



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæring i bedrift

Dokument 3:6 (2012–2013)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 23 741 329 17 11

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-216-0

Forsideillustrasjon: 07 Oslo

Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæring i bedrift

Dokument 3:6 (2012–2013)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:6 (2012–2013)
Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæring i bedrift.

Riksrevisjonen, 19. februar 2013

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

1 Hovedfunn	7
2 Riksrevisjonens merknader	7
3 Riksrevisjonens anbefalinger	9
4 Departementets oppfølging	10
5 Riksrevisjonens sluttmerknad	10
Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden	13
Vedlegg 2: Statsrådets svar	17
Vedlegg 3: Rapport	23
1 Innledning	27
2 Metodisk tilnærming og gjennomføring	29
3 Revisjonskriterier	31
4 Tilbud om fagopplæring i bedrift	36
5 Fylkeskommunenes oppfølging av fagopplæringen i bedrift	42
6 Statlig oppfølging av fagopplæringen i bedrift	53
7 Vurderinger	63
8 Referanseliste	66

**Utbrett: Bakgrunn og mål for undersøkelsen.
Funn og anbefalinger.**

Kunnskapsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæring i bedrift

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad det legges til rette for at ungdom med rett til videregående opplæring får en fagopplæring i bedrift av høy kvalitet. Undersøkelsen omfatter perioden 2006–2012.

All ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, har etter søknad rett til minst tre års videregående opplæring. Over halvparten av elevene i videregående skole begynner på en yrkesfaglig utdanning, som i de fleste tilfeller er organisert slik at elevene etter to år med opplæring i videregående skole skal ha to år som lærling i bedrift. Retten til videregående opplæring innebærer imidlertid ingen rett til læreplass.

At fag- og yrkesopplæringen har høy kvalitet er avgjørende for å tilfredsstille samfunnets og arbeidslivets behov for dyktige fagarbeidere. Den skal også ivareta den enkeltes rett til en opplæring som er i samsvar med bestemmelsene i lov og forskrift. Tilbud om læreplass er viktig for den enkeltes mulighet til å gjennomføre fag- og yrkesopplæringen. God oppfølging fra myndighetenes side er viktig for å sikre at fagopplæringen i bedrift er i tråd med kravene i lov og forskrift.

Fylkeskommunene har ansvaret for at den individuelle retten til videregående opplæring blir oppfylt, og er dermed også ansvarlige for den fag- og yrkesopplæringen som gis i fylkene. Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for å sikre at nasjonale mål på opplæringsområdet nås, herunder et ansvar for utvikling og bruk av virkemidler som bidrar til å sikre kvaliteten på opplæringen. Oppfølgings- og koordineringsansvaret for sentrale deler av den statlige virkemiddelbruken er lagt til Utdanningsdirektoratet. Fylkesmannsembetene skal gjennom tilsyn og veiledning følge opp og medvirke til at den nasjonale politikken på opplæringsområdet blir gjennomført regionalt og lokalt.

Fagopplæring i bedrift skjer i godkjente lærebedrifter. Dette kan være enkeltstående bedrifter, eller det kan være opplæringskontorer der flere lærebedrifter tar på seg opplæringsansvar i fellesskap. Lærebedriftene plikter å legge

produksjonen og opplæringen til rette slik at lærlingene kan nå målene i læreplanene.

Rapporten ble forelagt Kunnskapsdepartementet i brev av 26. oktober 2012. Departementet har gitt kommentarer til rapporten i brev av 22. november 2012. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

1 Hovedfunn

- Tilgangen på læreplasser er ikke tilstrekkelig, noe som gir økt risiko for at mange ungdommer ikke fullfører fag- og yrkesopplæringen.
- Lærebedriftenes og fylkeskommunenes etterlevelse av opplæringslovas bestemmelser om kvalitetssikring og oppfølging av fagopplæringen er mangelfull.
- Det er svakheter i den statlige oppfølgingen av fagopplæringen når det gjelder å føre tilsyn, sikre styringsinformasjon og forvalte læreplanene.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Tilgangen på læreplasser er ikke tilstrekkelig, noe som gir økt risiko for at mange ungdommer ikke fullfører fag- og yrkesopplæringen

Fylkeskommunene har ansvar for å formidle læreplass til de elevene som ikke har skaffet seg læreplass selv. Dersom fylkeskommunen ikke kan formidle opplæring i bedrift til dem som ønsker slik opplæring, må også bedriftsdelen av opplæringen skje i skole. I 2011 var det totalt 16 566 ungdommer med rett til videregående opplæring som hadde læreplass som førsteønske etter gjennomført skoledel av fag- og yrkesopplæringen. Samme år ble det godkjent 10 947 nye lærekontrakter, noe som utgjør 66 prosent av det totale antallet søkere. Disse tallene viser etter Riksrevisjonens vurdering at etablerte tiltak fra ulike parter ikke i tilstrekkelig grad bidrar til å skaffe læreplasser til dem som ønsker det.

Riksrevisjonen vil peke på at mangelen på læreplasser har store konsekvenser for den enkelte og for samfunnet. Mangel på læreplasser fører til at mange ungdommer ikke fullfører fag- og

yrkesopplæringen og anses som en viktig årsak til det store frafallet i videregående opplæring. For få læreplasser kan også føre til at viktige samfunnssektorer ikke får dekket sine behov for faglært arbeidskraft.

Fagopplæring i bedrift bidrar til å gi fag- og yrkesopplæringen høy kvalitet og relevans, men forutsetter samtidig at virksomheter i privat og offentlig sektor ser seg tjent med å ta inn lærlinger. Dette gjør det til en grunnleggende utfordring å sørge for tilstrekkelig tilgang på læreplasser.

Riksrevisjonen ser positivt på at myndighetene arbeider for å få flere læreplasser. Det vises her til samfunnskontrakten om flere læreplasser som ble inngått mellom myndighetene og partene i arbeidslivet i 2012, og arbeidet med å styrke gjennomføringen i videregående opplæring, blant annet gjennom satsingen "Ny giv". I den nye samfunnskontrakten har partene forpliktet seg til å gjennomføre tiltak som skal bidra til at antallet godkjente lærekontrakter blir økt med 20 prosent fra utgangen av 2011 og fram til 2015.

2.2 Lærebedriftenes og fylkeskommunenes etterlevelse av opplæringslovas bestemmelser om kvalitetssikring og oppfølging av fagopplæringen er mangelfull

Fylkeskommunene er ansvarlige for fag- og yrkesopplæringen som gis i fylkene, både i skole og lærebedrift, og har det overordnede ansvaret for at kravene i lov og forskrift om fag- og yrkesopplæringens innhold blir etterlevd.

Mange lærebedrifter har ikke etablert internt system for kvalitetssikring eller utviklet intern plan for opplæringen, slik det er forutsatt i opplæringslova. Videre har lærebedriftene i varierende grad lagt fram dokumentasjon på kvalitetssikringssystemer og opplæringsplaner for fylkeskommunene. Opplæringslova krever at lærebedriftene rapporterer årlig til fylkeskommunene om opplæringen. I en spørreundersøkelse oppgir 20 prosent av opplæringskontorene og 32 prosent av de enkeltstående lærebedriftene at de ikke har rapportert til fylkeskommunene i 2011.

Pliktene som er pålagt lærebedriftene skal bidra til å sikre at rettighetene til lærlingene blir oppfylt, og at opplæringen har et forsvarlig innhold. Fylkeskommunene skal gjennom veiledning, oppfølging og kontroll påse at lærebedriftene oppfylder sine plikter.

Flere fylkeskommuner har ikke etablert et forsvarlig system for vurdering av om lovens krav til fagopplæringen i bedrift oppfylles, slik opplæringslova krever. Ni av fylkeskommunene oppgir i en spørreundersøkelse at et slikt system er delvis etablert eller under utvikling. Én fylkeskommune oppgir å ikke ha et forsvarlig system. Skriftlig dokumentasjon fra fem fylkeskommuner viser at tre av disse fylkeskommunene ikke oppfylte kravene til et forsvarlig system.

Etter Riksrevisjonens vurdering har fylkeskommunene derfor ikke i tilstrekkelig grad prioritert arbeidet med å rette opp manglende regelverksetterlevelse, internkontroll og kontrollsystemer, slik kirke-, utdannings- og forskningskomiteen forutsatte i Innst. S. nr. 42 (2008–2009). Manglene kan føre til at svakhetene i lærebedriftene ikke blir rettet opp, noe som Riksrevisjonen mener gir betydelig risiko for at lærlingenes rettigheter etter opplæringslova ikke blir ivaretatt i tilstrekkelig grad.

