, i andre politiske dokumenter for å studere en saksgang, og diskutert funnene opp mot dette.

## Litteraturliste

- Asdal, K., & Reinertsen, H. (2020). *Hvordan gjøre en dokumentanalyse. En praksisorientert metode* (1. utg.). Cappelen Damm Akademisk.
- Bakken, A., & Elstad, J. I. (2013). Kapittel 12. Kunnskapsløftet og sosioøkonomiske forskjeller i skoleresultater. I *Reformtakter. Om fornyelse og stabilitet i grunnopplæringen*. Universitetsforlaget.
- Ballangrud, B. B. (2012). *Kompetanseutvikling som styringsmiddel i videregående skole. En institusjonell analyse av hvordan kompetanseutvikling formes i en lokal kontekst* [Universitetet i Oslo]. <https://www.duo.uio.no/handle/10852/55343>
- Bjørndal, I. (2005). *Videregående opplæring i 800år—Med hovedvekt på tiden etter 1950*. Forum bok.
- Bratberg, Ø. (2017). *Tekstanalyse for samfunnsvitere* (2. utgave). Cappelen Damm Akademisk.
- Brevik, L. M. (2022). *Evaluering av fagfornyelsen i fag (EDUCATE)*. Institutt for lærerutdanning og skoleforskning. <https://www.uv.uio.no/ils/forskning/prosjekter/educate/>
- Christensen, J., & Holst, C. (2020). *Ekspertenes inntog*. Universitetsforlaget.
- Dale, E. L., Engelsen, B. U., & Karseth, B. (2011). *Kunnskapsløftets intensjoner, forutsetninger og operasjonaliseringer: En analyse av en læreplanreform* [Sluttrapport]. Universitetet i Oslo. Pedagogisk forskningsinstitutt.
- Helgøy, I., Homme, A., Lundahl, L., & Rönnerberg, L. (2019). Combating low completion rates in Nordic welfare states: Policy design in Norway and Sweden. *Comparative Education*, 55(3), 308–325. <https://doi.org/10.1080/03050068.2019.1619328>
- Hermansen, E. A. T. (2015). Policy window entrepreneurship: The backstage of the world's largest REDD+ initiative. *Environmental Politics*, 24(6), 932–950. <https://doi.org/10.1080/09644016.2015.1063887>
- Hernes, Gudmund. (2021, november 9). Stortinget. <https://www.stortinget.no/no/Representanter-og-komiteer/Representantene/Representant/?perid=GUH&tab=Biography>
- Innst. 585 S. (2021). *Innstilling til Stortinget fra utdannings- og forskningskomiteen* [Innst.]. Utdannings- og forskningskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2020-2021/inns-202021-585s/>

- Karseth, B. (2019). Kapittel 5. Læreplanen som kunnskaps- og kulturbærer i dagens utdannings- og samfunnskontekst. I *Styring og ledelse i grunnopplæringen. Spenningen og dynamikker* (1. utg.). Cappelen Damm Akademisk.
- Karseth, B., Kvamme, O. A., & Ottesen, E. (2020). *Fagfornyelsens læreplanverk. Politiske intensjoner, arbeidsprosesser og innhold*. (Rapport nr1) [Rapport]. Det Utdanningsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo.
- Karseth, B., Møller, J., & Aasen, P. (2013b). Kapittel 1. Opptakten. I *Reformtakter—Om fornyelse og stabilitet i grunnopplæringen*. Universitetsforlaget.
- Karseth, B., Møller, J., & Aasen, P. (2013a). Kapittel 13. Reformtakter – Kunnskapsløftets komposisjon. I *Reformtakter. Om fornyelse og stabilitet i grunnopplæringen*. Universitetsforlaget.
- Karseth, B., Møller, J., & Aasen, P. (2013c). *Reformtakter. Om fornyelse og stabilitet i grunnopplæringen*. Universitetsforlaget.
- Karseth, B., & Sivesind, K. (2022). Conclusion: Toward a Renewed Understanding of Evidence-Based Policy in Education. I *Evidence and Expertise in Nordic Education Policy: A Comparative Network Analysis*. Springer International Publishing.
- Karseth, B., Sivesind, K., & Steiner-Khamsi, G. (Red.). (2022). *Evidence and Expertise in Nordic Education Policy: A Comparative Network Analysis*. Springer International Publishing.  
<https://doi.org/10.1007/978-3-030-91959-7>
- Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, alternatives, and public policies* (Second edition, Pearson new international ed.). Pearson Education Limited.
- Lillejord, S., Halvorsrud, K., Ruud, E., Morgan, K., Freyr, T., Fischer-Griffiths, P., Eikeland, O. J., Hauge, T. E., Homme, A. D., Manger, T., Kirkebøen, L. J., & Sandsør, A. M. J. (2015). *Frafall i videregående opplæring. En systematisk kunnskapsoversikt*. Kunnskapssenter for utdanning.
- Lødding, B., Markussen, E., & Wollscheid, S. (2016). *Kvalitet, innhold og relevans i de studieforberedende utdanningsprogrammene* (Sluttrapport 2016:1). Nordisk institutt for



- studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU). <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/handle/11250/2393959>
- Lødding, B., & Paulgaard, G. (2019). Spørsmål om tid og sted: Mulighetsrom og kvalifiseringsbaner blant ungdom utenfor videregående opplæring i Finnmark. *Nordic Journal of Comparative and International Education, Vol. 3(3)*, 75-90. <https://doi.org/10.7577/njcie.3273>
- Lødding, B., & Aamodt, P. O. (2015). *Studieforberedt etter studieforberedende? Overgangen mellom studieforberedende utdanningsprogram og høyere utdanning belyst gjennom gruppesamtaler med lærere, studenter og elever* (Underveisrapport 2015:28). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- Markussen, E., & Grøgaard, J. B. (2020). *Gjennom tre år i videregående. Gjennomføring i videregående opplæring i Østfold 2016–2019* (Sluttrapport 2020:3). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- Meld. St. 21 (2020-2021). (2021). *Fullføringsreformen—Med åpne dører til verden og fremtiden*. Det kongelige kunnskapsdepartement. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-21-20202021/id2840771/>
- Meld. St. 28 (2015-2016). (2016). *Fag—Fordypning—Forståelse. En fornyelse av Kunnskapsløftet*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/e8e1f41732ca4a64b003fca213ae663b/no/pdfs/stm201520160028000dddpdfs.pdf>
- Nesheim, T., Gressgård, L. J., Hansen, K., & Neby, S. (2019). Gjenstridige problemer og tverretattlig samordning: Et analytisk rammeverk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2019-01-02>
- NOU 2018:15. (2018). *Kvalifisert, forberedt og motivert—Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring* [NOU]. Norges offentlige utredninger. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-15/id2621801/>
- NOU 2019:25. (2019). *Med rett til å mestre. Struktur og innhold i videregående opplæring* [NOU]. Norges offentlige utredninger. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-25/id2682947/>

