

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

Bakgrunn:

Fortolkning som ligger til grunn i forarbeidende knyttet til opplæringslovens § 4-3 samsvarer ikke med praksis, eller den forståelse fylkeskommuner og arbeidslivets parter har knyttet til hvem som er å forstå som «lærebedrift».

Utdanningsdirektoratet har gitt ut veilederen «Opplæringskontor i fag- og yrkesopplæringa» (sist endret 18.5.2016) med tolkninger av lov/forskrift som skaper utfordringer for fylkeskommunene og, etter fylkeskommunenes vurderinger, for kvaliteten i opplæringen og et *forsvarlig system for vurdering av om kravene i loven og forskriftene til loven blir oppfylt*.

Notatet er utarbeidet av samarbeidende fylkeskommuner og utarbeidet etter at temaet ble drøftet med Utdanningsdirektoratets juridisk og fag og yrkesopplæringsavdeling i november 2017. Gruppen har bestått av:

Hans Jacob Edvardsen	leder Østlandssamarbeidet fag og yrkesopplæring
Catrine Utne Pettersen	leder Sør-vest fag og yrkesopplæring
Reidar Opheim	Troms Fylkeskommune
Ragnhild Bertheussen	Troms Fylkeskommune
Lene Karina Harila	Finnmark Fylkeskommune
Kjetil Norheim	Oppland fylkeskommune
Bjørn Bergan	VIGO IKS

Våre anbefalinger:

- **Bedriften der opplæringen finner sted, og hvor det tegnes arbeidsavtale er å forstå som lærebedrift.**
 - Fylkeskommunen godkjenner opplæringskontor som er lokalisert i eget fylke.
 - Fylkeskommunen godkjenner alle bedrifter (medlemsbedrifter) som inngår i et opplæringskontor når de er lokalisert i eget fylke. Bedriften må ha en faglig leder.
 - Fylkeskommunen godkjenner opplæringskontor som ikke er lokalisert i eget fylke når de har medlemsbedrifter som er lokalisert i eget fylke.
 - Lærekontrakten/opplæringskontrakten inngås med opplæringskontoret og ikke den enkelt medlemsbedrift (som gir opplæring).
 - Den enkelte fylkeskommune godkjenner lærekontrakter/opplæringskontrakter når:
 - Opplæringskontoret og medlemsbedriften ligger i eget fylke.

- Opplæringskontoret ligger i annet fylke, men medlemsbedriften ligger i eget fylke.

Bakgrunn for dagens rammeverk

Utdanningsdirektoratet har gitt følgende fortolking til § 4-3 og forholdet opplæringskontor og lærebedrift: At bedrift som er godkjent av fylkeskommunen og forestår opplæringen ikke har status som lærebedrift, men at det er opplæringskontoret/opplæringsringen som har status som lærebedrift når en eller flere bedrifter går sammen om opplæringen.

Sjølv om det er eit krav om godkjenning av den enkelte medlemsbedrifta etter opplæringslova § 4-3 andre ledd, gir ikkje det bedrifta status som lærebedrift. Mange medlemsbedrifter gir i dag all opplæringa på eiga hand, sjølv om den opphavlege tanken bak opplæringskontora var at fleire bedrifter skulle samarbeide om opplæringa. At ei medlemsbedrift leverer 100 % av opplæringa, gir ikkje bedrifta status som «lærebedrift» tolka etter lova. veiledning om «opplæringskontor i fag og yrkesopplæringa» (18.05 2016) 2. avsnitt U-dir.

Utdanningsdirektoratet sin fortolking er hjemlet i forarbeidende til lovendringen som kom i 2007, i Ot.prp. nr.41 (2006-2007) «om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova». I proposisjonens kapitel 6. behandles forholdene knyttet til lærebedriftene og opplæringskontorene. Kunnskapsdepartementet presiserer blant annet med at «alle» bedrifter skal godkjennes av fylkeskommunen med blant annet følgende begrunnelse:

Med særleg vekt på at det er den enkelte bedrifta som faktisk gir opplæringa til lærlingen og lære kandidaten, held departementet fast ved at det vil vere viktig at også den enkelte bedrifta blir godkjend. På denne måten sikrar ein at lærlingane og lære kandidatane får opplæring i tråd med krava i lova. kap. 6.3.4 4. avsnitt

Videre i kap.6 vektlegges det som et grunnlag for bedrifter som inngår i et opplæringskontor/ opplæringsring at det er et samarbeid knyttet til den enkelte lærekontrakten, slik Utdanningsdirektoratet refererer til i sin veiledning. Denne «ambisjonen/forståelsen» legges til grunn når en fastslår hvem som er å forstå som lærebedrift i relasjonen.

