



Opplæringslovutvalget

Utfordringer i dagens regelverk innenfor fag- og yrkesopplæringen

Utdanningsforbundet ønsker å belyse noen hovedutfordringer i dagenes regelverk innenfor fag- og yrkesopplæringen som vi håper Opplæringsutvalget vil ta tak i sitt videre arbeid. Vi vil spesielt rette oppmerksomhet rundt svakheter og begrensninger i unge og voksnes rett til videregående opplæring. I tillegg vil vi gi våre innspill til problemstillingene som utvalget tidligere har bedt Samarbeidsrådet for yrkesutdanningene (SRY) om å vurdere. Notatet tar i hovedsak utgangspunkt i kapitlene 3, 4 og 12 i Opplæringsloven.

Generelt: Retten til videregående opplæring må styrkes

Utdanningsforbundet mener det er behov for å styrke unge og voksnes rett til videregående opplæring. Retten legger i dag begrensninger på mange elevers mulighet til å fullføre videregående opplæring. Vi oppfordrer utvalget til å vurdere hvordan lovverket på en bedre måte kan sikre at alle elever får en reell mulighet til å få full videregående kompetanse.

Lovverket som regulerer videregående opplæring ser ut til å bygge på en ide om at alle elever skal oppnå sluttkompetanse innenfor samme tidshorison. Ungdom har rett til tre års videregående opplæring etter fullført grunnskole eller tilsvarende (§3.3). Voksne har tilsvarende rett fra året de fyller 25 år, dersom de har fullført grunnskolen, men ikke fullført videregående opplæring (4A). Tidsbegrensningen på tre år rammer elever som ikke får læreplass, men også en rekke andre elevgrupper som av ulike grunner må gjøre omvalg eller avbryte utdanningen midlertidig. Rettigheter til elever som ikke får læreplass utdypes i innspill til kapittel 3 om videregående opplæring senere i notatet.

Voksne som har påbegynt et videregående løp i ung alder har redusert sin mulighet til å ta videregående opplæring fordi de har brukt opp retten. Når det gjelder voksenretten, er det behov for en klar definisjon på hva som ligger i begrepet «fullført videregående opplæring». Det er i dag ikke definert hvor skjæringspunktet går mellom fullført og ikke fullført og hvor mye videregående opplæring man kan ha mottatt og fremdeles bli regnet som ikke fullført. Dette er en svakhet som også tas opp i Lied-utvalgets første delrapport (NOU 2018:15 Kvalifisert, forberedt og motivert).

Retten til videregående opplæring legger en hindring for dem som har fullført et studieforberedende løp eller sent i løpet finner ut at de ønsker å ta et yrkesfag. For denne gruppen er det viktig å ha mulighet til å ta en utdanning som fører frem til et praktisk yrke fremfor å måtte starte opp på en høyere teoretisk utdanning på universitet eller høyskole som de ikke er motiverte for. Det finnes ingen tilsvarende begrensning innenfor UH-sektoren.

Vi har følgende innspill til kapittel 3, 4 og 12.

Kapittel 3. Videregående opplæring

§ 3-3 Opplæringsordningen for den videregående opplæringen

Utvidet skoleløp for elever som ikke får læreplass

Utdanningsforbundet mener at tilbudet til elever som ikke får læreplass må styrkes og at dagens Vg3 i skole må utvides til to års praksisbasert skoleløp. Etter dagens lovverk har elevene krav på å få slutføre opplæring i et fag som bygger på det Vg2-året de har gjennomført. Dersom fylkeskommunen ikke kan formidle opplæring i bedrift, må også bedriftsintern opplæring skje i skole. Elever som ikke får læreplass får tilbud om ett års opplæring i skole som et alternativ til to års læretid. Dagens regelverk stiller ingen krav til at et slikt ettårig skoleløp skal inneholde praksisbasert opplæring.