- Rawat, P., & Morris, J. C. (2016). Kingdon's "Streams" Model at Thirty: Still Relevant in the 21st Century? *Politics & Policy*, 44(4), 608–638. <https://doi.org/10.1111/polp.12168>
- Røvik, K. A., Eilertsen, T. V., & Furu, E. M. (2014). *Reformideer i norsk skole. Spredning, oversettelse og implementering* (1. utg.). Cappelen Damm Akademisk.
- Salvanes, K. V., Grøgaard, J. B., Aamodt, P. O., Lødding, B., & Hovdhaugen, E. (2015). *Overganger og gjennomføring i de studieforberedende programmene* (Delrapport Nr. 13/2015). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- Sivesind, K., & Karseth, B. (2022). Introduction: A Comparative Network Analysis of Knowledge Use in Nordic Education Policies. I *Evidence and Expertise in Nordic Education Policy: A Comparative Network Analysis*. Springer International Publishing.
- Skarpenes, O. (2007). *Kunnskapens legitimering. Fag og læreplaner i videregående skole*. Abstrakt forlag.
- Skrede, J. (2017). *Kritisk diskursanalyse* (1. utg.). Cappelen Damm Akademisk.
- Statsministerens kontor. (2021). *Regjeringens forhold til Stortinget. Enkelte spørsmål i forhold mellom regjeringen og Stortinget*.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/708ce7bfaa3446fe900fc500d8a96f6e/no/pdfs/regjeringens-forhold-til-stortinget-041121.pdf>
- Steiner-Khamsi, G., Baek, C., Karseth, B., & Nordin, A. (2022). How Much Is Policy Advice Changed and Lost in Political Translation? I *Evidence and Expertise in Nordic Education Policy: A Comparative Network Analysis*. Springer International Publishing.
- Steiner-Khamsi, G., Karseth, B., & Baek, C. (2019). From science to politics: Commissioned reports and their political translation into White Papers. *Journal of Education Policy*.
- St.meld. nr. 30. (2003-2004). (2004). *Kultur for læring*. Det kongelige utdannings- og forskningsdepartementet.
- Stortinget. (u.å.). *Ordbok*. Stortinget.no. <https://www.stortinget.no/no/Stottemeny/Ordbok/?diid=V>
- Stortinget. (2014). *Om innstillinger*. Stortinget.no. <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Om-publikasjonene/innstillinger/>

- Stortinget. (2021). *Fullføringsreformen—Med åpne dører til verden og fremtiden*.  
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=84234>
- Stortinget. (2022). *Komitéarbeidet*. Stortinget. <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Saksbehandlingen-i-komiteene/>
- The Research Council of Norway. (2018). *Evaluation of Norwegian education research. Report from the international expert committee. Final Report 22 February 2018* [Final report].
- Tjora, A. (2018). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utgave). Gyldendal Akademisk.
- Vabo, S. I., Klausen, J. E., & Askim, J. (2020). *Offentlig politikk*. Universitetsforlaget.
- Vibe, N., Frøseth, M. W., & Hovdhaugen, E. (2013). Kapittel 9. Strukturreform i motvind.  
Kunnskapsløftet og tilbudsstrukturen i videregående opplæring. I *Reformtakter. Om fornyelse og stabilitet i grunnsopplæringen*. Universitetsforlaget.
- Vogt, K. C. (2017). Vår utålmodighet med ungdom. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 58(1), 105–119.  
<https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X-2017-01-05>