Godkjenning gir ikkje bedrifta status som lærebedrift, men vil medføre at bedrifta kan vere ei av fleire samarbeidande bedrifter i eit opplæringskontor eller ein opplæringsring. Det blir ikkje stilt andre krav til dei bedriftene som inngår i eit opplæringskontor eller ein opplæringsring enn til bedrifter som blir godkjende som lærebedrifter aleine. kap. 6.3.4 3. avsnitt

Endringene som ble innført i 2007 innebar en praksis som ikke er fulgt opp i forvaltningen. Dersom endringene skal etterleves vil det innebære flere praktiske utfordringer.

Endringene som ble gjort i 2007 legger føringer for følgende praksis.

- Det er fylkeskommunen der medlemsbedriften ligger som skal godkjenne bedriften for den delen av opplæringa som bedriften står for. Dette gjelder selv om opplæringskontoret ligger i et annet fylke.
- For å bli gyldig må kontrakten godkjennes av fylkeskommunen i det fylket opplæringskontoret ligger.
- Opplæringskontoret får tilskudd per lærling og lærekandidat fra den fylkeskommunen der lærlingen er bosatt.
- Opplæringskontoret skal ha en eller flere faglige ledere. Det er opp til hvert enkelt opplæringskontor å peke ut hvem som skal være faglig leder, men han eller hun må være faglig kvalifisert.
- Faglig leder vil kunne være lokalisert i annet fylke, og ikke der lærlingen finner sted.
- Forskrift til opplæringsloven § 11-1: «Kvar enkelt bedrift som driv opplæring av lærlingar, praksisbrevkandidatar og lærekandidatar, må vere godkjend av fylkeskommunen, jf. [opplæringslova § 4-3](#) første og andre ledd. Fylkeskommunen der lærebedrifta er lokalisert, gir godkjenning for kvart enkelt fag lærebedrifta skal kunne ha lærling, praksisbrevkandidat eller lærekandidat i.»

Utfordringer og problemstillinger slik loven nå er å forstå.

Lokalisering av lærebedriften:

§ 11-1 i forskrift til OPL sier at det er fylkeskommunen der medlemsbedriften ligger som skal godkjenne bedriften for den delen av opplæringa som bedriften står for. Dette gjelder selv om opplæringskontoret ligger i et annet fylke. Den fylkeskommunen der opplæringskontoret er lokalisert, registrerer kontrakten og har ansvar blant annet for å tilrettelegge for avvikling av fag/svenneprøven. Dette innebærer praktiske utfordringer knyttet til gjennomføring av selve fag/svenneprøven.

Fylkeskommunene er av den oppfatning at opplæringskontoret kan være lokalisert i et annet fylke, men må være godkjent i alle de fylkene de har medlemsbedrifter i. Dette henger også sammen med hvordan opplæringslovens §12-4 er å forstå knyttet til partene og Yrkesopplæringsnemnda rolle i kvalitetsarbeidet, kvalitetsutviklingen og deres forutsetninger for å drive regionalt utviklingsarbeid i egen region.

For å bli gyldig må kontrakten godkjennes av fylkeskommunen i det fylket opplæringskontoret ligger.

Fylkeskommunen som godkjenner opplæringskontor og medlemsbedrifter har et oppfølgingsansvar og det vil være naturlig at man bare følger opp lærlinger i eget fylke. Hva med oppfølgingsansvar dersom fylkeskommunene har lærlinger spredt rundt om i medlemsbedrifter i hele landet? Holder det at fylkeskommunen kun følger opp opplæringskontoret?

Flere av fylkeskommunenes opplæringskontor har godkjenning i flere fylker, hvilket fylke som godkjenner kontrakten avhenger av hvor opplæringa foregår (hvor medlemsbedriften fysisk er lokalisert). Dette er en praksis man finner i alle fylker. Dersom fylkeskommunene forstår veilederen rett, så har de en praksis som strider mot Utdanningsdirektoratets tolkning av lov og forskrift.