De ettårige Vg3-skoleløpene har flere svakheter. Skoleløpet fører ikke frem til samme sluttkompetanse og kvalifikasjoner som to års læretid i bedrift, hvor lærlingen både får opplæring gjennom instruksjon og deltakelse i produksjon. Konsekvensen blir at kandidater med fagprøve basert på ett års Vg3 i skole får et slags «B»-stempel og det finnes mange eksempler på at arbeidslivet ikke anerkjenner denne kompetansen på lik linje med læretid i bedrift. Karlsen-utvalgets innstilling (NOU 2008: 18 Fagopplæring for framtida), tok opp flere utfordringer rundt dagens Vg3 i skole og foreslo at alle elever som ikke får læreplass skal få rett til to års yrkesfaglig opplæring. Utvalget pekte bla. på at strykprosenten blant elever som avslutter fagutdanningen med Vg3 i skole er vesentlig høyere enn for lærlinger, og at dette er en sterk indikasjon på at skoletilbudet som går over ett år er et kvalitativt dårlige tilbud.

I tillegg til å utvide skoleløpet i Vg3 til to år, må fylkeskommunene få plikt til å opprette alternative tilbud med så stort innslag av praksisopplæring i bedrift som mulig.

Regulering av opplæringsordninger

Utvalget har stilt spørsmål ved om det er behov for å regulere en normalordning for fag- og yrkesopplæringen og om det er farbart å ikke regulere opplæringsordninger, kun sluttkompetanse. Utvalget viser til § 3-3 som angir normalordningen for fagopplæringen. I tillegg åpner regelverket for at fylkeskommunene kan godkjenne andre opplæringsordninger, bla. YSK (tidligere TAF) og vekslingsløp.

Utdanningsforbundet mener at det er viktig at de ulike ordningene i fag- og yrkesopplæringen reguleres. Ulike vekslingsløp er ikke avviksordninger, men alternative gjennomføringsmodeller til fag- og svennebrev. Vekslingsløpene defineres lokalt og kan være et godt supplement til de tradisjonelle gjennomføringsmodellene i fylkeskommunene. YSK er et tilbud som gir elever/lærlinger dobbeltkompetanse. Utdanningsforbundet er positiv til at fylkeskommuner gir elever tilbud om opplæring som går utover minimumsrettighetene i

opplæringsloven. Fylkeskommunene har et viktig ansvar for å ivareta elevenes mulighet til å velge dobbeltkompetanseløp eller vekslingsløp. Regulering av ordningene er viktig for å kvalitetssikre og synliggjøre tilbudene.

Betegnelse på ulike kandidattyper i fag- og yrkesopplæringen

Dagens regelverk (§ 3-3) regulerer både lærlinger, lære kandidater, praksisbrevkandidater og kandidater for fagbrev på jobb. Opplæringslovutvalget har bedt om innspill til om det er mulig å enes om en eller to betegnelser som en forenkling av lovverket.

Betegnelse er tilpasset forskjellige modeller med ulik grad av opplæring, praksis og prøving. De fleste betegnelse på kandidattyper i fag- og yrkesopplæringen er et resultat av at myndighetene har tatt initiativ til å innføre fleksible modeller der kandidater kan tilegne seg formell delkompetanse frem mot fag- og svennebrev, ta fagbrev gjennom modulstrukturert opplæring eller privatistordninger som gir kandidaten mulighet til å gå opp til tverrfaglig eksamen og fagprøve basert på lang erfaring fra arbeidslivet. Hovedmodellen i dagens fag- og yrkesopplæring er 2+2 modellen for elever og lærlinger. Utdanningsforbundet mener at ulikhetene og særegenhetene i den enkelte modell gjør det vanskelig å finne en eller to betegnelser som favner alle modellene.

Oppfølgingstjenesten §3-6

Opplæringsretten er hevet til 24 år. Utdanningsforbundet mener at endingen må innebære at opplæringstjenestens oppgaver bør utvides til også å gjelde til dette alderstrinnet.

§ 3.12 Særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter

Gjennomføringen blant ungdom som selv har innvandret til Norge, ligger under den gjennomsnittlige gjennomføringen både blant jenter og gutter i videregående opplæring. Liedutvalget peker på språklige utfordringer som en viktig grunn til at mange av de sent ankomne innvanderne ikke klarer å gjennomføre videregående opplæring i løpet av fem år. Mestring av språk er grunnleggende for å kunne tilegne seg andre ferdigheter.

Utdanningsforbundet mener at elever og voksne som trenger særskilt språkopplæring når han/hun skal begynne i videregående opplæring, må enten få rett til utvidet opplæringstid, eller at tiden med særskilt språkopplæring ikke fører til at eleven bruker av den 3-årige opplæringsretten.