## Vedlegg

### Vedlegg 1. Oversikt over utvalgets forslag innenfor struktur og innhold

Utvalgets forslag innenfor struktur og innhold	
Videregående opplæring	Det studieforberedende utdanningsløpet
<ul style="list-style-type: none"><li>- Fellesfagene gjennomgås med tanke på enda sterkere relevans for sluttkompetansen i de 2 løpene.</li><li>- Noen av fellesfagene blir delvis programrettet.</li><li>- Fag- og timefordelingen gjennomgås med tanke på ny fordeling av timer til fellesfag og programfag, slik at elevene får økt mulighet for fordypning.</li><li>- Læreplanene i fellesfag utformes som egne læreplaner i videregående opplæring.</li><li>- At det begrepsmessig skilles tydelig mellom grunnskolen og videregående opplæring, og at begrepet grunnopplæring utgår.</li><li>- Skoleåret deles inn i terminer.</li><li>- Elevene får opplæring i et mindre antall fag i hver termin.</li><li>- Fag som i dag strekker seg over mer enn ett år, deles inn i mindre enheter med sluttvurdering.</li><li>- Opplæringsloven § 8-2 endres for videregående opplæring, slik at elever som får opplæring i innføringsfag, kan få opplæring i egne grupper tilpasset deres mestringsnivå og det tempoet de trenger.</li><li>- En nærmere utredning av en nasjonal eller regional organisering av nettbasert opplæring.</li><li>- Grunnskolekarakterer er bestemmende for om elever skal ha innføringsfag. Innføringsfaget skal vurderes av faglæreren etter kriterier for bestått / ikke bestått.</li><li>- Kravet til halvårsvurdering med karakter må revurderes. Gjennomgangen av dagens praksis for underveisvurdering med og uten karakterer bør også inkludere dagens fortolkning av regelverket.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Ordningen med generell studiekompetanse består.</li><li>- Det opprettes nye utdanningsprogrammer i det studieforberedende utdanningsløpet.</li><li>- Deler av fellesfagene engelsk, norsk og matematikk programrettes fra Vg2.</li><li>- Timetallet i norsk reduseres noe.</li><li>- Det opprettes et norsk programfag.</li><li>- Norsk deles inn i 3 enheter med sluttvurdering. –</li><li>- Timetallet i engelsk økes.</li><li>- Timetallet i fremmedspråk reduseres.</li><li>- Kravet om at elever som ikke har hatt fremmedspråk i grunnskolen, må ha opplæring i faget over 3 år i videregående opplæring, fjernes.</li><li>- Matematikk 2P fjernes.</li><li>- De øvrige fellesfagene gjennomgås med tanke på plass, omfang og ny fagstruktur.</li><li>- Timetallet i kroppsøving økes.</li><li>- Dagens ordning med tilleggspoeng i videregående opplæring bortfaller.</li><li>- Omfanget av programfag økes.</li><li>- Elevene skal kunne fordype seg mer i programfagene.</li><li>- Elever som har valgt et programfag, skal ikke ha det parallelle fellesfaget.</li><li>- Kunnskapsgrunnlaget om de studieforberedende retningene må øke, og endringer må følges med forskning.</li><li>- Totaltimetallet i opplæringen bør være lik for alle utdanningsprogrammene, dette vurderes sammen med andre endringsforslag</li></ul>

NOU 2019: 25, s. 89

- Fagene avsluttes med sluttvurdering etter endt opplæringsperiode. Sluttvurderingen skjer til flere tider av året avhengig av når i året opplæringen er ferdig.
- Sluttvurderingen innebærer en vurderingsform som sikrer modning i faget.
- Vurderingsformen skal være i tråd med kompetansebegrepet i LK20 og LK20S og være tilpasset faget.
- Trekkordningen avvikles. Det bestemmes et gitt antall fastsatte eksamener. Det skal være kjent for elevene når de begynner med opplæring i faget, og om faget er eksamensfag, og hvilken eksamensform som gjelder.
- Elevenes programfag skal få økt betydning i vektingen mellom fagene på vitnemålet.
- Elever som får delkompetanse, får utstedt delkompetansebevis.
- Elever som går planlagt løp mot grunnkompetanse, får utstedt kompetansebevis. Det bør utarbeides et kompetansebevis som synliggjør kompetansen i fag som ikke vurderes med karakter.

