|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Vår saksbehandler: Karl Gunnar KristiansenE-post: kgk@udir.no | Vår dato:3.12.18Vår referanse:2018/12990 | Deres Deres referanse: | Brevmal_SRY_2010 |

Til

**Opplæringslovutvalget**

**SRYs besvarelse - Opplæringslovutvalget**

SRY viser til Opplæringslovutvalgets invitasjon om å gi innspill til utvalgets arbeid. I brev av 11. juni 2018 har utvalget stilt tre overordnede spørsmål med tilhørende underspørsmål.

SRY har oppfordret hovedorganisasjonene til å gi egne innspill på spørsmålene. I tillegg har SRY utarbeidet felles innspill på overordnede prinsipielle spørsmål. Blant annet partssamarbeidet, ILO konvensjon nr. 142 og dennes plass i forhold til opplæringsloven.

**1. Er det regler i loven som er uhensiktsmessige eller som det ikke er behov for? I tilfelle, hvilke?**

* *Hva er betydningen av at SRY, faglige råd, y-nemnder, yrkesutvalg, læreplangrupper og klagenemnder er regulert i loven? Vil aktørene forsvinne og vil arbeidsvilkårene forringes dersom det ikke reguleres i lov eller forskrift?*

SRY mener at en overordnet regulering av det norske trepartssamarbeidet er en stor styrke og en forutsetning for det etablerte samarbeidet. Vi oppfatter Opplæringslovens kapittel 12 som en konkretisering av hvordan Norges forpliktelser etter ILO konvensjon 142 er regulert.

Organiseringen av trepartssamarbeidet gjenspeiles i kapittelet og beskriver de ulike organene man har valgt for å ivareta samarbeidet.

ILO konvensjon 142, artikkel 5:

*Politikk, retningslinjer og tiltak for yrkesrettleiing og yrkesopplæring skal utformes og gjennomføres i samarbeid med arbeidstakernes og arbeidsgivernes organisasjoner, og med andre interesserte organisasjoner når det høver og er i samsvar med nasjonal lov og praksis.*

SRY mener Norges tilslutning til ILO konvensjon 142 skal synliggjøres i opplæringsloven.

SRY mener at de råd, nemnder, utvalg og grupper som er omtalt i kapittel 12 er bærebjelkene i trepartssamarbeidet og fortsatt må reguleres i opplæringsloven. Dersom trepartssamarbeidet ikke reguleres i opplæringsloven, kan det være en fare for at samarbeidet forvitrer eller at det oppstår strid om hvilke parter som er omfattet og hvilke saker myndighetene må drøfte med partene.

Opplæringslovutvalget viser særskilt til Riksrevisjonens rapport Dok. 3:6 (2012-13) når det gjelder om Yrkesopplæringsnemndas rolle og ansvar i fylkeskommunene blir oppfylt. SRY mener at det i stor grad er opp til fylkeskommunene å gi Y-nemnda oppgaver og ansvar som står i forhold til lovens intensjoner. Vi viser også til at Y-nemndas rolle og ansvar ble særskilt vurdert av et utvalg oppnevnt av departementet i 2006/07.

Opplæringsloven § 12-3 slår fast at Yrkesopplæringsnemnda skal oppnevne et rådgivende yrkesutvalg for hvert av fagene eller fagområde, eller benytte prøvenemnda som yrkesutvalg. SRY erfarer at de aller fleste Yrkesopplæringsnemnder benytter de oppnevnte prøvenemndene som yrkesutvalg. SRY anbefaler at utdanningsmyndighetene kartlegger bruken av yrkesutvalg og vurderer om denne funksjonen kan avvikles og at oppgavene legges til prøvenemnda.

* *Dagens regelverk regulerer både lærlinger, lærekandidater, praksisbrevkandidater, praksiskandidater og snart kandidater for fagbrev på jobb. Er det behov for alle de ulike kandidat-betegnelsene? Er det mulig å enes om én eller to betegnelser?*

De ulike betegnelsene på ulike kandidattyper i fag- og yrkesopplæringen er et resultat av at utdanningsmyndighetene har tatt initiativ til å innføre ulike fleksible modeller der kandidater kan tilegne seg grunnkompetanse. Disse bestemmelsene representerer derfor en ønsket fleksibilitet med mål om at flest mulig oppnår en grunnkompetanse med mulighet for å fortsette utdanningen frem mot fag- og svennebrev. SRY mener at det må være et prinsipp at kandidattyper med en delkompetanse i forhold til fag- og svennebrevnivå, får rett til å fullføre opplæringen frem til fult fag eller svennebrev. De ulike ordningene er svært ulike og kan derfor ikke slås sammen for å forenkle og få færre kandidatbetegnelser. Det kan være en mulighet å skille i loven mellom løp som gir fullt fagbrev og løp som kun gir delkvalifikasjon/kompetansebevis.

