

Vår saksbehandler: Knut Maarud

Vår dato:
15.11.2018
Vår
referanse:
2018/9541

Deres dato:
11.06.2018
Deres
referanse:



Kunnskapsdepartementet
Opplæringslovutvalget

Uttalelse til opplæringslovutvalget

Regjeringen etablerte 22. september 2017 Opplæringslovutvalget. Utvalget har fått i oppgave å se på regelverket for grunnskolen og videregående opplæring. Av mandatet framgår det at lovutvalget skal foreslå ny opplæringslov, forskriftshjemler og føringer for innholdet i forskriftsreguleringen og overordnede prinsipper for regelstyring av grunnopplæringsområdet. Utvalget skal levere forslag til et nytt regelverk innen 1. desember 2019. Utvalget er nå i en kunnskapsinnhentingfase og ønsker innspill til arbeidet. <https://www.opplæringslovutvalget.no/> Rådet behandlet saken i møte 25.10.2018. Rådet besluttet å komme med flere innspill til utvalgets arbeid:

1. Svar på spørsmål, sendt fra lovutvalget til SRY, samt forslag til endringer vedrørende godkjenning av lærekontrakter knyttet til opplæringskontor
2. Uttalelse knyttet til diverse bestemmelser i opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven. Blant annet snarveier til fagbrev, EQF, vg3 i skole, fellesfag og likestilling
3. Forslag til endringer i bestemmelser om fag- og svenneprøven

Denne uttalelsen omhandler punkt 1, svar på spørsmål, sendt 11.06.2018 fra lovutvalget til SRY. Rådets uttalelse er satt i kursiv.

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

o 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?

Faglig råd elektro mener betydningen av at dette er regulert i loven har ført til at dette er noen av de mest vellykkede og effektive samarbeidsarenaer vi har i den norske modellen.

Dette er også regulert ved at Norge har ratifisert ILO konvensjon 142 og artikkel 5 i denne. Rådet frykter at flere av disse meget viktige samarbeidsarenaene vil i bestefall forringes hvis de fjernes fra regulering i lov og forskrift. I verste fall vil de bli fjernet og erstattet av ordninger hvor partssamarbeidet ikke er fungerende. Dette vil gå utover den faglige kvaliteten og gjennomføringen av opplæringen av fagarbeidere. Eks: hvor villig vil fylkeskommunene være til å bruke millioner hvert år på prøvenemndsarbeid hvis de ikke er pålagt det gjennom lov?

Partenes rolle i norsk utdanning er viktig. Bestemmelser om dette må derfor reguleres i loven.

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

Som det framgår over, ønsker rådet at det skal stilles samme krav for alle til å gå opp til fagprøve. Dette gjelder opplæringstid, eksamen i fellesfag, yrkesteoretisk eksamen på vg3-nivå osv. Rådet ønsker at utvalget gjennomgår ordningene. Rådet støtter færre betegnelser forutsatt at regelverket for lærlinger blir overordnet.

o 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?

Rådet mener det er viktig at loven fastsetter at opplæringsløpet normalt bygger på grunnleggende opplæring i skole, og avsluttende opplæring som lærling i bedrift. Loven må angi felles nasjonale rammer for yrkesopplæringen. Rådet mener imidlertid at den enkelte bransje gjennom faglige råd bør kunne bestemme opplæringsløpet (læretiden) for det enkelte fag. Læretiden for elektrofagene er for eksempel fra 4 til 5 år. Rådet mener imidlertid at loven må beskrive felles nasjonale rammer for yrkesopplæringen.

o 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?

Rådet får stadig tilbakemeldinger på at flere av yrkesopplæringsnemndene ikke fungerer etter hensikten. Dette gjelder bl a deres rolle ved fastsetting av opplæringstilbudet - på tross av denne er klart definert. Rådet er i tvil om ytterligere tydeliggjøring er veien å gå. Vi mener derfor at utvalget i stedet bør drøfte å tilbakeføre enkelte beslutninger til nemnda, slik at de får en reell innflytelse, ikke bare en rådgivende rolle. 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?

o 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?

Rådet har ingen oppfatning om dette. Så vidt vi kjenner til er det kun et fåtall opplæringsringer innen elektrofag.

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

o 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 veiledet 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?

Dette oppfatter rådet som en sammensatt problemstilling. En viktig årsak til mangelen på læreplasser er feil dimensjonering. En annen årsak til at læreplasser varierer fra år til år er konjunktursvingninger i arbeidsmarkedet. Dersom antallet skoleplasser hadde samsvart bedre med ledige læreplasser, ville mangelen på læreplasser vært redusert. Rådet mener derfor at det må legges klarere føringer på fylkenes dimensjonering. Innen elektrofag er det flere fylker som etablerer nye vg1-klasser vel vitende at det ikke er tilstrekkelig læreplasser i faget. Dette gjøres også helt frikoblet fra konjunkturer i arbeidsmarkedet.

Et annet forhold er etablering av vg3 i skole. Som vi har nevnt tidligere i uttalelsen, ønsker rådet at vg3 skal gi vitnemål som dokumentasjon på tre års opplæring. For å kunne avlegge fagprøve må det i tillegg kreves fullført læretid i bedrift.

Slik vi forstår dagens lov er det ingen som har et klart ansvar for å rekruttere nye lærebedrifter. Det bør være fylke/region som har dette som en av oppgavene for å sikre samsvar mellom inntak og læreplasser.

o 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?

Rådet mener at opplæringskontorene ikke skal reguleres eller formaliseres i lov og forskrift. En formalisering av opplæringskontorene vil være feil. Dette vil undergrave Y-nemndenes rolle og trepartssamarbeidet lokalt. Opplæringskontorene er en arbeidsgiverfinansiert og 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.

Rådet mener opplæringskontorene har en viktig rolle overfor bedrifter og oppfølging av lærlinger. Det er imidlertid problematisk at lærekontrakten tegnes med opplæringskontor som i liten grad gir reell praktisk opplæring, mens medlemsbedriften – der hvor opplæringen faktisk skjer – får en mer uklar rolle. Utvalget bør drøfte om lærekontrakten bør tegnes med bedriften

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

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?

Se ellers punkter tidligere i uttalelsen, samt våre forslag til endringer av bestemmelser om fagprøven

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 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?

Rådet mener i hovedsak at rammene rundt lærlingene er gode og bidrar til høy kvalitet på opplæringen. Rådet er imidlertid 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).

Regelverk om faglig leder og godkjenning av lærebedrift

I følge opplæringsloven § 4-3 skal fylkeskommunen godkjenne bedrifter som tar inn lærlinger. I følge tilbakemeldinger rådet har mottatt, er det ulik praksis i forhold til godkjenning av opplæringskontorer og medlemsbedrifter i opplæringskontorer. Dette skaper uklare ansvarsforhold som kan gå ut over kvaliteten på opplæringen. Rådet foreslår derfor at regelverket gjennomgås Med følgende målsetting i loven.

- Bedriften der opplæringen finner sted, og hvor det tegnes arbeidsavtale må være å forstå som lærebedrift,
- Den enkelte lærebedrift skal ha en faglig leder.

Vi legger ved et notat som omhandler problematikken som oppstår ved dagens regelverk.

Med vennlig hilsen

Are Solli
leder

Svein Harald Larsen
nestleder

Vedlegg: Notat til Udir – fortolkning av opplæringslova § 4-3 og behov for endring