Det varierer i hvilken grad og på hvilken måte fylkeskommunene følger opp lærebedriftene. Blant annet varierer det i hvilken grad fylkeskommunene gjennomfører bedriftsbesøk og bruker lærling- og instruktørundersøkelsene som er utformet av Utdanningsdirektoratet. Uensartet oppfølgingspraksis fra fylkeskommunenes side har gjort det vanskelig å vurdere om oppfølgingen i tilstrekkelig grad bidrar til å sikre et forsvarlig innhold i fagopplæringen.

Det er usikkert om yrkesopplæringsnemndene, som representerer partene i arbeidslivet og elev- og lærlingorganisasjoner på fylkesnivå, fungerer som forutsatt. Nemndene gir i begrenset grad faglige vurderinger ved godkjenning av lærebedrifter, slik det er forutsatt i opplæringslova. Flere fylkeskommuner mener det er behov for mer aktive yrkesopplæringsnemnder som i større grad kan bidra til utviklingen av kvaliteten på fagopplæringen.

2.3 Det er svakheter i den statlige oppfølgingen av fagopplæringen når det gjelder å føre tilsyn, sikre styringsinformasjon og forvalte læreplanene

Siden 2006 har det blitt gjennomført felles nasjonale tilsyn på opplæringsområdet. Det innebærer at fylkesmennene årlig gjennomfører tilsyn med utgangspunkt i felles tema og felles metodikk. Hvilke deler av regelverket på opplæringsområdet som skal være tema for felles nasjonalt tilsyn blir besluttet av Kunnskapsdepartementet

etter forslag fra Utdanningsdirektoratet. Det er i tillegg forutsatt at fylkesmennene skal ha mulighet til å føre tilsyn på eget initiativ. Fag- og yrkesopplæringen har ikke vært prioritert som tema i felles nasjonale tilsyn på opplæringsområdet i perioden 2006–2011. Fra fylkesmennes side er det i denne perioden gjennomført ett egeninitiert tilsyn med fagopplæringen.

Riksrevisjonen er innforstått med at det er nødvendig å prioritere mellom mulige temaer for tilsyn, og at det også vil være behov for tilsyn med andre temaer enn fag- og yrkesopplæringen. Samtidig vil Riksrevisjonen peke på at staten har et ansvar for å føre tilsyn med at kommuner og fylkeskommuner oppfyller de pliktene som opplæringslova pålegger dem. Det pekes videre på at statlig tilsyn er et viktig virkemiddel for å sikre et mest mulig likeverdig opplæringstilbud, og for at nasjonale mål på opplæringsområdet blir nådd. Manglende statlig tilsyn kan derfor etter Riksrevisjonens vurdering svekke etterlevelsen av regelverket og iverksettelsen av den nasjonale politikken på fag- og yrkesopplæringsområdet.

Sentrale myndigheter har i begrenset grad systematisert kunnskap om fylkeskommunenes oppfølging av fagopplæringen og om lærebedriftenes ivaretagelse av deres plikter etter lov og forskrift. Ifølge Utdanningsdirektoratet mangler det systematiske tilbakemeldinger om fag- og yrkesopplæringen fra lærebedrifter og fylkeskommunene til nasjonalt nivå. Det foreligger i liten grad styringsinformasjon om fagopplæringen i form av rapportering fra fylkesmannsembetene. På grunn av varierende bruk og veldig lav svarprosent gir de nasjonale lærling- og instruktørundersøkelsene sentrale myndigheter lite informasjon om innhold og kvalitet i opplæringen. Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet for grunnopplæringen, som ble etablert i 2003, gir ikke god nok mulighet for å vurdere kvaliteten på fagopplæringen i bedrift.

Riksrevisjonen vil peke på at svakhetene i styringsinformasjonen generelt gjør det vanskelig å vurdere om fagopplæringen har en kvalitet som er i samsvar med fastsatte mål. Svakheter svekker også mulighetene for å identifisere områder som krever særskilt oppmerksomhet og oppfølging, og gir dermed etter Riksrevisjonens vurdering risiko for at virkemiddelbruken for å sikre et forsvarlig innhold i fagopplæringen kan være uhensiktsmessig og utilstrekkelig.

Riksrevisjonen ser positivt på at det arbeides med å styrke styringsinformasjonen om fagopplæringen. Det vises her særlig til arbeidet med å øke bruken av de nasjonale lærling- og instruktørundersøkelsene, og arbeidet med å etablere et nytt nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for fag- og yrkesopplæringen. Systemet kan ifølge Utdanningsdirektoratet forventes å være operativt i 2015.

En sentral del av det systematiske kvalitetsarbeidet innenfor fag- og yrkesopplæringen er å følge opp hvordan læreplanene fungerer for opplæring i bedrifter. Utdanningsdirektoratet har ansvaret for å forvalte læreplanverket, herunder ansvaret for utforming av læreplaner for fag- og yrkesopplæringen. Det er usikkert om læreplanene fungerer tilfredsstillende i alle fag. Spørreundersøkelsen til lærebedriftene viser blant annet at 19 prosent av opplæringskontorene og 25 prosent av de enkeltstående lærebedriftene opplever kompetansemålene i læreplanene som lite relevante for den praktiske opplæringen. Nesten halvparten av opplæringskontorene og de enkeltstående lærebedriftene opplever også at det er utfordrende å dekke alle målene i læreplanene. Riksrevisjonen anser det som positivt at Utdanningsdirektoratet i 2012 har etablert et nytt system for innhenting av erfaringer med bruk av læreplanene.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Opplæringslovas bestemmelser om gjennomføring og oppfølging av fagopplæring i bedrift skal bidra til å sikre en opplæring av god kvalitet. Et velfungerende forsvarlig system i fylkeskommunene er viktig for å sikre regelverksetterlevelse og god oppfølgingspraksis både fra fylkeskommunenes side og hos lærebedriftene.

Riksrevisjonen anbefaler derfor at

- Kunnskapsdepartementet vurderer forbedringstiltak fra statlig hold på fag- og yrkesopplæringsområdet, herunder å styrke tilsynsfunksjonen og arbeidet med læreplaner.
- Kunnskapsdepartementet særskilt følger opp at fylkeskommunene oppfyller opplæringslovas bestemmelse om forsvarlig system, slik at regelverksetterlevelsen på fag- og yrkesopplæringsområdet kan bli styrket.

4 Departementets oppfølging

Statsråden viser til at Kunnskapsdepartementet kontinuerlig vurderer forbedringstiltak på fag- og yrkesopplæringsområdet, og at departementet har igangsatt flere tiltak for å øke kvaliteten på og gjennomføringen i fag- og yrkesopplæringen.

Statsråden peker videre på at mange av dem som starter på yrkesfag, har svake grunnleggende ferdigheter og liten motivasjon for å arbeide med fag som matematikk, norsk og engelsk.

Departementet har derfor gjennom Ny GIV satt i gang et prosjekt for å gjøre opplæringen i norsk-, engelsk- og matematikkfaget mer relevant og yrkesrettet. Det vises også til at det er gitt støtte til etterutdanning og hospitering for lærere på yrkesfaglige utdanningsprogram, samt for faglige ledere og instruktører i lærebedriftene.

Samfunnskontrakten for flere lære plasser har som mål at antall godkjente lærekontrakter skal økes med 20 prosent fra utgangen av 2011 og fram til 2015. Tall fra høsten 2012 viser ifølge statsråden at man er på god vei. Antall godkjente lærekontrakter har økt med 3,8 prosent, fra 15 251 i 2011 til 15 834 i 2012. I løpet av november 2012 ble det registrert ytterligere 1 494 godkjente lærekontrakter for 2012. Statsråden viser til at Kunnskapsdepartementet i tråd med føringene i samfunnskontrakten vil fortsette med å følge lære plasssituasjonen nøye.

Statsråden understreker at det alltid vil være mulig å finne argumenter for å føre tilsyn med en rekke områder på opplæringsfeltet isolert sett. Samtidig framhever statsråden at andre informasjonskilder kan gi like god kunnskap om fag- og yrkesopplæringen som tilsyn, blant annet departementets pågående arbeid med å styrke styringsinformasjonen. I den forbindelse trekker statsråden særlig fram arbeidet med å øke bruken av den nasjonale lærlingsundersøkelsen og arbeidet med å etablere et nytt nasjonalt

kvalitetsvurderingssystem for fag- og yrkesopplæringen. Det vises også til det pågående arbeidet med å bedre det statistiske grunnlaget.