NOU 2019: 25, s. 72-73

## Vedlegg 2. Oversikt over regjeringens forslag om struktur og innhold

### Regjeringen vil ...

- Utrede en fag- og timefordeling der alle elever har mer tid til fordypning
- At fellesfag utgjør en mindre andel av elevenes timeplan enn dagens fellesfag for elever på studieforbereende løp. Det bør også utredes hvor stor andel fellesfagene bør være for elever på yrkesfaglige løp;
- At utredningen skal legge til grunn for at alle elever i begge løp skal ha en variant av matematikk, norsk og engelsk og et nyttfag som ivaretar andre sentrale sider ved formålet til opplæringen, som uttrykt i formålsparagrafen. Disse fagenes omfang og innhold kan variere mellom utdanningsprogrammene;
- at utredningen gjennomfører i samråd med berørte aktører og forankres i disse
- utrede om det er behov for at timene i noen fag skal samles på én termin.
- gjøre en samlet gjennomgang av programfagene på studieforbereende utdanningsprogrammer for å øke relevansen for samfunns- og arbeidsliv.
- utrede hvordan det kan legges bedre til rette for at alle elever skal ha reell mulighet til å velge programfag fra andre utdanningsprogrammer.
- vurdere å gi større adgang til fjernundervisning for å gi alle elever et bredt tilbud om opplæring i flest mulig fag i hele landet.
- utrede hvordan UNG-ordningen kan videreutvikle, inkludert hvordan den kan omfatte høyere yrkesfaglig utdanning
- beholde hovedlinjene i tilbudsstrukturen for de studieforbereende og yrkesfaglige utdanningsprogrammene
- gå gjennom oppbyggingen av de studieforbereende utdanningsprogrammene, spesielt studiespesialisering, med sikte på økt fordypning, relevans og valgfrihet
- oppnevne et nasjonalt råd for studieforbereende utdanningsprogrammer
- at det fortsatt skal være mulig å ta påbygging til generell studiekompetanse både etter Vg2, og etter Vg3 eller fag- eller svennebrev
- at innhold og omfang av påbygging til generell studiekompetanse skal utformes på nytt etter at fag- og timefordelingen er utredet, og i lys av eventuelle nye krav til generelle studiekompetanse

(Meld. St. 21 (2020-2021) s.76, 78, 88, 89)

## Vedlegg 3. Oversikt over vedtak - Fullføringsreformen, Stortinget. 1.juni. 2021.

<b>Vedtaksoversikt over Fullføringsreformen 1.juni. 2021</b>	
<p><b>Vedtak 1069</b> Stortinget ber regjeringen gi elever i videregående opplæring som trenger det, rett til innføringsfag. Språkopplæring i norsk skal være integrert i dette tilbudet, og opplæringen skal integreres i elevens Vg1-løp.</p>	<p><b>Vedtak 1075</b> Stortinget ber regjeringen gi fylkeskommunene incitament til å utvide omfanget av ulike vekslingsmodeller som alternativ til hovedmodellen med 2 år i skole + 2 år i lærebedrift, slik at flere elever får mulighet til å veksle mellom opplæring i skole og bedrift gjennom hele opplæringsløpet.</p>
<p><b>Vedtak 1070</b> Stortinget ber regjeringen, i samarbeid med partene, konkretisere nærmere forbedringer av Vg3 i skole som gir elevene en sluttkompetanse som tilfredsstillende arbeidslivets krav og som har tillit i nærings- og arbeidslivet.</p>	<p><b>Vedtak 1076</b> Stortinget ber regjeringen forsterke skolens oppfølgingsansvar for eleven gjennom hele opplæringsløpet, også i den tiden eleven er lærling i en lærebedrift.</p>
<p><b>Vedtak 1071</b> Stortinget ber regjeringen gjennomføre forsøk med obligatorisk overgangskurs for elever med svakt språklig grunnlag for å gjennomføre videregående opplæring.</p>	<p><b>Vedtak 1077</b> Stortinget ber regjeringen komme tilbake i forbindelse med statsbudsjettet for 2022 med forsterket finansiering av utstyr i videregående opplæring og en særskilt toppfinansiering til yrkesfagprogram med behov for særlig kostnadskrevenne utstyr.</p>
<p><b>Vedtak 1072</b> Stortinget ber regjeringen gjennomføre forsøk med obligatorisk overgangstilbud for elever med svakt faglig grunnlag for å gjennomføre videregående opplæring.</p>	<p><b>Vedtak 1078</b> Stortinget ber regjeringen videreføre lovfesting av opplæringskontorene og godkjenning som lærebedrift, samt forsterke opplæringskontorenes funksjon som bindeledd mellom skolen og lærebedriftene.</p>
<p><b>Vedtak 1073</b> Stortinget ber regjeringen legge bort forslaget om å utvide ordningen for fagbrev som elev utenfor arbeidslivet og lærlingordningen, og heller vektlegge opplæringstilbud som skal lede fram til læreplass og opplæring i arbeidslivet.</p>	<p><b>Vedtak 1079</b> Stortinget ber regjeringen i forbindelse med forslag til statsbudsjett for 2022 gjennomgå satsene for utstyrsstipend slik at satsene er i tråd med utstyrskravene som stilles i de ulike utdanningsprogrammene.</p>
<p><b>Vedtak 1074</b> Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag som sikrer at alle videregående skoler med yrkesfag gir tilbud om praksisbrev eller tilsvarende tilbud for elever som har behov for mer tid og et tilrettelagt opplæringsløp ute i bedrift.</p>	<p><b>Vedtak 1080</b> Stortinget ber regjeringen legge til rette for etablering av flere produksjonsskoler.</p>
	<p><b>Vedtak 1081</b> Meld. St. 21 (2020–2021) – om Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden – vedlegges protokollen. (Stortinget, 2021)</p>

