

Til	Opplæringslovutvalgets sekretariat
Fra	NHO-fellesskapet
Kopi	
Dato	31. oktober 2018
Sak	Innspill til Opplæringslovutvalget

Innspill til Opplæringslovutvalget

NHO og landsforeningene (NHO-fellesskapet) vil med dette gi innspill til lovutvalgets arbeid. Opplæringslovutvalget har et svært viktig og ansvarsfullt oppdrag. Først vil vi knytte noen kommentarer til problemnotatet hvor opplæringsutvalget reiser noen spørsmål og problemstillinger, så vil vi gi noen generelle kommentarer.

Etter Reform 94 fikk vi en helhetlig og integrert lov for grunnutdanningen, der yrkesfagene og de studieforberedende programmene i videregående opplæring fikk et felles lovgrunnlag. Opplæringslovutvalget bør derfor gjennomgå dette med tanke på hva som gagnar utdanningen best også de neste 10, 20 og 30 årene.

Vi erkjenner at det gir store fordeler med en slik helhetlig lov, men samtidig er det utfordrende å forene så mange trinn i grunnutdanningen, ulike skoleeiere, forvaltningsnivåer, samt både skolebasert og bedriftsbasert opplæring under en og samme lov.

NHO-fellesskapet mener det derfor er påkrevet med en forenkling og opprydning, samtidig som de sentrale hjemmelsgrunnlagene ikke forsvinner.

Hva er betydningen av lovregulering i fag- og yrkesopplæringen?

SRY, de faglige rådene og fylkenes yrkesopplæringsnemnder

NHO-fellesskapet mener det er svært viktig at partsorganene i fag- og yrkesopplæringen er lovregulerte. Det gir forankring og legitimitet, og det bidrar til at partene i arbeidslivet kan være med å beslutte innholdet i lærefagene og påvirke den generelle forvaltningen og utviklingen av yrkesfagene, noe som vi mener er nødvendig for å gi gode politiske prosesser.

Lovhjemmelen for partsorganene følger også av ILO Konvensjonen Nr. 142, som Norge har ratifisert på 1970-tallet. Den konvensjonsfester et krav om at arbeidslivets parter skal være med å utforme utdanningspolitikken for yrkesfagene.

Lovutvalget kan likevel med fordel se nærmere på de ulike bestemmelsene med tanke på forenkling for å gjøre dem lettere tilgjengelig for brukerne. Enkelte bestemmelser mener vi med fordel bør reguleres nærmere i forskriftsform, for eksempel en tydeliggjøring av mandatet til fylkenes yrkesopplæringsnemnder (§ 12-4). Vi vil i denne sammenheng vise til rapport fra Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY) om Yrkesopplæringsnemndenes rolle av 2016¹.

Rapporten viser at det omfattende mandatet – arbeidsoppgavene – til yrkesopplæringsnemndene er lite kjent blant medlemmene. Videre lider nemndene av mangelfull oppfølging av fylkeskommunene. Nemndene er rådgivende organer, men kan få delegert myndighet til å fatte vedtak etter Kommuneloven. Det er tilfelle i Rogaland. Før lovendringen i 2006 hadde nemndene lovfestet vedtaksmyndighet. Det bidro til å gjøre arbeidet mer forpliktende og dedikert.

I noen saker har nemnda avgjørende innflytelse, da det skal legges "avgjørende vekt" på rådene fra nemnda. Dette gjelder blant annet godkjenning av lærebedrift. Vår erfaring er at dette ikke blir fulgt opp.

Nemnda er også lite synlig i fylkeskommunenes og fylkestingenes virksomheter og årsberetninger. SRY-rapporten var også opptatt av saksgangen i fylkets besluttende organer. Nemndas representanter har i liten grad kontroll med hvordan saker som har vært behandlet følges videre opp i det politiske systemet.

I anbefalingene ble det foreslått at man med hjemmel i loven tydeliggjør mandatet. Det er også ønskelig at nemnda har en tettere dialog med opplæringskontorene. Dette gjelder særlig vedrørende dimensjoneringen av skoleplasser i forhold til tilgjengelige læreplasser og arbeidslivets behov for kompetanse. Nemndene kan bruke opplæringskontorene som faglige utvalg ved dimensjoneringen.

Prøvenemndene er også viktige. De bør sees i sammenheng med øvrige partsorganer og sikres kvalitet og god kapasitet i fagene, samt gode prinsipper for vurdering og gjennomføring gjennom eget forskrift, hvor de faglige rådene kan ha et hovedansvar for innholdet.