Statsråden framhever statlige myndigheters pågående arbeid med å støtte og veilede fylkeskommunene om lov- og regelverket på opplæringsområdet. I samråd med KS, kommunesektorens organisasjon, vil departementet vurdere hvordan man best kan følge opp fylkeskommunene slik at de etterlever opplæringslovens bestemmelser om kvalitetssikring og oppfølging av lærebedriftene. Det pekes på at Riksrevisjonens undersøkelse også viser at flere fylkeskommuner har et forsvarlig system for å kunne vurdere om lærebedriftene oppfyller kravene i opplæringsloven, og som følger opp lærebedriftene tett. Statsråden framhever at det er viktig å spre erfaringene fra disse fylkeskommunene slik at fylkeskommuner som strever med å få etablert et hensiktsmessig forsvarlig system, kan lære av hvordan andre har gjort det.

Kunnskapsdepartementet vil formidle Riksrevisjonens merknad om at det er usikkert om læreplanene fungerer tilfredsstillende i alle fag, videre til Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen (SRY) og de faglige rådene. Departementet og Utdanningsdirektoratet vil vurdere behov for endringer i læreplanene i samråd med partene i arbeidslivet.

Statsråden viser avslutningsvis til at fag- og yrkesopplæringen vil få en omfattende plass i regjeringens melding om grunnopplæringen, som legges fram våren 2013, og opplyser at det i meldingen vil bli beskrevet flere tiltak som skal bidra til økt kvalitet i fag- og yrkesopplæringen.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader i saken.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 31. januar 2013

Jørgen Kosmo

Arve Lønnum

Martin Engeset

Per Jordal

Synnøve Brenden

Berit Mørk

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden

Statsråd Kristin Halvorsen
Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæring i bedrift

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2012-2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæring i bedrift*.

Dokumentet er basert på en rapport som ble oversendt Kunnskapsdepartementet ved vårt brev 26. oktober 2012, og på departementets svar 22. november 2012.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist: 15. januar 2013.

For riksrevisorkollegiet


Jørgen Kosmo
riksrevisor

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:x (2012-2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæring i bedrift*.

Vedlegg 2

Statsrådets svar

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Utsatt offentlighet, jf offl § 5 (2),
jf. rr. lov § 18 (2)

Deres ref
2011/01382

Vår ref
11/5461

Dato
10.01.13

Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæring i bedrift

Jeg viser til Riksrevisjonens brev datert 17. desember 2012 med vedlagte utkast til Dokument 3:x (2012-2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæring i bedrift*. Riksrevisjonen ber om at det redegjøres for hvordan Kunnskapsdepartementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen. Departementet har tidligere mottatt og kommentert utkast til undersøkelsesrapport. Jeg registrerer at våre innspill i hovedsak er innarbeidet i rapporten og i utkast til Dokument 3:x (2012-2013).

Riksrevisjonens mål med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad det legges til rette for at ungdom med rett til videregående opplæring får en fagopplæring i bedrift av høy kvalitet.

Riksrevisjonen påpeker at tilgangen på læreplasser ikke er tilstrekkelig. Videre viser Riksrevisjonens undersøkelse at lærebedriftenes og fylkeskommunenes etterlevelse av opplæringslovens bestemmelser om kvalitetssikring og oppfølging av fagopplæringen er mangelfull. Riksrevisjonen hevder også at det er svakheter i den statlige oppfølgingen av fagopplæringen når det gjelder å føre tilsyn, sikre styringsinformasjon og forvalte læreplanene.

Riksrevisjonen anbefaler at Kunnskapsdepartementet i) vurderer forbedringstiltak fra statlig hold på fag- og yrkesopplæringsområdet, herunder å styrke tilsynsfunksjonen og arbeidet med læreplaner, og ii) særskilt følger opp at fylkeskommunene oppfyller opplæringslovens bestemmelse om forsvarlig system, slik at regelverksetterlevelsen på fag- og yrkesopplæringsområdet kan bli styrket.

Statens arbeid med å øke kvaliteten på og gjennomføringen i fag- og yrkesopplæringen, herunder innsatsen for å øke antall læreplasser

Høy kvalitet i fag- og yrkesopplæringen er avgjørende for å svare på samfunnets behov for kunnskap og arbeidskraft. Etterspørselen etter faglært arbeidskraft er økende. Høy kvalitet på opplæringen er også viktig for den enkelte lærlings motivasjon og læringsutbytte. Når over 90 prosent av det totale antall lærlinger som går opp til fagprøve består, tyder dette på at kvaliteten på opplæringen er i tråd med de kravene som stilles i fagprøvene. Kunnskapsdepartementet vurderer likevel kontinuerlig forbedringstiltak på fag- og yrkesopplæringsområdet. Som Riksrevisjonen peker på, har departementet igangsatt flere tiltak for å øke kvaliteten på og gjennomføringen i fag- og yrkesopplæringen.

Mange av dem som starter på yrkesfag, har svake grunnleggende ferdigheter og liten motivasjon for å arbeide med fag som matematikk, norsk og engelsk. Gjennom den nasjonale dugnaden Ny GIV har Kunnskapsdepartementet derfor satt i gang et prosjekt for å gjøre opplæringen i norsk-, engelsk- og matematikkfaget mer relevant og yrkesrettet. Det er også gitt støtte til etterutdanning og hospitering for lærere på yrkesfaglige utdanningsprogram, samt for faglige ledere og instruktører i lærebedriftene.

Sammen med alle arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene har departementet underskrevet en samfunnskontrakt for å skaffe læreplass til flere lærlinger. Målet er at antall godkjente lærekontrakter skal øke med 20 pst. fra utgangen av 2011 og frem til 2015. Tall fra høsten 2012 viser at vi er på god vei. 15 834 lærekontrakter har blitt godkjent og startet mellom 1. januar og 1. november 2012. Antall godkjente lærekontrakter har økt fra 15 251 i 2011 til 15 834 i 2012, det vil si 3,8 pst. I løpet av november ble ytterligere 1 494 godkjente lærekontrakter registrert for 2012. Jeg gjør oppmerksom på at disse tallene i tillegg til personer med ungdomsrett, også inkluderer personer med voksenrett og fullføringsrett. I tråd med føringene i samfunnskontrakten vil departementet fortsette med å følge læreplasssituasjonen nøye.

Statens arbeid med å styrke styringsinformasjonen og sikre regelverksetterlevelsen på fag- og yrkesopplæringsområdet

Kunnskapsdepartementet opplever at Riksrevisjonen i løpet av undersøkelsesperioden har vært opptatt av at fag- og yrkesopplæringen ikke har vært prioritert som tema i felles nasjonale tilsyn på opplæringsområdet. I den forbindelse skriver Riksrevisjonen følgende:

Riksrevisjonen er innforstått med at det er nødvendig å prioritere mellom mulige temaer for tilsyn, og at det også vil være behov for tilsyn med andre temaer enn fag- og yrkesopplæringen. Samtidig vil Riksrevisjonen peke på at staten har et ansvar for å føre tilsyn med at kommuner og fylkeskommuner oppfylder de pliktene som opplæringslova pålegger dem. Det pekes videre på at statlig tilsyn er et viktig virkemiddel for å sikre et mest mulig likeverdig opplæringstilbud, og for at nasjonale mål på opplæringsområdet blir nådd.

Manglende statlig tilsyn kan derfor etter Riksrevisjonens vurdering svekke etterlevelsen av regelverket og iverksettelsen av den nasjonale politikken på fag- og yrkesopplæringsområdet (utkast til Dokument 3:x (2012-2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæring i bedrift*, side 4-5).

Jeg vil understreke at det alltid vil være mulig å finne argumenter for å føre tilsyn med en rekke områder på opplæringsfeltet isolert sett. Ved hjelp av risikovurderinger og vurderinger av kost-nytte må imidlertid noen områder prioriteres foran andre. Som påpekt i Riksrevisjonens undersøkelsesrapport, har departementet på områder som tidligere er prioritert for tilsyn, hatt kunnskap som viser at det ville vært uforsvarlig ikke å gjennomføre tilsyn. Det har særlig vært tunge argumenter for å gjennomføre tilsyn med enkeltområder av den obligatoriske grunnskoleopplæringen. Jeg vil også understreke at andre informasjonskilder kan gi like god kunnskap om fag- og yrkesopplæringen som tilsyn, blant annet departementets pågående arbeid med å styrke styringsinformasjonen på området. Jeg vil i den forbindelse særlig trekke frem arbeidet med å øke bruken av den nasjonal lærlingundersøkelsen og arbeidet med å etablere et nytt nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for fag- og yrkesopplæringen. Utdanningsdirektoratet vil om kort tid sende på høring et forslag om å gjøre bruken av lærlingundersøkelsen obligatorisk for fylkeskommunene. Kvalitetsvurderingssystemet for fag- og yrkesopplæringen planlegges å være operativt i 2015.