## Vedlegg 4. Oversikt over forslag fra mindretall

<b>Forslag fra mindretall</b>	
<b>Forslag fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:</b>	<b>Forslag fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:</b>
<b>Forslag 1</b> Stortinget ber regjeringen komme tilbake med konkrete forslag til tiltak som kvalifiserer elevene og lærlingene i videregående opplæring til å oppnå sluttkompetanse, samt finansiering av dette.	<b>Forslag 15</b> Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en plan for hvordan man kan styrke sammenhengen mellom og kvaliteten på underveis- og standpunktvurdering i videregående opplæring.
<b>Forslag 2</b> Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med egnede tiltak for å få flere elever som mottar spesialundervisning og elever med tilretteleggingsbehov, til å fullføre videregående skole.	<b>Forslag 16</b> Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et forslag til en gjennomgang av hvordan strukturene i videregående opplæring, inkludert vurderingsordningene og ordningene for poengberegning og vitnemål, kan justeres slik at de i større grad fremmer læring og god mental helse for elevene.
<b>Forslag 3</b> Stortinget ber regjeringen innføre en plikt for fylkeskommunene til å jobbe systematisk og forebyggende med elever i videregående opplæring som står i fare for å ikke bestå fag.	<b>Forslag 17</b> Stortinget ber regjeringen komme tilbake med en utredning av hvordan dagens eksamensordning kan suppleres med alternative vurderingsformer, for eksempel mappevurdering.
<b>Forslag 4</b> Stortinget ber regjeringen sikre tett sammenheng mellom den planlagte strategien for å forbedre tilbudet til elever med funksjonsnedsettelse og de overordnede grepene i Fullføringsreformen. Regjeringen bør involvere brukerorganisasjonene i oppfølgingen av reformen som helhet, og ikke bare i utarbeidningen av strategien.	<b>Forslag 18</b> Stortinget ber regjeringen i forbindelse med forslag til statsbudsjett for 2022 øke bostipendet for borteboende elever og justering av utdanningsstøtten slik at ikke borteboende elever får en kostnadsulempe sammenlignet med hjemmeboende elever.
<b>Forslag 5</b> Stortinget ber regjeringen om en helhetlig gjennomgang av fag- og timefordelingen i videregående opplæring, utført i samråd med berørte aktører og forankret hos disse, og der det utredes om det er behov for at timene i noen fag skal samles på én termin.	<b>Forslag fra Fremskrittspartiet:</b> <b>Forslag 19</b> Stortinget ber regjeringen om at yrkesfag og studieforberedende tildeles hver sine kapitler i den kommende opplæringsloven.
<b>Forslag 6</b> Stortinget ber regjeringen legge bort forslaget om et nytt fremtidsfag i videregående opplæring.	<b>Forslag fra Senterpartiet:</b> <b>Forslag 20</b> Stortinget ber regjeringen om ikke å innføre fremtidsfaget som et nytt fellesfag, men komme tilbake med forslag til en ny fag- og timefordeling der dagens fellesfag videreføres med et omfang som ivaretar fagenes allmenndannende funksjon, fagenes egenverdi og uten føring om prioritering av kun fagene matematikk, norsk og engelsk.
<b>Forslag 7</b> Stortinget ber regjeringen legge bort forslaget om å dramatisk redusere antallet fellesfag som en	



forutsetning for gjennomgangen av fag- og timefordelingen i videregående opplæring.