Kapittel 4. Videregående opplæring i bedrift

Godkjenning av lærebedrift

§ 4-3 definerer ansvaret til lærebedrifter, opplæringsringer og opplæringskontor. Utdanningsforbundet mener at regelverket må tydeliggjøre fylkeskommunenes ansvar for å skaffe elever læreplass. Dette er en plikt som ligger hos fylkeskommunen, men som ikke er godt nok forankret i regelverket. 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. Antall læreplasser er i stor grad avhengig av konjunktorene innenfor bransjene og spesialisering og økte effektivitetskrav i arbeidslivet.

§4-3 Opplæringskontorenes ansvar

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.

Opplæringskontorene er sentrale aktører i fag- og yrkesopplæringen og spiller en viktig rolle ved å koordinere opplæring i flere lærebedrifter. De er ofte selvstendige, økonomiske virksomheter finansiert av lærlingtilskudd, men også av inntekter fra kommersiell virksomhet.

De siste årene ser vi en tendens til at opplæringskontorene har overtatt flere av fylkeskommunenes oppgaver. NIFU rapport 51/2014 peker på *at flere oppgaver har glidd over til opplæringskontorene og utviklet seg på nye måter. Fylkeskommunene styrer i stor grad på distanse ved hjelp av opplæringskontorene, samtidig som de skal følge opp kvaliteten i opplæringskontorene som lærebedrifter.*

Det kan se ut til at utviklingen kan ha ført til at fylkeskommunene fraskriver seg deler av sitt ansvar. Opplæringskontorenes økte oppgaver og ansvar kan også være en av årsakene til at yrkesopplæringsnemndene ikke har fått den rollen de er tiltenkt. Utdanningsforbundet mener det er behov for å regulere opplæringskontorenes rolle og arbeidsoppgaver, og hvordan disse skal fordeles mellom kontoret og medlemsbedriftene tydeligere. Det er også behov for å klargjøre bestemmelser knyttet til at både opplæringskontor og lærebedrifter fungerer på tvers av fylkesgrenser. Loven bør klargjøre at fylkeskommunene ikke kan delegere sitt ansvar til opplæringskontor.

Kompetansekrav til faglig ledere, instruktører og medlemmer i prøvenemdene

§ 4-3 Godkjenning av lærebedrift, fastslår at en lærebedrift skal ha en eller flere faglig kvalifiserte personer (faglig leder) som har ansvar for opplæringen og som skal se til at opplæringsloven med forskriftene blir oppfylt. § 4-4 (Rettene og pliktene til lærebedriften) pålegger bedriften å legge til rette for produksjonen og opplæringen slik at lærlingen kan nå målene i den fastsatte læreplanen. Det er fylkeskommunene som har ansvar for å gi opplæring og kursing, men regelverket stiller ingen krav til at instruktører og medlemmer i prøvenemnder skal delta i eller ha fullført slik opplæring, eller at de på annen måte skal tilegne seg oppdatert kunnskap om læreplaner, endringer i tilbudsstrukturen eller andre prosesser som berører fagopplæringen. Regelverket gir heller ingen føringer for omfang eller innhold i opplæringen som fylkeskommunen skal gi.

Mange fylkeskommuner tilbyr opplæringstilbud som er tilpasset instruktørers og prøvenemndsmedlemmers arbeidssituasjon. Samtidig erfarer vi at i flere fylker så deltar instruktører og prøvenemndsmedlemmer lite i opplæringstilbud og mangler både oppdatert kunnskap om læreplaner og pedagogisk kompetanse som er nødvendig for å gi lærlingene god og relevant opplæring. Uten slik kompetanse er det vanskelig å gi opplæring og vurdering som svarer til føringer i læreplaner og i vurderingsforskrifter og som er godt nok tilpasset elevenes læringssituasjon.

Utdanningsforbundet mener at lærlingene må ha rett til å få opplæring av kvalifiserte instruktører og at regelverket bør stille tydeligere krav til at faglige ledere, instruktører, og prøvenemndsmedlemmer deltar i opplæringstilbud. Vi viser også til at Karlsen-utvalget foreslo at kravene til veilederkompetanse hos instruktørene styrkes og at tilbudene om kompetanseheving på området utbygges.