Jeg vil også vise til det pågående arbeidet med å bedre det statistiske grunnlaget for å vurdere utviklingen i videregående opplæring generelt og i fag- og yrkesopplæringen spesielt. Gjennom arbeidet med å utvikle kvalitetsvurderingssystemet for fag- og yrkesopplæringen har behovet for statistikk blitt identifisert. Foreløpig er statistikk over sysselsetting av nyutdannede fagarbeider ferdig utviklet og en indikator for overganger fra lære til bestått fag- og svenneprøve er under utvikling. Det vil også utarbeides nye indikatorer i forbindelse med oppfølgingen av samfunnskontrakten for flere læreplasser.

Jeg vil videre fremheve statlige myndigheters pågående arbeid med å støtte og veilede fylkeskommunene om lov- og regelverket på opplæringsområdet. Som en konkret oppfølging av Riksrevisjonens undersøkelse, vil departementet blant annet presentere undersøkelsen for KS. I samråd med KS vil departementet vurdere hvordan vi best kan følge opp fylkeskommunene slik at de etterlever opplæringslovens bestemmelser om kvalitetssikring og oppfølging av lærebedriftene. I den forbindelse er det viktig å merke seg at Riksrevisjonens undersøkelse også viser at flere fylkeskommuner har et forsvarlig system for å kunne vurdere om lærebedriftene oppfyller kravene i opplæringsloven og som følger opp lærebedriftene tett. Like relevant som å føre tilsyn med fag- og yrkesopplæringen, mener jeg at det nå er viktig å spre erfaringene fra disse fylkeskommunene slik at fylkeskommuner som strever med å få etablert et hensiktsmessig forsvarlig system, kan lære av hvordan andre har gjort det.

Statens arbeid med å forvalte læreplanene

I utkast til Dokument 3:x (2012-2013) har Riksrevisjonen følgende merknad om forvaltningen av læreplanverket for fag- og yrkesopplæringen:

En sentral del av det systematiske kvalitetsarbeidet innenfor fag- og yrkesopplæringen er å følge opp hvordan læreplanene fungerer for opplæring i bedrifter. Utdanningsdirektoratet har ansvaret for å forvalte læreplanverket, herunder ansvaret for utforming av læreplaner for fag- og yrkesopplæringen. Det er usikkert om læreplanene fungerer tilfredsstillende i alle fag. Spørreundersøkelsen til lærebedriftene viser blant annet at 19 prosent av opplæringskontorene og 25 prosent av de enkeltstående lærebedriftene opplever kompetansemålene i læreplanene som lite relevante for den praktiske opplæringen. Nesten halvparten av opplæringskontorene og de enkeltstående lærebedriftene opplever også at det er utfordrende å dekke alle målene i læreplanene. Riksrevisjonen anser det som positivt at Utdanningsdirektoratet i 2012 har etablert et nytt system for innhenting av erfaringer med bruk av læreplanene (utkast til Dokument 3:x (2012-2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæring i bedrift*, side 5).

Fag- og yrkesopplæringen bygger på tett samarbeid mellom arbeidslivets parter og utdanningsmyndighetene, noe som jeg mener er viktig for å sikre høy kvalitet på opplæringen. Gjennom de faglige rådene har partene i arbeidslivet innflytelse på hele opplæringen innenfor fag- og yrkesopplæringen. I den delen av opplæringen som foregår i bedrift, blir partenes forslag spesielt vektlagt. Gjennom de faglige rådene skal partene på ethvert tidspunkt kunne gi råd og innspill til innholdet i læreplanene. Våren 2011 ble nye retningslinjer for samarbeidet mellom Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY), de faglige rådene og Utdanningsdirektoratet utarbeidet. Der står følgende:

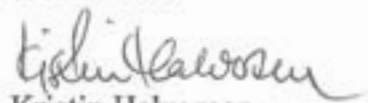
De faglige rådene skal gi innspill og råd om endringer i tilbudsstrukturen innen de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Rådene skal bistå i arbeidet med utvikling av læreplaner, vurderingsordninger, kompetanseutvikling, kvalitetsutvikling, evaluering og oppfølging av Kunnskapsløftet. De faglige rådene skal bistå i arbeidet med å følge læreplanene ut i det fireårige opplæringsløpet.

De faglige rådene skal videre følge den faglige utviklingen innenfor rådets område og tilgrensende områder. Arbeidet skal baseres på forskning, analyser og prognoser og ses i sammenheng med det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet og informasjonssystemet for læreplaner. Departementet vil videreformidle Riksrevisjonens merknad om at det er usikkert om læreplanene fungerer tilfredsstillende i alle fag, til SRY og de faglige rådene. Departementet og Utdanningsdirektoratet vil i samråd med partene i arbeidslivet, vurdere behov for endringer i læreplanene.

Avslutningsvis vil jeg understreke at jeg er svært opptatt av kvaliteten på opplæringen som gis til våre fremtidige fagarbeidere, og departementet er derfor interessert i videre dialog med Riksrevisjonen for å kunne dra nytte av datamaterialet som er innhentet i forbindelse med deres undersøkelse. Fag- og yrkesopplæringen vil få en omfattende plass i regjeringens melding om grunnopplæringen som legges frem våren 2013. I

denne meldingen vil det beskrives flere tiltak som skal bidra til økt kvalitet i fag- og yrkesopplæringen.

Med hilsen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Kristin Halvorsen', written in a cursive style.

Kristin Halvorsen

Vedlegg 3

Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæring i bedrift

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

1	Innledning	27
1.1	Mål og problemstillinger	27
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	29
2.1	Problemstilling 1: Tilbud om fagopplæring i bedrift	29
2.2	Problemstilling 2: Fylkeskommunenes oppfølging av fagopplæringen i bedrift	29
2.3	Problemstilling 3: Statlig oppfølging av fagopplæringen i bedrift	30
3	Revisjonskriterier	31
3.1	Overordnede mål	31
3.2	Rett til opplæring	31
3.3	Statens ansvar	31
3.4	Partssamarbeidet	32
3.5	Fylkeskommunens ansvar	33
4	Tilbud om fagopplæring i bedrift	36
4.1	Dekning av etterspørsel etter læreplasser	36
4.2	Tiltak for å sikre tilbud om læreplasser	37
4.3	Ny samfunnskontrakt	39
4.4	Utfordringer knyttet til 2+2-modellen	40
5	Fylkeskommunenes oppfølging av fagopplæringen i bedrift	42
5.1	Forsvarlig system	42
5.2	Godkjenning og oppfølging av lærebedrifter	44
5.3	Krav til lærebedrifter og opplæringskontorer	48
6	Statlig oppfølging av fagopplæringen i bedrift	53
6.1	Partssamarbeidet	53
6.2	Læreplaner	53
6.3	Tilsyn og veiledning	54
6.4	Styringsinformasjon	58
7	Vurderinger	63
7.1	Tilgangen på læreplasser er ikke tilstrekkelig	63
7.2	Mangelfull etterlevelse av opplæringslova	64
7.3	Svakheter i statlig oppfølging	64
8	Referanseliste	66

Tabelloversikt

Tabell 1	Antall primærsøkere til læreplass med ungdomsrett og godkjente lærekontrakter i 2011 fordelt på fylker	36
Tabell 2	Antall primærsøkere til læreplass med ungdomsrett og godkjente lærekontrakter i 2011 fordelt på utdanningsprogram	37
Tabell 3	Betydningen av ulike forhold for om lærebedriftene tar inn lærlinger	40
Tabell 4	Betydningen av ulike forhold som gjør at lærebedrifter ikke ønsker å tilby læreplass eller svekker lærebedriftenes ønske om å ta inn lærlinger	41
Tabell 5	Gir yrkesopplæringsnemnda en faglig vurdering av enkeltstående lærebedrifter og opplæringskontorer før godkjenning?	45
Tabell 6	Antall fylkeskommuner som har benyttet lærling- og instruktørundersøkelsene	47
Tabell 7	Svarprosent på lærling- og instruktørundersøkelsen	47
Tabell 8	Andel av medlemsbedriftene i opplæringskontoret som har utarbeidet en intern plan for opplæringen	50
Tabell 9	Andel enkeltstående lærebedrifter som har utarbeidet en intern opplæringsplan	50
Tabell 10	Andel enkeltstående lærebedrifter og opplæringskontorer som rapporterte om fagopplæring i bedrift til fylkeskommunene i 2011	51
Tabell 11	Felles nasjonale tilsyn i perioden 2006–2011	55

Figuroversikt

Figur 1	Tiltak som oppgis som viktige for oppfølgingen av lærebedrifter og opplæringskontorer. Antall fylkeskommuner.	46
Figur 2	Interne kvalitetssikringssystemer i opplæringskontorer og enkeltstående lærebedrifter	49
Figur 3	Andel lærebedrifter og opplæringskontorer som har rapportert til fylkeskommunen, 2011	51

1 Innledning

All ungdom som har fullført grunnskolen, har etter søknad rett til tre års videregående opplæring. Opplæringen skal gi yrkeskompetanse, studiekompetanse eller kompetanse på lavere nivå (Lov om grunnskolen og den videregående opplæring av 17. juli 1998 nr. 61 (opplæringslova) §§ 3-1 og 3-3).