Ved endringer i lovgrunnlaget for organer hvor arbeidslivets parter spiller en rolle, er det avgjørende med god involvering av partene slik at arbeidslivets parter og myndighetene får en felles forståelse, og sammen finner gode løsninger for reguleringen av bestemmelsene. Dette bør ikke bare gjøres gjennom høringer, men også gjennom arbeidsgrupper og bredt sammensatte utvalg.

Er det andre forhold som bør reguleres

Opplæringskontorene

Opplæringskontorene bør få et tydelig lovgrunnlag i loven som sier hva de skal være og gis en hjemmel til å fastsette nærmere mandat gjennom forskrift.

I henhold til opplæringsloven § 4-3, første ledd, andre setning følger det at:

¹ <https://www.ks.no/globalassets/vedlegg-til-hvert-fagomrader/utdanning-og-oppvekst/fag-og-yrkesopplaring/yon-rapport-120116.pdf>

"Som lærebedrift kan godkjennast private og offentlige verksemder og organ for samarbeid mellom bedrifter som i fellesskap tek på seg opplæringsansvar (opplæringskontor eller opplæringsring)".

Denne bestemmelsen betyr at alle bestemmelser som omhandler "lærebedrift" også gjelder opplæringskontorene. Dette er lite hensiktsmessig. Det bør være et klart skille mellom opplæringskontor og lærebedrift.

I dag er opplæringskontorene definert som lærebedrift, noe som gjør det svært uforståelig. Det tolkes slik at alle bestemmelser som gjelder en lærebedrift også gjelder et opplæringskontor. Det mener vi er upresist. Opplæringskontorene er en sentral aktør i fagopplæringen, men mens lærebedriften faktisk er produksjonsbedrifter, er opplæringskontorene et serviceorgan for lærebedriftene, og dels også for fylkeskommunene som har det overordnede forvaltningsansvaret for videregående opplæring.

Fra 2015-2018 hadde NHO og landsforeningene et felles prosjekt som blant annet utredet opplæringskontorenes rolle.

I sluttrapporten fra prosjektet fastslår vi at Kunnskapsdepartementet må utarbeide nasjonale retningslinjer og standarder for etablering og drift av opplæringskontorer. Disse må fastsettes i forskrift. Oppgaver som fylkeskommunen har ansvaret for skal ha egen finansiering fra fylket. Dette gjelder blant annet rekruttering av lærebedrifter og elever til yrkesfaglig fordypning.

Videre sier vi at bransjetilhørighet er viktig for å gi tilknytning til fag og nettverk, men det bør ikke være pliktig. Tverrfaglige kontorer kan være tilknyttet flere bransjer. Kontorer som ikke har bransjetilknytning må kontrolleres spesielt, fra både fylkeskommunen og fylkesmannen. Dette begrunner vi med at slik tilknytning sikrer kvalitet og relevans på den servicen kontorene yter bedriftene og eventuelt fylkeskommunene.

NHO og landsforeningene mener dessuten at opplæringskontorenes rolle i fylkene må formaliseres. Dette kan gjøres gjennom etablering av lokale faglige utvalg i henhold til opplæringsloven § 12-3. På den nasjonale arenaen kan opplæringskontorene gi innspill via sine landsforeninger og bransjeforeninger.

Prøvenemnder

Prøvenemndene er regulert i § 4-8, femte ledd. Det er et helt sentralt organ med ansvar for å sørge for gjennomføringen av fagprøvene til fag- eller svennebrev. En god gjennomføring forutsetter kompetente prøvenemnder med god kapasitet. Av rettssikkerhetsmessige hensyn, og for å sikre god kvalitet og ensartet og forutsigbar vurdering av kandidatene, er det nødvendig med felles standarder for gjennomføringen av vurderingen.

Oppnevningen og gjennomføringen mener vi bør skje i samråd med de faglige rådene. En god begynnelse vil være å tydeliggjøre hjemmelsgrunnlaget for prøvenemndene gjennom en egen utfyllende paragraf. I dag er bestemmelsen bortgjemt under oppgavene til fylkeskommunen.

Vi savner også nasjonal styring og nasjonale standarder for gjennomføringen av fagprøvene. De faglige rådene har avgjørende innflytelse på innholdet i Vg3-læreplanene, mens Udir fastsetter forskrift. Derfor bør de faglige rådene ha innflytelse på slik nasjonal standardisering og styring.

