

Notat

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

- Vi oppfatter ikke at loven har uhensiktsmessig innhold slik den framstår i dag. Det er snarere et spørsmål om den samlede forvaltningen av videregående opplæring er definert – særlig gjelder det innen yrkesfaglig opplæring en tydelig forankring av yrkesopplæringsnemndene rolle og mandat som regionale aktører i trepartssamarbeidet – og avklaring av opplæringskontorenes mandat og rolle opp mot det fylkeskommunale skoleeier- og forvaltningsansvaret.

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?

Betydningen av at dette er regulert i loven har bidratt til vellykkede og effektive samarbeidsarenaer i den norske modellen:

- Lovreguleringen anviser det offentlige ansvaret for forvaltningen av trepartssamarbeidet slik det er nedfelt i internasjonale ILO-konvensjoner som Norge har undertegnet. Lovreguleringen gir formell forpliktelse og avklaring av roller og mandat som er nødvendig for å at partene kan forstå og utføre sine oppgaver, hver især og samlet. Slik kan de etterprøves og forstås av revisjonsorgan og kvalitetssikringssystemer.

Vi advarer sterkt mot at disse organene ikke skal en klart definert legal forankring i det videre lovverket.

Det kan på sikt føre til forvitring av trepartssamarbeidet, og med svekkende bidrag som konsekvens. Partene i arbeidslivet nedlegger betydelig innsats i design, utvikling og forvaltning av videregående skole som er nødvendig for å videreføre vår opplæringsmodell og for oppnå de samfunnsmessige resultatene som følger av den for sysselsetting, verdiskaping og fordeling. Det gjelder yrkesfaglige

utdanningsprogrammer særlig, men også innen de studieforberevende programmene.

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

- Benevnelse angir ulike opplæringsmodeller og rettigheter til opplæring. *De ulike kandidatbetegnelse fører ikke til samme sluttkompetanse.* Noen fører fram til fag/svennebrev mens andre til en avgrenset kompetanse dokumentert med kompetansebevis. Følgelig kan de ikke "slås sammen" for enkelthets skyld uten å skape forvirring om vilkår og ansvar knyttet til den enkeltes opplæringsrett.
- Det er også forskjell på en opplæringsordning og en dokumentasjonsordning slik praksiskandidatordningen er.

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?

- Det er ikke farbart å kun regulere sluttkompetanser, og særlig når det gjelder grunnutdanning. Det er praktisk og forståelig at en normalordning angir legale og praktiske rammer for mulige alternative ordninger. Det er behov for mer enhetlig praksis snarere enn større lokal frihet. Særlig gjelder dette fylkeskommunenes ansvar for å rekruttere et forutsigbart og tilstrekkelig antall lære plasser som står i forhold til dimensjonering og søkning til de yrkesfaglige utdanningsprogrammene.

Det er viktig at loven fastsetter at opplæringsløpet normalt bygger på grunnleggende opplæring i videregående skole, og avsluttende opplæring som lærling i bedrift. Loven må angi felles nasjonale rammer for yrkesopplæringen.

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?

- Vi støtter intensjonen i SRYs rapport og ønsker en sterkere forpliktelse fra fylkeskommunen i å bringe fram nemndas råd for besluttede organ enten dette er Fylkesting eller nedførte mandater. Det gir lite mening for partene i arbeidslivet å bidra i lokal forvaltning hvis rådene ikke kommer fram til de som skal ta beslutninger. Det tydeligste uttrykket oppstår som mismatch når partenes råd ikke tas med i dimensjoneringen, og unge står uten lære plass i Vg3. Partene i arbeidslivet lastes for manglende lære plasser, mens realiteten like gjerne kan være at partenes råd er tilsidesatt til fordel for andre hensyn.

Utvalget bør drøfte hvordan Yrkesopplæringsnemnda får reell innflytelse. I loven i dag står det eksempelvis at fylkeskommunen skal legge avgjørende vekt på Y-nemndas vedtak i enkelte saker. Hva dette betyr er høyst uklart. Hvilket nivå i fylkeskommunen adresseres? Hva betyr avgjørende vekt?

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?

- Fylkeskommunen bør i større grad promotere bruken av opplæringsringer som lavterskelvirkemiddel for flere lære plasser. Det er fordeler og ulemper med ordningen, men vi er opptatt av at virkemidler som kan fremme flere lære plasser ikke tas ut av loven før en eventuell praksis er uttømt, og da ikke viser behov.

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

- Det er grunn til å anta at det praktiseres en svært ulik forståelse av begrepet "kvalifisert for lære plass". Begrepet er knyttet til målsettingen i Samfunnskontrakt for flere lære plasser og får slik en betydning i formidling og dimensjonering. Dersom en elev avvises for lære plass som "ikke kvalifisert" – må vedkommende kunne få vurderingen grunnlagt og ha klageadgang. Dersom manglende kvalifisering viser tilbake på manglende kvalitet i opplæringen må fylkeskommunen anses å ha et

videre ansvar for å kvalifisere eleven slik at vedkommende kan gjennomføre sin utdanning.