Over halvparten av elevene som begynner på videregående skole, velger yrkesfaglig utdanning. Det er ca. 180 lærefag som fører fram til yrkeskompetanse med fag- eller svennebrev. De fleste ordinære yrkesforberedende utdanningsprogrammene er organisert etter en 2 + 2-modell, som innebærer at eleven etter to års opplæring i skole skal gjennomføre to år som lærling i bedrift.

Per 1. oktober 2011 var det totalt 262 834 elever og lærlinger/lærekandidater i videregående opplæring. 35 358 av disse var lærlinger. I 2011 ble det totalt brukt 23 mrd. kroner til videregående opplæring i fylkeskommunene. Av dette beløpet ble om lag 2,2 mrd. kroner brukt til fagopplæring i arbeidslivet.¹

Fag- og yrkesopplæringen er særegen fordi en stor del av opplæringen skjer i lærebedrift. Opplæringen i bedrift skjer utenfor skolefelleskapet, i virksomheter som først og fremst har produksjon og verdiskapning som mål. Det gir en risiko for at lærlingene ikke får den opplæringen de har rett til etter loven, og understreker behovet for god oppfølging av opplæringen fra myndighetenes side. Det vises i NOU 2008:18 *Fagopplæring for fremtida* til at myndighetenes innsyn i den delen av opplæringen som skjer i bedrift, er svært begrenset. Flere fylkesrevisjoner har avdekket svakheter i oppfølgingen av fagopplæringen i bedrift.

Hovedmodellen for fag- og yrkesopplæring, med opplæring først i skole og så i lærebedrift, forutsetter læreplasser i privat og offentlig virksomhet. Tilbud om læreplass er avgjørende for å sikre gjennomføring og kvalitet i fag- og yrkesopplæringen, og dermed også avgjørende for den enkeltes rett til opplæring. Rett til videregående

opplæring innebærer imidlertid ingen rett til læreplass. Det er fortsatt mange som ikke får læreplass etter avsluttet skoledel av opplæringen.

Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for å sikre at nasjonale mål på grunnopplæringsområdet nås, og dessuten et ansvar for utvikling og bruk av virkemidler som bidrar til å sikre kvaliteten på opplæringen. Oppfølgings- og koordineringsansvaret for sentrale deler av den statlige virkemiddelbruken er lagt til Utdanningsdirektoratet. Fylkesmannsembetene skal følge opp og medvirke til at den nasjonale politikken på grunnopplæringsområdet blir iverksatt regionalt og lokalt.

Fylkeskommunene har ansvar for at den individuelle retten til videregående opplæring blir oppfylt. Fylkeskommunene er dermed ansvarlige for den fag- og yrkesopplæringen som gis i fylket, både i skole og i lærebedrift, og skal se til at kravene i lov og forskrift om oppfølgingen og gjennomføringen av fagopplæringen i bedrift etterleves. Fylkeskommunene har i tillegg et ansvar for å formidle læreplasser.

1.1 Mål og problemstillinger

Undersøkelsen er innrettet mot myndighetenes ansvar for å sikre et forsvarlig innhold i den delen av fag- og yrkesopplæringen som skjer i lærebedrift. Hovedvekten i undersøkelsen ligger på fylkeskommunenes og statens ansvar for oppfølging av fagopplæringen i bedrift.

Målet med undersøkelsen er å vurdere i hvilken grad det legges til rette for at ungdom med rett til videregående opplæring får en fagopplæring i bedrift av høy kvalitet.

Undersøkelsen har følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad legges det til rette for at elever får fagopplæring i bedrift?
 - 1.1 I hvilken grad dekkes elevenes etterspørsel etter læreplasser?

1) Statistisk sentralbyrå. Korrigerte brutto driftsutgifter.



En fag- og yrkesopplæring av høy kvalitet bidrar til å tilfredsstille samfunnets behov for dyktige fagarbeidere.

Foto: Colourbox

- 1.2 Er etablerte tiltak for å skaffe lære plasser tilstrekkelige?
- 2 I hvilken grad ivaretar fylkeskommunene sitt ansvar for å sikre et forsvarlig innhold i fagopplæringen i bedrift?
 - 2.1 Har fylkeskommunene et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringslova blir oppfylt?
 - 2.2 I hvilken grad ivaretar fylkeskommunene sitt ansvar for godkjenning og oppfølging av lærebedriftene?
 - 2.3 I hvilken grad ivaretar lærebedriftene sine plikter?
- 3 I hvilken grad bidrar statlige myndigheter til å sikre et forsvarlig innhold i fagopplæringen i bedrift?
 - 3.1 I hvilken grad er læreplanene et godt verktøy for å sikre innholdet i opplæringen?
 - 3.2 I hvilken grad bidrar statlig tilsyn og veiledning til å sikre innholdet i fagopplæringen?
 - 3.3 Er styringsinformasjonen om fag- og yrkesopplæringen tilstrekkelig?

Undersøkelsen omfatter ikke lærekandidater. Lærekandidatordningen er en mindre omfattende fag- og yrkesopplæring som fører fram til et kompetansebevis. Undersøkelsen omfatter heller ikke ordningen med praksisbrev, som innebærer to års opplæring hovedsakelig i bedrift.

Mange lærebedrifter er organisert i opplæringskontorer. Bedriftene kan også organisere seg i en opplæringsring, som er et løst samarbeid mellom lærebedrifter. Undersøkelsen omfatter ikke opplæringsringer.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkellesperioden er årene 2006 til 2011. Der det er mulig, er data innhentet fram til høsten 2012. Tidsavgrensningen skyldes innføringen av Kunnskapsløftet i 2006 med nye læreplaner, etableringen av felles nasjonale tilsyn på opplæringsområdet i 2006 og endringer i opplæringslovas bestemmelser om fag- og yrkesopplæringen i 2007.

Undersøkelsen bygger på dokumentgjennomgang, tilgjengelig statistikk, spørreundersøkelser og intervjuer. Dokumentgjennomgangen omfatter blant annet styringsdokumenter, dokumentasjon fra Kunnskapsdepartementet knyttet til tilsyn og dessuten fylkeskommunenes rutiner for oppfølging av fagopplæringen. Undersøkelsen bygger i tillegg på seks revisjoner av fagopplæringen gjennomført av fylkesrevisjoner.

Det ble sendt ut spørreundersøkelser til fylkeskommunene, opplæringskontorer og enkeltstående lærebedrifter. Det ble også gjennomført intervjuer med utdanningsadministrasjonen i sju fylkeskommuner.² I tillegg er utdanningsdirektøren i fire fylkesmannsembeter intervjuet.³ Det er gjennomført to intervjuer med Utdanningsdirektoratet og ett intervju med Kunnskapsdepartementet. I tillegg er to opplæringskontorer i Oslo/Akershus intervjuet. Alle intervjureferatene er verifisert.

2.1 Problemstilling 1: Tilbud om fagopplæring i bedrift

For å belyse i hvilken grad ungdom med rett til videregående opplæring får oppfylt sitt ønske om læreplass, er det innhentet statistikk fra Utdanningsdirektoratet. Kunnskapsdepartementet viser i brev av 22. november 2012 til at det høsten 2011 ble gjort endringer i spesifiseringen av datauttrekket av søkere til læreplasser fra fylkeskommunenes datasystem for inntak til videregående opplæring (VIGO). Endringene ble gjort for å gi et bedre bilde av forholdet mellom etterspørselen etter læreplasser, i form av søkere gjennom VIGO, og godkjente lærekontrakter.