Rettigheter ved endring og heving av lærekontrakt og opplæringskontrakt

I følge §4-6 skal fylkeskommunen «søke å skaffe» lærlingene, praksisbrevkandidatene eller lære kandidatene ny lære plass for resten av kontrakttiden. Utdanningsforbundet mener at dersom en lærling blir stående uten lærebedrift/lærekontrakt fordi virksomheten ved lærebedriften stanser, og fylkeskommunen ikke klarer å finne ny tilfredsstillende lære plass, bør lærlingen ha rett til å gå inn i et opplæringsløp i regi av skole med mål om fag/svennebrev, jfr. kommentar til 3.3.

Kapittel 12 Partssamarbeidet i fag- og yrkesopplæringen

Utdanningsforbundet mener at en overordnet regulering av det norske partssamarbeidet er en stor styrke og en forutsetning for det etablerte samarbeidet. Opplæringslovens kapittel 12 er sammen med ILO konvensjon 142 reguleringen av gjeldende trepartssamarbeid. Vi oppfatter Opplæringslovens kapittel 12 som en konkretisering av hvordan Norges forpliktelser etter ILO konvensjon 142 er regulert, og mener at Norges tilslutning til ILO konvensjon 142 skal synliggjøres i opplæringsloven.

Organiseringen av trepartssamarbeidet gjenspeiles i kapitlet og beskriver de ulike organene man har valgt for å ivareta samarbeidet. ILO konvensjon 142, artikkel 5:

Politikk, retningslinjer og tiltak for yrkesrettledning 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.

Utdanningsforbundet 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 forvirrer eller at det oppstår strid om hvilke parter som er omfattet og hvilke saker myndighetene må drøfte med partene.

Sammensetning av yrkesopplæringsnemndene

I § 12-3 om Yrkesopplæringsnemnder og yrkesutvalg står det at yrkesopplæringsnemndene skal ha medlemmer og personlige varamedlemmer som til sammen skal ha en bred innsikt i hele fag- og yrkesopplæringen og i nærings og sysselsettingsspørsmål. Det er fylkeskommunen som oppnevner yrkesopplæringsnemndene og regelverket gir ingen andre føringer for sammensetning enn at partene i arbeidslivet skal ha flertall i nemnda.

Konsekvensen er at y-nemndene er svært ulikt sammensatt både i antall medlemmer og i hva slags organisasjonstilhørighet medlemmene har. Utdanningsforbundet mener at en slik praksis er uheldig og at sammensetningen i yrkesopplæringsnemndene må speile sammensetningen i Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen (SRY) hvor alle de åtte hovedorganisasjonene har rett til fullt medlemskap. Yrkesopplæringsnemndene bør presentere bredden i arbeidslivet. Lærerorganisasjonene har en viktig funksjon i yrkesopplæringsnemndene fordi lærere har kjennskap til elevperspektivet, læreplanene og skolens samfunnsmandat. Lærere er sentrale både i arbeidet med å sikre bedre samhandling mellom skolen og lærebedriftene og for å heve kvaliteten i hele fag- og opplæringen.

Kunnskapsdepartementet går nå inn for lovendring som åpner opp for bredere sammensetning av Y-nemndene. I Prop. 88 L (2018-2019) tilrår Kunnskapsdepartementet «at det blir teke inn

i reglane om oppnemning og samansetjing av yrkesopplæringsnemnda i opplæringslova § 12-3 **at alle organisasjonar som er representerte i Samarbeidsrådet for yrkesopplæring, har rett** til å vere representerte i yrkesopplæringsnemndene». Forslaget har blitt godkjent i statsråd og skal vidare behandles i Utdannings- og forskningskomiteen i løpet av våren. Utdanningsforbundet har lenge tatt til orde for at yrkesopplæringsnemnda skal speile det nasjonale partssystemet for representasjon i SRY (beskrives i § 12-1) slik Kunnskapsdepartementet nå går inn for. Dette bør tas med i utvalgets vidare arbeid.

Yrkesutvalgenes ansvar

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

Med vennlig hilsen

Milena Adam
seksjonsleder

Kristin Vik
seniorrådgiver