#### **Forslag 8**

Stortinget ber regjeringen fremme tiltak for en bedre yrkesretting av fellesfagene i de yrkesfaglige studieprogrammene ved å direkte koble sammen og fullintegre undervisningen i fellesfag med undervisningen i programfagene, herunder egne etter- og videreutdanningstilbud for lærere.

#### **Forslag 9**

Stortinget ber regjeringen å sette i gang forsøksprosjekter med digitalundervisning i fremmedspråk ved videregående skoler der elevgrunnlaget ikke er stort nok i det enkelte faget og/eller skolen ikke har tilgang på kvalifiserte lærere. Prosjektet skal se på om dette kan bidra til å sikre like muligheter for elever på mindre skoler med færre studietilbud. Stortinget ber regjeringen innføre ordninger for økte bevilgninger til fylker som deltar, og i tillegg gjennomføre en følgeevaluering av pilotprosjektene.

#### **Forslag 10**

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en plan for hvordan elevenes medvirkning i vurderingsarbeidet i videregående opplæring kan styrkes.

#### **Forslag 11**

Stortinget ber regjeringen organisere ansvaret for fagopplæringen i departementet og direktoratene slik at det blir en helhetlig forvaltning og et helhetlig ansvar for læreplanutvikling og for samarbeidet med partene i arbeidslivet.

#### **Forslag 12**

Stortinget ber regjeringen gjennomgå finansieringen av videregående opplæring med sikte på å ivareta arbeidslivets kompetansebehov og en tilstrekkelig desentralisert fordeling av yrkesfaglige utdanningsprogram.

#### **Forslag fra Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:**

#### **Forslag 13**

Stortinget ber regjeringen gi elever i videregående opplæring som trenger det, rett til innføringsfag. Språkopplæring i norsk skal være integrert i dette tilbudet, og opplæringen skal integreres i elevens Vg1-løp.

#### **Forslag 21**

Stortinget ber regjeringen dele skoleåret inn i terminer med opplæring i et mindre antall fag i hver termin, og at fag som i dag strekker seg over mer enn ett år, deles inn i mindre enheter med sluttvurdering slik at behovet for økt faglig konsentrasjon og dybdeforståelse imøtekommes.

#### **Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:**

#### **Forslag 22**

Stortinget ber regjeringen oppheve forskriften om en fraværsgrense på ti prosent i enkeltfag i videregående opplæring, og i dialog med sektoren utarbeide et nytt regelverk for fravær.

#### **Forslag 23**

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en plan for hvordan praktisering av vurdering for læring i videregående opplæring kan styrkes.

#### **Forslag 24**

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en plan for hvordan man skal koble det systematiske arbeidet med vurdering for læring til arbeidet med læreplaner, spesielt å planlegge for læring.

#### **Forslag 25**

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en plan for hvordan kvaliteten på det vurderingsfaglige språket i videregående opplæring kan utvikles.

#### **Forslag 26**

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en plan for å styrke vurderingskompetanse og forståelse av vurdering for læring hos andre aktører utenfor skole/lærebedrift som kan støtte de videregående skolenes arbeid.

#### **Forslag 27**

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en plan for hvordan man kan sikre gode rammevilkår for at elevenes tillitsvalgte gis muligheter for deltakelse og innflytelse i videregående opplæring.

**Forslag 14**

Stortinget ber regjeringen øke lærlingtilskuddet og innrette det slik at det stimulerer bedriftene til å tilby lærekontrakt til elevene på Vg1 i form av vekslingsmodeller.

Innst. 585 S (2020-2021) (s. 39-40)

# UNIVERSITETET I OSLO