2) Buskerud, Hedmark, Akershus, Hordaland, Møre og Romsdal, Nordland og Vest-Agder.

3) Buskerud, Hedmark, Nord-Trøndelag og Sogn og Fjordane.

For di data om formidling slettes ved formidlingens slutt, er det ikke mulig å vise utvikling over tid ved å sammenligne med tilsvarende datauttrekk for tidligere årganger.

Utfordringer og tiltak knyttet til tilgang på læreplasser har vært tema i intervjuer med fylkeskommunene, Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet. Problemstillingen er også belyst i spørreundersøkelsen til lærebedriftene. I tillegg bygges det på funn og vurderinger i forskning og evalueringer.

2.2 Problemstilling 2: Fylkeskommunenes oppfølging av fagopplæringen i bedrift

Fylkeskommunenes oppfølging av lærebedrifter og lærlinger har vært tema i flere fylkesrevisjoner. For å undersøke nærmere fylkeskommunenes oppfølging av fagopplæringen i bedrift ble det sendt ut en spørreundersøkelse til landets fylkeskommuner. Den ble sendt elektronisk til utdanningsdirektørene. Samtlige fylkeskommuner besvarte undersøkelsen, som omfattet spørsmål knyttet til fylkeskommunenes systemer og rutiner for godkjenning av lærebedrifter og oppfølging og kvalitetssikring av opplæringen. Undersøkelsen omfattet også spørsmål knyttet til lærebedriftenes ivaretagelse av sine plikter.

Oppfølgingen av fagopplæringen var tema for intervjuer med to fylkeskommuner under arbeidet med å planlegge undersøkelsen. Ytterligere fem fylkeskommuner ble intervjuet underveis i undersøkelsen. De fem fylkeskommunene ble valgt ut på grunnlag av svarene i spørreundersøkelsen og statistikken om tilgangen på læreplasser i fylkene.

I forkant av intervjuene ble det sendt en likegyldende forespørsel til fylkeskommunene om å legge fram skriftlig dokumentasjon på systemer og rutiner for kvalitetssikring og oppfølging av fagopplæringen. Fylkeskommunene ble bedt om å legge fram følgende:

- de skriftlige rutinene som samlet inngår i fylkeskommunens forsvarlige system for fagopplæring i bedrift

- eventuelle retningslinjer fra yrkesopplæringsnemnda for fylkeskommunens faglige vurderinger av enkeltstående lærebedrifter/opplæringskontorer i forbindelse med godkjenning som lærebedrift

Fylkeskommunene ble i tillegg bedt om å vise hvordan følgende ble registrert og dokumentert:

- interne kvalitetssikringssystemer i enkeltstående lærebedrifter/opplæringskontorer
- interne opplæringsplaner i enkeltstående lærebedrifter/opplæringskontorer
- årlig rapportering fra enkeltstående lærebedrifter/opplæringskontorer

Hvordan fylkeskommunene ivaretar sitt oppfølgingsansvar og lærebedriftene sine plikter, ble også belyst gjennom en spørreundersøkelse til godkjente opplæringskontorer og enkeltstående lærebedrifter. Undersøkelsen ble sendt ut til epostadresser til opplæringskontorer og lærebedrifter mottatt fra fylkeskommunene. Det finnes ingen nasjonal oversikt over opplæringskontorer som adresselistene kunne vært kontrollert opp mot. Etter å ha kontrollert listene fra fylkeskommunene, blant annet for duplikater, ble undersøkelsen sendt til 325 opplæringskontorer. 267 kontorer (82 prosent) besvarte undersøkelsen.

For de spørsmålene i undersøkelsen som omhandler opplæringskontorenes forhold til fylkeskommunene, ble kontorene bedt om å svare med utgangspunkt i kontakten med den fylkeskommunen som har hovedansvaret for oppfølging av kontoret.

Det er større usikkerhet knyttet til fylkeskommunenes kontaktinformasjon til enkeltstående lærebedrifter. Etter å ha korrigert listene, blant annet for bedrifter som ikke lenger er lærebedrifter, eller som i stedet er opplæringskontorer, ble undersøkelsen sendt til 5153 enkeltstående lærebedrifter. 2238 bedrifter (43 prosent) besvarte undersøkelsen.

2.3 Problemstilling 3: Statlig oppfølging av fagopplæringen i bedrift

Erfaringer med bruk av læreplanene er belyst i spørreundersøkelsen til opplæringskontorer og enkeltstående lærebedrifter. Indikasjoner på erfaringer med planene kommer fram også i svarene på de nasjonale lærling- og instruktørundersøkelsene. Myndighetenes rutiner

for oppfølging og endringer i læreplanene var tema i intervjuer med Utdanningsdirektoratet.

For å belyse tilsynsaktiviteten på området er dokumentasjon fra Kunnskapsdepartementet knyttet til valg av tema for felles nasjonale tilsyn på opplæringsområdet gjennomgått. I tillegg er embetsoppdrag til fylkesmannsembetene, embetenes årsrapporter og tilsynsrapporter på opplæringsområdet gjennomgått. Tilsyn og veiledning var også tema i intervjuer med fylkesmannsembeter, Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet. Spørsmål knyttet til behov for veiledning ble også omfattet av spørreundersøkelsen til fylkeskommunene. Statlig styring og virkemiddelbruk på området generelt var utgangspunktet for en gjennomgang av tildelingsbrev og årsrapporter til Utdanningsdirektoratet.

Intervjuer med fylkesmannsembeter, Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet har bidratt til å belyse kvaliteten på kunnskapsgrunnlaget og styringsinformasjonen om fag- og yrkesopplæringen. Intervjuer med og dokumentasjon fra Utdanningsdirektoratet har gitt informasjon om status og framdrift for ulike tiltak for å styrke kunnskapsgrunnlaget. I tillegg er bruk av og svarprosenter på nasjonale lærling- og instruktørundersøkelser registrert. Rutiner og praksis for registrering og uttak av informasjon i VIGO var tema på intervjuer med Utdanningsdirektoratet og fylkeskommunene.

3 Revisjonskriterier

3.1 Overordnede mål

Gode fagarbeidere er en forutsetning for et bærekraftig og velfungerende samfunns- og arbeidsliv. Fag- og yrkesopplæringen er en sentral leverandør av arbeidskraft, og et viktig mål er derfor å sørge for både høy kvalitet på opplæringen og at mange nok elever velger en fagopplæring (Prop. 1 S (2010–2011) og Prop. 1 S (2011–2012) for Kunnskapsdepartementet). Problemet med frafall er særlig stort innenfor fag- og yrkesopplæringen, samtidig som etterspørselen etter faglært arbeidskraft er økende. For å tilfredsstille samfunnets behov for kunnskap og arbeidskraft er det derfor et politisk mål å styrke kvaliteten i fag- og yrkesopplæringen.

Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen viser i Innst. 192 S (2009–2010) til at mange av dem som slutter før de er ferdig med et utdanningsløp, slutter fordi de ikke får læreplass. Komiteen mener det er nødvendig å forsterke samarbeidet med partene i arbeidslivet for å få nok læreplasser. Det må ifølge komiteen også stilles krav til offentlige virksomheter om å ta inn flere lærlinger. Komiteen imøteser arbeidet med en strategi for læreplasser i det offentlige, og mener at det offentlige bør ta et større ansvar for å skaffe læreplasser. Komiteen ber i innstillingen regjeringen sørge for at alle deler av offentlig sektor tar inn lærlinger.

I Prop. 1 S (2011–2012) vises det til at det er tatt initiativ overfor aktuelle parter for å fornye samfunnskontrakten om fag- og yrkesopplæringen og læreplasser. Det vises ellers til at det er et særskilt fokus på å øke tallet på lærlinger i offentlig sektor.

3.2 Rett til opplæring

All ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, har etter søknad rett til minst tre års videregående opplæring, jf. opplæringslova § 3-1. Den videregående opplæringen skal ifølge lovens § 3-3 føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse. Fagopplæringen skal normalt omfatte to års opplæring i skole og ett års

opplæring i bedrift. Når opplæring i bedrift blir kombinert med verdiskapning i bedriften, kan opplæringen strekke seg over to år.

Elevene har rett til opplæring som er i samsvar med lov og forskrift om opplæringens innhold. I forskrift til opplæringslova § 1-3 framgår det at den videregående opplæringen skal være i samsvar med læreplanverket for Kunnskapsløftet og den fastsatte tilbudsstrukturen.