I tillegg til praksisbrevkandidat og kandidater for fagbrev på jobb, er det også satt i gang forsøk med modulstrukturert opplæring for voksne. Fellestrekk for alle kandidattypene er fleksibilitet i opplæringen, noe SRY er positive til. Imidlertid er rådet bekymret for at opplæringstiden, praksisomfanget og prøving for disse gruppene reduseres i forhold til ordinære elever og lærlinger.

Hovedmodellen i dagens fag- og yrkesopplæring er 2+2 modellen for elever og lærlinger (ref. opplæringsloven §3-3 tredje ledd). I tillegg har vi praksiskandidatordningen som kjennetegnes ved at den ikke er basert på strukturert, planlagt, formell opplæring. Ordningen kan kategoriseres som en særegen privatistordning i fag- og yrkesopplæringen.

De øvrige modellene er tilpassede modeller med ulik grad av opplæring, praksis og prøving. På grunn av ulikhetene i modellene mener SRY det vil være vanskelig å finne en eller to betegnelser som favner alle modellene. Lærekandidatordningen avsluttes med en avtalt/ definert grunnkompetanse som kan bygges videre til yrkeskompetanse, og er en ordning for de som ikke har forutsetninger for å fullføre en full fagutdanning. Praksisbrevet gir et kompetansebevis og er en ordning som i utgangspunktet var ment som en motivasjon og et tilbud for skoletrøtte elever i håp om at de etter praksis ønsket å fullføre frem til fag/ svennebrev.

* *I dag angir opplæringsloven normalordningen for fagopplæring (§ 3-3). I tillegg åpner regelverket for at fylkeskommunen kan godkjenne andre opplæringsordninger, bl.a. TAF og vekslingsløp. Er det nødvendig å regulere en normalordning? Er det farbart å ikke regulere opplæringsordninger, kun sluttkompetanse?*

SRY mener de ulike ordningene i fag- og yrkesopplæringen må reguleres. Ettersom dagens lov ikke innebærer at all opplæring i skole skal være avsluttet før man begynner som lærling, mener SRY at loven allerede åpner for ulike typer vekslingsløp som organiseres lokalt.

Flere fylkeskommuner tilbyr også ulike TAF og YSK modeller. Dette er etter SRYs oppfatning ikke en avviksordning men et tilbud til elever/ lærlinger om et dobbelkompetanseløp. SRY er positive til at fylkeskommunene gir elever tilbud om opplæring som går ut over minimumsrettighetene i opplæringsloven. Men SRY er usikre på om og i tilfelle hvordan slike tilbud bør reguleres/ synliggjøres.

Lovutvalget ber SRY vurdere om det er farbart å ikke regulere opplæringsordninger, kun sluttkompetanser. SRY viser til at spørsmålet om regulering av omfanget i tid av elevenes/lærlingenes rett til opplæring, er generelt og prinsipielt og derfor gjelder all opplæring som er regulert i loven.

For å opparbeide fagarbeiderkompetanse innen et lærefag kreves opplæring, kombinert med praksis og prøving over et gitt tidsrom. For å sikre kvaliteten er det derfor avgjørende at opplæringstiden er regulert i lov eller forskrift. Det vil også bli vanskeligere å fastslå om elevenes rett til opplæring er oppfylt uten slike bestemmelser.

Ett hovedprinsipp i opplæringsloven er elevens rett til tre års videregående opplæring. Dersom man gjennom loven skulle regulere sluttkompetanser, vil denne retten kunne komme under press og kunne føre til kortere opplæringstilbud fra fylkeskommuner og lærebedrifter. Dette vil igjen redusere kvaliteten på fag- og svennebrevet. Omfang av opplæring i tid er sammen med tilstrekkelig prøving av kompetanse kjernen i fag- og yrkesopplæringen. SRY viser også til at det ikke er mulig å prøve alle typer kompetanse som er beskrevet i læreplanene gjennom eksamen og fagprøve. Opplæring handler dessuten om modning og nok tid til samværet mellom lærer/elev og instruktør/lærling.