Opplæringskontoret får tilskudd per lærling og lærekandidat fra den fylkeskommunen der lærlingen er bosatt.

Slik beskrives det i Utdanningsdirektoratets veiledning, men dette medfører ikke riktighet. Opplæringskontoret/selvstendig lærebedrift får tilskudd per lærling og lærekandidat fra den fylkeskommunen som har godkjent lærekontrakten (ref.KS skriv om refusjon mellom fylkene og satser)

Faglig leder

For at en bedrift skal kunne godkjennes som lærebedrift, må den ha en faglig leder som er faglig kvalifisert. Et opplæringskontor er definert som godkjent lærebedrift og skal dermed måtte ha faglig leder i alle fag de har godkjenning i. Dette betyr at det ikke er et krav at faglig leder er der opplæringen foregår (i medlemsbedriften), noe som vil kunne få konsekvenser for oppfølging og kvalitet.

Fylkeskommunene er av den oppfatning at dette bidrar til å svekke kvaliteten på opplæringen. I Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæring i bedrift (2012-2013) pekes det på hvordan fylkeskommunene kan etablere et «forsvarlig system» når det gjelder godkjenning av bedrifter, men også når det gjelder rutiner og systemer for oppfølging av opplæringen.

3.5.2 Forsvarlig system

Etter opplæringslova § 13-10 andre ledd skal fylkeskommunene ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i loven og forskriftene til loven blir oppfylt, og for å følge opp resultatene av disse vurderingene og nasjonale kvalitetsvurderinger. Et forsvarlig system må kunne avdekke lovbrudd og sørge for at det blir satt i verk tiltak slik at feil kan rettes opp. For at systemet skal være forsvarlig, må det sikres en jevnlig vurdering av om virksomhetene overholder kravene i lov og forskrifter. Fylkeskommunene skal dermed kontrollere og følge opp at skolene og lærebedriftene oppfyller opplæringskravene, og at de jevnlig kontrollerer og vurderer sin egen virksomhet. Kapittel 3.5.2 1.ledd

En av forutsetningene for at det gis kvalitativ god opplæring er at bedriften der opplæringen gis er godt kvalifisert slik Kunnskapsdepartementet selv peker på i proposisjonen. Fylkeskommunene mener det er faglige ledere i den enkelte lærebedriften som er best faglig kvalifisert, kjenner produksjonen lærlingene skal få opplæring i og har nærhet og kjennskap og myndighet overfor de instruktørene lærlingen skal jobbe sammen med.

Faglig leder i den enkelte bedrift er også et ansvarlig kontaktpunkt i enkeltbedriften som er viktig knyttet til oppfølging og samarbeid for fylkeskommunen.

Faglig leders kompetanse er ikke spesifikt beskrevet, men fagkompetanse kan forstås som kompetanse som er relevant og oppdatert. Denne besitter ikke opplæringskontorene som normalt har godkjenning i mange fag. Det samme gjelder fylkeskommunene som har oppnevnt «yrkesutvalg» til dette formålet. Yrkesutvalgene kan bistå når bedrifter skal godkjennes, men når det gjelder å bistå opplæringen i det daglige så er det bedriftens egne fagpersoner som er best skikket.

I noen tilfeller vil ikke kompetansen forefinnes i bedriften, hvis det ikke er noen ansatt som er faglig kvalifisert. Da er det fylkeskommunen sitt ansvar å vurdere om det er forsvarlig å inngå kontrakt og hvordan dette kan tilrettelegges uavhengig om det er selvstendig lærebedrift eller medlemsbedrift. Mange fylkeskommuner bruker da yrkesutvalgene som rådgivere.

Opplæringskontoret har en viktig rolle i å støtte opp om opplæringen som gis i bedriften og bør forstås som en administrativ støttefunksjon for medlems/lærebedriften. Hvilken støtte opplæringskontoret gir er svært variabelt og avhenger da av bedriftens behov. Noen opplæringskontorer har delt medlemskap der kontingenten avgjøres av hvilke tjenester bedriften velger.