Det gjelder for eksempel vurdering av læringsmål knyttet til generelle og fagspesifikke deler av kompetansemålene, kjerneelementer, klagebehandling etc.

Her er det også viktig å tydeliggjøre partenes rolle som arbeidsgiver og arbeidstaker.

Er det regler i loven som er vanskelig å forstå?

Rett til videregående opplæring - ungdomsretten

Opplæringsloven § 3-1, 1. ledd har "Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring...rett til tre års heiltids videregående opplæring."

Vi savner en nærmere beskrivelse og forståelse av hva som ligger i å fullføre ungdomsskolen.

Retten til videregående er etter vårt syn generelt konstruert og tilpasset studieforberedende programområder. Det skal ikke være mulig å fullføre et yrkesfaglig løp på tre år. Det innebærer at man i praksis ikke har full rett til yrkesfaglig videregående opplæring.

Etter bestemmelsens fjerde ledd har "elevar...rett til å gjere eitt omval, og får då rett til utvida tid så dei kan fullføre opplæringa." Vi savner en tydeliggjøring av hvordan bestemmelsen slår ut i forholdet mellom ungdomsretten og voksenretten.

Differensiert lærlingtilskudd, ulike satser jfr. forskrift til opplæringsloven § 11-4

NHO-fellesskapet mener det kan være formålstjenlig å utrede om det fremdeles skal være et skille mellom de ulike tilskuddsordningene (Basis 1 og Basis 2).

Vi mener det ikke finnes gode argumenter lenger for å differensiere på tilskuddene, ettersom skillet mellom ungdom med rett og voksne stadig skiller mer ut. Det bør være nok med Basis I-tilskudd.

Videre mener vi det kan virke urimelig at lærefag som ikke har opplæring i bedrift, men kun verdiskaping (3+1) ikke skal utløse noe tilskudd. Dette gjelder flere tekniske fag.

Videregående skole - videregående opplæring

Begrepet videregående skole og videregående opplæring er ikke helt konsekvent adskilt og gjennomført i loven. Det er problematisk at yrkesfaglig opplæring i bedrift ikke skiller godt nok fra skolebasert opplæring. Derfor mener vi det bør forsøkes å rydde bedre mellom de ulike opplæringsarenaene.

Kandidatbegreper

Opplæringslovutvalget spør i sitt problemnotat om det er behov for alle kandidat-betegnelsene; lærlinger lærekandidater, praksisbrevkandidater osv.

NHO-fellesskapet mener det er et betimelig spørsmål, for i dag krever det spesiell kunnskap om ordningene på detaljnivå for å skille dem fra hverandre. En god løsning kan være å skille mellom ordninger og betegnelser som fører til full kvalifikasjon (fag-/svennebrev) og ordninger som fører til delkvalifikasjon. I dag flyter for eksempel lærling og lærekandidat inn i hverandre. Dessuten kan loven definere begrepene, enten i selve hjemmelsgrunnlaget eller gjennom forskrift.

Normalordning

Utvalget spør også om normalordningen for fagopplæring (§ 3-3). NHO-fellesskapet mener det ikke er nødvendig å bruke betegnelsen normalordning, for alle ordninger er "normale" i henhold til fleksibiliteten og handlingsrommet i lovverket.

Videre mener vi at alle ordninger bør reguleres i loven, også TAF og vekslingsløp. Slik blir disse ordningene anerkjent som en del av tilbudet, ikke som spesielle ordninger innenfor fylkenes handlingsrom, noe som gir vilkårlige utslag og ulike tilbud – og eventuelt også ulik kvalitet på opplæringen - avhengig av geografi.

Andre viktige temaer

- **Alternativt Vg3**

Konsekvensene av at man kan ta fagbrev uten verdiskaping i bedrift bør utredes nærmere. I dag praktiseres ordningen ulikt, både i forhold til innhold og antall kontrakter.

- **Arbeidsgiver etterspør ingeniører med fagbrev**

Det er i dagens lovverk en rekke bestemmelser som kan virke diskriminerende på yrkesfagene som grunnlag for høyere utdanning. Det er uheldig fordi det skaper ytterligere barrierer for høyere utdanning basert på yrkesfag på grunn av manglende likbehandling. Mange av NHO-fellesskapets medlemsbedrifter verdsetter i høy grad ingeniører med fagbakgrunn. Det er i dag et relativt beskjedent antall som benytter en slik mulighet. Vi bør fremme ordninger som stimulerer flere til å ta for eksempel y-veiløp.