* *En av konklusjonene i Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæring i bedrift (Dokument 3:6 (2012-2013)) var at det er usikkert om y-nemndene fungerer som forutsatt. En arbeidsgruppe nedsatt av SRY har tidligere anbefalt en tydeliggjøring av y-nemndas rolle. Hvordan vil et økt detaljeringsnivå kunne påvirke y-nemndas handlingsrom? Hva er ulempene med at y-nemnda har stor grad av handlingsfrihet?*

Ifølge NIFU rapport 14/15 Kvalitet i fag- og yrkesopplæring var en av årsakene til forslaget om ny rolle for yrkesopplæringsnemndene i 2007 behovet for å frigjøre yrkesopplæringsnemnda fra detaljstyring og konsentrere seg om de mer overordnede spørsmål, særlig kvalitetsutvikling i fag- og yrkesopplæringen. Yrkesopplæringsnemnda skulle bli «arbeidslivets kanal inn i fylkeskommunen og en motor i kvalitetsarbeidet».

SRY mener at Yrkesopplæringsnemnda gjennom kvalitets- og dimensjoneringsarbeidet skal bidra til å gi råd slik at ungdom kan fullføre utdanningen, sikre et utdanningstilbud basert på gode opplæringsarenaer, utnytte handlingsrommet og tilrettelegge for opplæring i nært samarbeid med arbeidslivet. Y-nemnda bør etter SRYs mening kunne spille en viktig rolle for å tilpasse opplæringstilbudet til lokale forutsetninger og forhold innenfor rammene av gjeldende lov. Når det ikke skjer, handler det etter SRYs mening mer om hvilken rolle fylkeskommunene gir Y-nemnda anledning til å spille, og ikke om en mer detaljert lov.

* *I dag er definisjonen av opplæringsring og enkelte krav til godkjenning av slike regulert i opplæringsloven (§ 4-3). Vår oppfatning er at det er svært få bedrifter som organiserer seg som en opplæringsring. Stemmer dette? Og er dere enige i at det ikke er behov for regulering av opplæringsringer i en ny lov?*

Så langt SRY erfarer finnes det svært få opplæringsringer. Opplæringsringer er som oftest en sammenslutning av ulike virksomheter innenfor samme bransje, som ikke er registrert som et eget selskap eller forening, men som har til dels samme formål med sin drift som et opplæringskontor. Største forskjellen er at virksomhetene i en opplæringsring er selvstendig godkjente lærebedrifter. SRY mener at et samarbeid om opplæring mellom bedrifter kan utøves selv om det ikke er regulert i lov eller forskrift.

**2. Er det forhold som i dag ikke er regulert i loven, som bør reguleres?**

* *Manglende tilgang til læreplass er en av de største utfordringene innen fag- og yrkesopplæringen. Kvalifiserte søkere er ikke garantert tilbud om læreplass.*

*Samtidig ser vi også at det er flere som ikke fullfører og består læretiden. Riksrevisjonens Dokument 3:12 (2015-2016) påpekte blant annet på at kvaliteten på opplæringen i skole er for svak. Rapporten pekte også på en risiko for at noen søkere med faglige forutsetninger for å fullføre yrkesfaglig opplæring med fag- eller svennebrev, ble veilede til å søke opplæring som lærekandidat. Et annet funn var at det i mange fylker ikke blir gjort et tilstrekkelig aktivt og systematisk arbeid for å rekruttere nye lærebedrifter. Hvordan kan regelverket gi støtte til disse utfordringene? Er det behov for en annen regulering av rettigheter for elever i yrkesfaglig opplæring og for lærlinger og andre kandidater i bedriftsopplæring?*

En av de store utfordringene i dagens fag- og yrkesopplæring er at det mangler et stort antall læreplasser i forhold til antall søkere. Det er fortsatt slik at lærlingordningen vurderes primært som en rekrutteringsordning for lærebedriftene. I tillegg kommer at antall læreplasser er avhengig av konjunkturene innenfor bransjene og spesialisering og økte effektivitetskrav i arbeidslivet.

SRY mener at tilbudet til elever som ikke får læreplass, må styrkes. Arbeidet gjennom samfunnskontrakten for flere læreplasser viser et godt systematisk trepartssamarbeid som bidrag til flere læreplasser. For at elever som ikke får læreplass skal ha reell mulighet til å oppnå fagarbeiderkompetanse, må fylkeskommunene få plikt til å opprette alternative tilbud organisert i skole men med så stort innslag av praksisopplæring i bedrift som mulig. SRY etterlyser et større engasjement og plikt for fylkeskommunene til å skaffe flere læreplasser og ha større fokus på dimensjonering av utdanningstilbud tilpasset avtagende arbeidsliv.