Kvaliteten på norsk fagopplæring

Norsk fagopplæring og partssamarbeidet betegnes som bærekraftig og robust. Opplæringskontorene gjorde sitt inntog i Norsk fagopplæring fra begynnelsen av 90-tallet og har siden fått en sentral plass i opplæringen som gis i arbeidslivet. NIFU kom i 2014 som satte søkelys på opplæringskontorene og hvordan deres rolle har utviklet seg i Norsk fag og yrkesopplæring.

«Opplæringskontorene har, uten en klar plan, vokst fram og tatt oppgaver som man ellers kunne tenke seg at bedriftene selv kunne utføre. De har i tillegg tatt på seg oppgaver fylkeskommunene kunne tenkes å ha gjort, og oppgaver og roller som man i enkelte fagopplæringsland ville lagt til en fagopplæringsorganisasjon i regi av et regionalt og nasjonalt bransje- eller partssystem. I tillegg har de utviklet disse oppgavene. Opplæringskontorene har gjennom dette gradvis fått en mer selvstendig rolle, mellom bedriftene og fylkeskommunen.»

En av betingelsene har vært – i internasjonal sammenligning – rause, offentlige lærlingtilskudd, som bedriftene for en stor del har valgt å la bli liggende i opplæringskontorsystemet. Som en særnorsk innovasjon, kan opplæringskontorene ses som en vellykket kompensatorisk mekanisme for ulike særegenheter – noen vil karakterisere det som svakheter – i det norske systemet. Det omfatter både styringsmessige forhold, men også bransjemessige, faglige, geografiske og størrelsesmessige forhold i den norske næringsstrukturen.»

Innledning til NIFU rapport 21-2014 «Opplæringskontorene i fag- og yrkesopplæringen – avgjørende bindeledd eller institusjon utenfor kontroll?»

Det vil være viktig at en fremover organiserer opplæringen tett integrert i (lære)bedriftene der opplæringen skjer. Det er det som gjør norsk fagopplæring robust og bærekraftig. Lærlingene skal være en integrert del av bedriften og

kompetansen som utvikles ved å gi opplæring skal forbli i bedriften og utvikle denne videre.

Begrepsforvirring?

Fortolkning av begrepet «lærebedrift» brukes om alle bedrifter som har lærlinger. Selv av myndighetene. Skal en etterleve definisjonen i tråd med lovendringen i 2007 vil:

- medlemsbedrifter ikke kunne omfattes av departementets egen merkevareordning *Godkjent lærebedrift*.
- Registrering i «finn lærebedrift»
- Andre kilder vilbli.no utdanning.no registrerer medlemsbedrifter som lærebedrift
- Regelverket knyttet til offentlige anbud er knyttet mot «lærebedrifter»

Konklusjon

Departementet brukte i 2006-2007 i Ot.prp.41 samarbeid om opplæringen mellom medlemsbedriftene i et opplæringskontor som argument og grunnlag for hvem man definerte som lærebedrift. Denne ambisjonen/forståelsen har aldri slått til. Det er få unntak der dette skjer, og det er ikke noen premisser for at det skal skje at en trenger å ta fra bedriftene som gir opplæringen status som lærebedrift.

Vi har pekt på en rekke elementer som vi mener tydelig viser at departementet sin vurdering i 2007 med å definere opplæringskontoret til lærebedrift ikke var en beslutning som var hensiktsmessig. Beslutningen har aldri blitt etterlevd, men det er ingen grunn til å tro at etterlevelse av bestemmelsen hadde bidratt til å innfri den opprinnelige ambisjonen. Derimot ville det kunne bidratt til en uønsket utvikling dersom så hadde skjedd.

Det er behov for å «justere kartet etter dagens terreng» da tydeliggjøring av denne rolleforståelsen vil bidra til en tydeligere kommunikasjon mellom aktørene på feltet, og bidrar til å sikre kvaliteten på opplæringen der lærlingen/lærekandidaten får opplæring. «I lærebedriften».

Henvisninger med elektroniske lenker

[NIFU rapport 51 2014](#)

[Ot.prp.nr 41](#)

[Riksrevisjonen undersøkelse av fagopplæring i bedrift \(2012-2013\)](#)

[U-dir veileder «opplæringskontor i fag og yrkesopplæringa»](#)

KS rundskriv