3.3 Statens ansvar

Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for å sikre at nasjonale mål på grunnopplæringsområdet nås. I dette ligger et generelt ansvar for utforming av nasjonale rammebetingelser for opplæringen og for utvikling og bruk av virkemidler som bidrar til å sikre kvaliteten på opplæringen. Kunnskapsdepartementet har delegert oppgaven med å følge opp sentrale deler av den statlige virkemiddelbruken til Utdanningsdirektoratet. Fylkesmannsembetene skal følge opp og medvirke til at den nasjonale politikken på grunnopplæringsområdet blir iverksatt regionalt og lokalt.

Opplæringslova med tilhørende forskrifter, herunder læreplanverket, er sentrale statlige virkemidler. Utdanningsdirektoratet har ansvar for å utforme læreplaner i fag- og yrkesopplæringen. Det legges i undersøkelsen til grunn at en viktig del av det systematiske kvalitetsarbeidet innenfor fag- og yrkesopplæringen er å følge opp hvordan læreplanene fungerer for opplæringen i lærebedrift.

3.3.1 Tilsyn og veiledning

Opplæringslova § 14-1 gir staten et ansvar for å føre tilsyn med at kommunene og fylkeskommunene oppfyller de pliktene de er pålagt i eller i medhold av loven. Tilsynsvirksomheten er ellers regulert i kapittel 10 A i kommuneloven (LOV 1992-09-25 nr. 107 *Lov om kommuner og fylkeskommuner*).

Formålet med bestemmelsen i opplæringslova om statlig tilsyn er å sikre et mest mulig likeverdig opplæringstilbud i både grunnskolen og

videregående opplæring (jf. NOU 1995:18, s. 275 og Ot.prp. nr. 46 (1997–1998)). Bestemmelsen gir staten både en rett og en plikt til å føre tilsyn på området (Helgeland 2006, s. 372). Tilsynsmyndigheten er etter § 14-1 i opplæringslova lagt til fylkesmannsembetene. Ifølge kommuneloven § 60d kan embetene gi pålegg til kommunen eller fylkeskommunen om å rette forhold som er i strid med de bestemmelsene embetene fører tilsyn med.

Utdanningsdirektoratet har en overordnet og koordinerende rolle for den statlige tilsynsvirksomheten på opplæringsområdet. Direktoratet har som oppgave å sørge for at det blir ført tilsyn med landets skoleeiere, og skal utvikle og systematisere innholdet i og metodikken for tilsyn, slik at tilsynet blir enhetlig utført av fylkesmannsembetene. Delegeringen av tilsynsmyndigheten fratrar ikke Kunnskapsdepartementet ansvaret for det statlige tilsynet. Departementet har fortsatt myndighet til å utøve tilsynet selv og kan instruere Utdanningsdirektoratet og fylkesmannsembetene om hvordan tilsynet skal utøves.

Opplæringslova § 14-2 gir Kunnskapsdepartementet ansvar for å gi råd og veiledning i spørsmål som gjelder virksomheter etter loven. Råd og veiledning fra statlig hold skal, sammen med tilsyn, bidra til at lovverket blir forstått og praktisert likt i hele landet (Prop. 96 L (2010–2011)).

I Innst. S. nr. 42 (2008–2009) understreker kirke-, utdannings- og forskningskomiteen at det er nødvendig å sikre samsvar mellom tilsynsbehovet og tilsynskapasiteten, og at tilsynsmyndighetene kompletterer tilsynet med veiledning slik at tilsynsarbeidet kan føre til kompetanseheving i sektoren.

3.3.2 Styringsinformasjon

Staten har et ansvar for å sikre tilgang til relevant og pålitelig styringsinformasjon. For å kunne vurdere sammenhengen mellom ressursinnsats og resultat, og mellom virkemiddelbruk og måloppnåelse, er det behov for styringsinformasjon gjennom for eksempel regelmessig rapportering, statistikk og evalueringer. For at statlige myndigheter skal kunne ivareta sitt overordnede nasjonale ansvar på områder der et selvstendig ansvar er lagt til kommunalt og regionalt nivå, er det avgjørende at det rapporteres om utviklingen av tjenestene og hvilke resultater som ut fra nasjonale målsettinger er oppnådd.

Stortinget har forutsatt at forvaltningen styres etter prinsippet om mål- og resultatstyring (jf. økonomireglementet § 4). Det innebærer blant annet at departementene har et ansvar for å sikre at underliggende virksomheter rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon. I Innst. S. nr. 307 (2000–2001) presiserer kommunalkomiteen at mål- og resultatstyring av kommuner og fylkeskommuner forutsetter at det rapporteres i forhold til nasjonale mål. I Innst. S. nr. 164 (2006–2007) understreker kirke-, utdannings- og forskningskomiteen at staten skal ha det overordnede ansvaret for systematisk kontroll og informasjonsinnhenting i norsk skole, og at det er et viktig virkemiddel for å sikre at opplæringslova og forskriftene oppfylles.

Dokumentert og helhetlig kunnskap om gjennomføring og utbytte av fag- og yrkesopplæringen er avgjørende for å sikre et forsvarlig grunnlag for politiske beslutninger og en god innretning på virkemiddelbruken på området. Det legges i undersøkelsen til grunn at kvalitetsvurderinger på nasjonalt nivå er avhengig av systematisk informasjon om fylkeskommunenes kvalitetssikring og oppfølging av fag- og yrkesopplæringen.

Utdanningsdirektoratet har et overordnet ansvar for kvalitetsvurdering, dokumentasjon og analyse på utdanningsområdet. Direktoratet har hovedansvaret for å formidle og forvalte kunnskapsgrunnlaget på nasjonalt nivå. Det innebærer blant annet et ansvar for å sammenstille og publisere forskning og statistikk.

3.4 Partssamarbeidet

Partene i arbeidslivet er sikret innflytelse på utviklingen av nasjonale rammebetingelser for fag- og yrkesopplæringen gjennom deltakelse i ulike råd og nemnder. Partssamarbeidet mellom staten, fylkeskommunene og arbeidslivet er organisert gjennom Samarbeidsrådet for yrkesopplæring og ni faglige råd på sentralt nivå og gjennom yrkesopplæringsnemndene på fylkesnivå (opplæringslova kapittel 12). Samarbeidsorganene skal bidra til kvalitetsutvikling i fag- og yrkesopplæringen og sikre tilpasning av opplæringen til arbeidsmarkedets behov.

De faglige rådene har blant annet ansvar for å gi råd om spørsmål som gjelder tilbudsstruktur, fag og læreplaner innenfor sine respektive utdanningsprogram. Samarbeidsrådet for yrkesopplæring skal ha et mer overordnet og

strategisk perspektiv i sine råd til myndighetene.⁴ Yrkesopplæringsnemndene skal blant annet uttale seg om rutineene for kvalitetssikring i fylkeskommunene og arbeide for en best mulig dimensjonering av opplæringen (§ 12-4).

Opplæringslova § 4-8 pålegger fylkeskommunene en generell plikt til å legge fram for yrkesopplæringsnemnda saker som har betydning for fag- og yrkesopplæringen, før fylkeskommunen fatter vedtak i saken. Fylkeskommunen skal legge vekt på det yrkesopplæringsnemnda har vedtatt eller uttalt. Saker om godkjenning av lærebedrifter, tap av godkjenninger og fylkeskommunens kvalitets-system for fag- og yrkesopplæringen skal alltid legges fram for nemnda. I disse sakene skal nemnda uttale seg i form av vedtak. Ifølge opplæringslova § 12-4 kan yrkesopplæringsnemnda gi fylkeskommunen fullmakt til å gjøre den faglige vurderingen av bedrifter eller til å utføre andre oppgaver som etter lov eller forskrift er lagt til nemnda.

3.5 Fylkeskommunens ansvar

Fylkeskommunene har ansvar for at den individuelle retten til videregående opplæring og kravene i lov og forskrift om opplæringsinnhold blir oppfylt, og skal stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for at kravene skal kunne oppfylles (opplæringslova §§ 13-3 og 13-10). Fylkeskommunene er dermed ansvarlige for den fag- og yrkesopplæringen som gis i fylkene, både i skole og i lærebedrift, og har det overordnede ansvaret for at kravene i lov- og forskriftsbestemmelsene om fag- og yrkesopplæringsinnhold etterleves. Det legges i undersøkelsen til grunn at fylkeskommunene gjennom kontroll, oppfølging og veiledning har et overordnet ansvar for å påse at lærebedriftene oppfyller sine plikter etter lov og forskrift.