* *Opplæringsloven § 4-3 regulerer krav for godkjenning av opplæringskontor.*

*Dagens regelverk har derimot ikke regler om f.eks. hvilke oppgaver som skal ligge til opplæringskontoret eller hvordan ansvaret skal fordeles mellom kontoret og medlemsbedriftene. I NIFU-rapport 51/2014 om opplæringskontorenes rolle vises det til at opplæringskontorene har styrket seg som en selvstendig struktur innen fag- og yrkesopplæringen de siste 15 årene. Rapporten peker også på at opplæringskontorenes aktive samhandling med administrasjonen i fylkeskommunene svekker y-nemndenes posisjon. Bør opplæringskontorenes oppgaver og virksomhet reguleres mer? Hva er det i så fall behov for å regulere?*

Opplæringskontorene er sentrale aktører i fag- og yrkesopplæringen og spiller en viktig rolle ved å koordinere opplæring i flere lærebedrifter. Opplæringskontorene er ofte selvstendige økonomiske virksomheter finansiert av lærlingtilskudd, men også av inntekter fra kommersiell virksomhet. Det kan være utfordringer knyttet til opplæringskontorenes arbeidsoppgaver og økonomi.

NIFU rapport 51/2014 viser til at «*det er åpenbart at opplæringskontorene har tatt over oppgaver fagopplæringskontorene i fylkeskommunene tidligere gjorde, eller kanskje mer presist, at enkelte oppgaver har glidd over til opplæringskontorene og der utviklet seg på nye måter. Mest synlig er bedriftsbesøkene, som fylkeskommunene nå bare utfører i svært begrenset omfang, men som utgjør en kjernevirksomhet for opplæringskontorene. Besøkene danner det viktigste grunnlaget for å vurdere om bedriften er i stand til å gi en faglig forsvarlig opplæring.*

*Fylkeskommunene styrer i stor grad på distanse ved hjelp av opplæringskontorene, og samtidig skal de følge opp kvaliteten i opplæringskontorene som lærebedrifter.»*

Utviklingen viser en tendens der opplæringskontorene har overtatt flere av fylkeskommunenes oppgaver. Dette kan ha ført til at fylkeskommunene fraskriver seg deler av sitt ansvar. Det kan også være en av årsakene til at Y-nemndene ikke har fått den rollen de er tiltenkt. SRY mener det derfor er behov for å regulere tydeligere opplæringskontorenes rolle og arbeidsoppgaver, og hvordan disse skal fordeles mellom kontoret og medlemsbedriftene. Det er også behov for å klargjøre bestemmelser knyttet til at både opplæringskontor og lærebedrifter fungerer på tvers av fylkesgrenser.

Samlet sett mener SRY at loven bør klargjøre at fylkeskommunene ikke kan delegere sitt ansvar til opplæringskontor.

3. Er det regler i loven som er uklare og vanskelig å forstå? Er det for eksempel regler hvor det er uklart hvem som skal oppfylle en plikt, hva plikten består i og når denne inntrer? Er det regler i loven som bør bli mer detaljerte for at de skal være lettere å forstå?

* *Et av funnene i Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæring i bedrift (Dokument 3:6 (2012-2013)) var at det er usikkert om fylkeskommunens oppfølging av lærebedriftene i tilstrekkelig grad bidrar til å sikre et forsvarlig innhold i opplæringen. Er det klart hvilket ansvar fylkeskommunene har til å følge opp lærebedriftene? Er det mangler ved dagens regler om internkontroll i lærebedriften (opplæringsloven § 4-7) og/eller reglene om fylkeskommunens oppgaver knyttet til veiledning og kontroll av lærebedrifter (§ 4-8)? Bør reglene endres? Bør ordningene erstattes av andre kontrollmekanismer? I tilfelle, hvilke?*

Vi viser til besvarelse under punkt 2, manglende tilgang på læreplasser. SRY mener regelverket bør tydeliggjøres i forhold til fylkeskommunens ansvar for å skaffe elever læreplass og gode alternativer når det ikke er mulig å skaffe nok læreplasser. Vi mener dette en plikt som ligger på fylkeskommunen men som ikke er tydelig nok i regelverket.

Forøvrig registrerer SRY at det de siste årene er få eller ingen kontroll fra Fylkesmennene i forhold til etterlevelse av regelverket på fag- og yrkesopplæringsfeltet. Det kan se ut som etterlevelse av regelverk har blitt svakere gjennom utvikling av en kultur med større frihet og mindre kontroll.

Med vennlig hilsen

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Trude Tinnlund Rune Foshaug

Leder SRY Nestleder SRY

Dokumentet er elektronisk godkjent