Eksempler på diskriminerende utslag i loven er:

- Det kan dispenseres fra to fag med stryk på yrkesfag, mens dette ikke gjelder studiespesialisering
- Man får ikke ekstrapoeng for fagbrev ved opptak til høyere utdanning, noe man får for folkehøyskole og militærtjeneste med mer
- Man har en begrenset rett til å ta flere fagbrev, fordi man normalt har brukt opp retten etter ett fagbrev

- **Inntak til VGO**

NHO-fellesskapet mener det bør utredes om man skal stille strengere krav til gjennomføring (fullføring) på ungdomstrinnet ved opptak til videregående opplæring.

I dag har alle elever rett til videregående opplæring. Det er i utgangspunktet positivt, men mange har ikke grunnlag eller forutsetninger til å fullføre på grunn av stort fravær og svake resultater fra ungdomskolen, mangel på motivasjon mv. Disse elevene skal ha et tilbud, men det er problematisk at de sluses inn i et ordinært – og som oftest – et yrkesfaglig løp.

Her er vi opptatt av ulike virkemidler som tidlig innsats, samme rett til særskilt tilrettelagt undervisning/opplæring også på videregående, bedre karriereveiledning i ungdomskolen, et eventuelt 11 år i ungdomsskolen (gjerning innrettet som en alternativ opp læringsarena til klasseromsundervisning), fleksible løp etc.

- **Læreplassgaranti (ref. inntak til VGO)**

Det bør utredes om man gjennom å gi læreplassgarantier på nærmere vilkår kan sikre en bedre rett for yrkesfaglige elever til fullføring av påbegynt løp.

De bransjer som allerede praktiserer læreplassgarantier stiller blant annet krav om bestått i alle fellesfag og lavt fravær. Erfaringene er at det virker motiverende og kvaliteten på søkerne blir bedre, noe som igjen både gir bedre gjennomføring og flere bedrifter som får den kompetansen de trenger.

Vi registrerer også store regionale forskjeller i tilbud av læreplasser. Ved bedre dimensjonering og samhandling på tvers av fylkene, kunne man fått en bedre match mellom tilbud og etterspørsel i tråd med arbeidslivets behov.

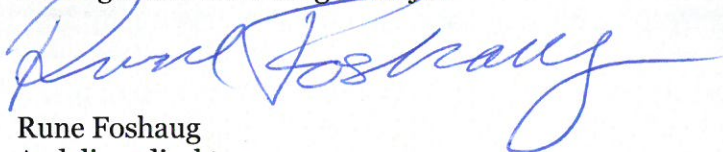
Dette må også sees i sammenheng med karriereveiledningen i fylkene som ikke er god nok. En slik overordnet nasjonal styring burde vært tydeligere hjemlet i opplæringsloven, og gjerne sett i sammenheng med andre relevante lover som forvaltningsloven, kommuneloven etc.

- **Private skoler under opplæringsloven jfr. §2-12**

Erfaringen med Opplæringsloven for de internasjonale skolene er at den har blitt gradvis mindre tydelig og funksjonell. Dette har spesielt å gjøre med at endringer som over tid kommer i både loven og annet regelverk ikke tar hensyn til bestemmelsene i lovens § 2-12. Helt overordnet betyr dette at det er en sammenblanding av begrepene kommune/fylkeskommune på den ene siden og skoleeier på den andre siden. Videre at det er uklart hvilke deler av loven som gjelder for skoler godkjent under § 2.12, og hvilke som ikke gjelder for skoler godkjent under § 2.12. Til slutt at nye kostnadskrevende krav og pålegg kommer til uten hensyn til at skoler godkjent under § 2-12 ikke mottar noen form for offentlig finansering.

For å rette opp dette foreslår NHO en tydeligere definisjon som skiller klart mellom begrepene kommune/fylkeskommune på den ene siden og skoleeier på den andre siden. Videre å tydeliggjøre hvilke deler av loven som gjelder og ikke gjelder for skoler godkjent under § 2.12. Dette kan best løses gjennom et eget kapittel i Opplæringsloven. Kapittelet bør samle alt som gjelder 2-12 skoler, og med referanse til hvilke øvrige deler av loven som gjelder for disse skolene. Det vil gjøre loven mer oversiktlig og skape bevissthet om hva som eventuelt må oppdateres når det foretas andre endringer i loven.

Næringslivets Hovedorganisasjon



Rune Foshaug
Avdelingsdirektør