- Utvalget bør drøfte behovet for retningslinjer for når man mister retten til å være lærebedrift eller blir avskiltet som lærebedrift. Det er ulik praksis og toleranse mellom fylkene.
- Slik vi forstår dagens lov er det ingen som har et avklart ansvar for å rekruttere nye lærebedrifter? Fylke/region må ha dette som oppgave for å sikre samsvar mellom inntak og lære plasser.

Manglende tilgang til lære plass er en av de største utfordringene innen fag- og yrkesopplæringen. Kvalifiserte søkere er ikke garantert tilbud om lære plass. 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 veiledet til å søke opplæring som lære kandidat. 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?

- Opplæringsloven må forstås slik at Fylkeskommunen har ansvar for at det står skoleplasser og lære/praksisplasser tilgjengelig for alle elever/lærlinger med mer som har hatt rett til Vg1 og Vg2. Det gir ingen mening å ha lovfestet en rett til halv utdanning?

Fylkeskommunen har ansvar for å gjennomføre hele videregående opplæring og derved også at det rekrutteres lærebedrifter og lære plasser som står i balansert forhold til dimensjonering av skoletilbudet. Det må tas hensyn til elevens valg og det regionale og nasjonale behovet for arbeidskraft innen lærefaget.

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?

Vi er opptatt av at grenseoppgangen mellom fylkeskommunens ansvar og opplæringskontorene må få en bedre rettslig og praktisk forståelse. Mange fylkeskommuner samarbeider tett med opplæringskontorene som i mange tilfeller gjør en helt nødvendig og god jobb med å tilrettelegge opplæringen for sine medlemsbedrifter og deres lærlinger. Samtidig får vi også signaler om lærlinger og foresatt som opplever utydelig ansvarsfordeling når ikke alt går som det skal i læreforholdet. Det kan være knyttet til lønn og opplæringsforhold, og ikke minst klageanledning. Til hvem rettes klagen når opplæringskontoret er både faglig leder og lærebedrift, og fylkeskommunene vise tilbake til opplæringskontoret som part i kontrakten? Slikt inngir ikke til tillit og ryddighet som grunnlag for god kvalitet i videregående opplæring.

Vi ønsker ikke at opplæringskontorene kan ha rolle både som opplæringskontor og faglig leder/lærebedrift. Det gjør ansvarsforholdet utydelig og reduserer medlemsbedriftenes opplæringsengasjement til å være "praksisbedrifter". Det er nettopp i disse bedriftene og virksomhetene at rammen for opplæringen og ansvarsforhold må være helt klare overfor alle parter. Utvalget bør drøfte om lærekontrakten utelukkende bør tegnes med bedriften.

Opplæringskontorene er en sammenslutning av lærebedrifter som samlet sett har ansvar for minst 50% av opplæringstiden til yrkesfaglige elever og lærlinger. I dette organet er ikke trepartssamarbeidet gjenspeilet i representasjon fra arbeidstakersiden. Vi mener at dette bør drøftes av lovutvalget.

Opplæringskontorene bruker ikke uvesentlig deler av lærlingtilskuddet som skal gå til kvalitet i opplæring for å rekruttere både elever inn til sine fag og å rekruttere flere lærebedrifter. Vi stiller spørsmål ved at det offentlige tilskuddet gis for ett formål, men så benyttes for å finansiere rekruttering av lærebedrifter som er et fylkeskommunalt ansvar. Dette er også et praktisk dilemma som viser at fylkeskommunens ansvar er utydelig, eller praktiseres utydelig.

Opplæringskontorene er arbeidsgiverstyrt organisering som skal yte service for bedriftene i oppfølgingen av lærlinger. Det skal være y-nemnda og trepartssamarbeidet som er den formelle kommunikasjonen mellom fylkeskommunen og næringslivet.

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 inntreer? Er det regler i loven som bør bli mer detaljerte for at de skal være lettere å forstå?

o 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 lærerbedriftene? 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 mener at oftere ekstern kontroll må foretas. Tilstrekkelig antall lærebedrifter må på plass for at fylkeskommunen tar "avskilting" av lærebedrifter med dårlig opplæringspraksis eller uforsvarlig arbeidsmiljø på alvor.
- Hva er forskjellen på å «legge vekt på» § 4.8, og «legge avgjørende vekt på» §§ 4.3, 4.8 Hva menes med «fylkeskommunen»? Er dette fylkestinget, hovedutvalg, fylkesutvalg eller administrasjon?

Bør det innføres plikt til å opprette opplæringsutvalg i alle lærebedrifter?

Vi mener i hovedsak at rammene rundt lærlingene er gode, og bidrar til høy kvalitet på opplæringen. Samtidig er vi bekymret for kvaliteten på fagprøven og for konsekvensene av fagbrevets legitimitet som følge av etablering av nye «snarveier» til fagbrev (fagbrev på jobb, modulbasert opplæring og alternative VG3).