Fylkeskommunene har ansvar for at det gjennomføres kvalitetsvurderinger av fagopplæringen, og at resultatene fra disse vurderingene følges opp. I Ot.prp. nr. 41 (2006–2007) ble det foreslått flere endringer i opplæringslovens bestemmelser om fag- og yrkesopplæringen. I behandlingen av lovforslaget viste kirke-, utdannings- og forskningskomiteen til at det er viktig å presisere at fylkeskommunen har et helhetlig ansvar for at retten til videregående opplæring blir oppfylt og har ansvar

for det overordnede kvalitetsarbeidet (Innst. O. nr. 87 (2006–2007)). Fylkeskommunen må ifølge komiteen derfor ha ansvar for å rettlede om og hvordan lærebedrifter og bedrifter som er en del av et opplæringskontor, organiserer og gjennomfører opplæringen.

Det legges i undersøkelsen til grunn at hensynet til likebehandling og forutsetningene for tilsyn på området tilsier en rimelig grad av ensartethet i de rutineene fylkeskommuner og lærebedrifter skal ha for å sikre innholdet i opplæringen.

3.5.1 Tilbud om opplæring

Fylkeskommunene har ansvar for å formidle lære-plass til de elevene som ikke har klart å skaffe seg lære-plass selv. Det legges i undersøkelsen til grunn at tilbud om lære-plass til alle som avslutter skoledelen av fag- og yrkesopplæringen, og som ønsker å utdanne seg til fagarbeider, bidrar til å sikre den enkelte en opplæring med høy kvalitet og relevans.

Fylkeskommunene har det overordnede ansvaret for dimensjoneringen av tilbudet i fag- og yrkesopplæringen i fylket. I Ot.prp. nr. 41 (2006–2007) pekes det på at innenfor fag- og yrkesopplæringen vil bedriftene være en del av det offentlige opplæringssystemet, og at fylkeskommunene er avhengige av at bedriftene tar imot flest mulig av lærlingene og lære-kandidatene. Det pekes videre på at dette forutsetter at dimensjoneringen i størst mulig grad samsvarer med næringsgrunnlaget både i regionen og på nasjonalt plan.

Dersom fylkeskommunene ikke kan formidle opplæring i bedrift til dem som ønsker slik opplæring, må også bedriftsdelen av opplæringen skje i skole (opplæringslova § 3-3). Elever har ingen rett til læretid i bedrift, men de elevene som ikke får lære-plass, har rett til å avslutte fagopplæringen i skole, og vil på samme måte som lærlinger avslutte opplæringen med fag- eller svenneprøve. Bestemmelsen pålegger fylkeskommunene å opprette klasser for elever som ikke får lære-plass, og undervisningen skal i prinsippet sikre elevene samme opplæring som fagopplæring i bedrift over to år (Hove / Gyldendal rettsdata 2008).

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

4) Jf. også *Retningslinjer for samarbeidet mellom Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SFY), de faglige rådene og Utdanningsdirektoratet*, Utdanningsdirektoratet 2011.



Opplæringslovas bestemmelser skal bidra til å sikre en fagopplæring av god kvalitet.

Foto: Colourbox

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.

Det ble i lovforslaget lagt til grunn at skoleeier i utgangspunktet står fritt til å utforme et forsvarlig system tilpasset lokale forhold, men det ble samtidig understreket at systemet skal være egnet til å avdekke eventuelle forhold som er i strid med regelverket, og sikre adekvate oppfølgingstiltak (jf. Ot.prp. nr. 55 (2003–2004)). Utdanningsmyndighetene har i en egen veileder om kravet til forsvarlig system lagt til grunn at systemet skal kunne dokumenteres skriftlig og blant annet omfatte beskrivelse av rutiner for å forebygge, avdekke og rette opp manglende overholdelse av gjeldende lover og forskrifter (Utdanningsdirektoratet og KS 2007). Det legges i undersøkelsen til grunn at fylkeskommunenes forsvarlige system også skal omfatte fagopplæringen i bedrift. Det legges videre til grunn at systemet

skal sikre at opplæringen faktisk blir gjenstand for systematiske vurderinger.

Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen uttrykker i Innst. S. nr. 42 (2008–2009) bekymring over manglende regelverksforståelse, internkontroll og kontrollsystemer i kommuner og fylkeskommuner. Komiteen understreker nødvendigheten av å rette opp manglene for å kunne ivareta elevenes rettigheter i henhold til opplæringsloven. Komiteen forventer at skoleeiere framover vil prioritere arbeidet for å rette opp den manglende internkontrollen og etablere systemer og strukturer som retter opp de svakheter som er påvist.

3.5.3 Godkjenning av lærebedrifter

Fylkeskommunene har ansvar for å godkjenne lærebedrifter. Beslutning om godkjenning er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Private og offentlige virksomheter og organer for samarbeid mellom bedrifter som i fellesskap tar på seg opplæringsansvar (opplæringskontor eller opplæringsring), kan godkjennes som lærebedrift. Lærebedriftene får tilskudd til opplæringen fra fylkeskommunen etter forskrifter gitt av departementet (opplæringslova § 4-4, jf. forskriften § 11-4). For at et opplæringskontor eller en opplæringsring skal bli godkjent, må de enkelte

bedriftene som inngår i kontoret eller ringen, være godkjent av fylkeskommunen (§ 4-3). Fylkeskommunen skal vurdere godkjenningen på nytt dersom sammensetningen av opplæringskontoret eller opplæringsringen endrer seg.

Det legges i undersøkelsen til grunn at fylkeskommunene skal ha saksbehandlingsrutiner som sikrer at nye lærebedrifter blir faglig vurdert før de blir godkjent. Opplæringslova § 4-3 oppstiller to minstevilkår for å bli godkjent som lærebedrift. En lærebedrift må kunne gi en opplæring som tilfredsstillende kravene i forskriften om innholdet i opplæringen (jf. forskriften § 1-3). En lærebedrift skal også ha én eller flere faglig kvalifiserte personer (faglig leder) som har ansvar for opplæringen og skal se til at opplæringslova med forskrifter blir oppfylt (§ 4-3). Det legges i undersøkelsen til grunn at dette skal følges opp og dokumenteres i forbindelse med søknaden om å bli lærebedrift. Hver enkelt bedrift skal i tillegg ha én eller flere instruktører som har ansvar for gjennomføringen av opplæringen. Der lærebedriften er et opplæringskontor eller en opplæringsring, skal de samarbeidende bedriftene dokumentere at de samlet tilfredsstillende kravene til innhold i opplæringen (§ 4-3).

Ifølge opplæringslova § 4-8 skal fylkeskommunen i forbindelse med godkjenning av lærebedrifter veilede og følge opp bedriftene, i tillegg til å kontrollere at den enkelte bedrift fyller kravene for å få godkjenning. Lærebedriften plikter ifølge forskriften til loven § 11-3 å gi den informasjon som fylkeskommunen krever for å kunne vurdere om godkjenning skal gis eller videreføres, og for å kunne fastsette og utbetale tilskudd. Forskriftens § 11-5 gir fylkeskommunen anledning til å trekke tilbake en godkjenning dersom lærebedriften ikke lenger oppfyller kravene i opplæringslova eller forskriften. Lærebedriftene må dessuten ha ny godkjenning dersom det har gått mer enn to år fra siste avsluttede lærekontrakt.

Før fylkeskommunen kan godkjenne lærebedriften, må den være faglig vurdert av yrkesopplæringsnemnda. Ifølge opplæringslova § 4-3 skal fylkeskommunen legge avgjørende vekt på nemndas faglige vurdering før endelig vedtak om godkjenning skjer. Ifølge § 4-8 gjelder dette også for vedtak om tap av godkjenning. Det legges i Ot.prp. nr. 41 (2006–2007) til grunn at yrkesopplæringsnemndas faglige vurdering bør være avgjørende for om fylkeskommunen skal godkjenne lærebedriften. Det vises til at en slik faglig

vurdering før vedtaket er så viktig for å sikre kvaliteten på opplæringen at den bør være avgjørende for om godkjenning blir gitt, eventuelt trukket tilbake. Hvis yrkesopplæringsnemnda delegerer den faglige vurderingen av lærebedrifter til fylkeskommunen, vil det ifølge proposisjonen være naturlig at nemnda utarbeider retningslinjer og legger føringer for hvordan fylkeskommunen skal arbeide med den faglige vurderingen av lærebedrifter.

3.5.4 Lærebedriftenes plikter

Ifølge opplæringslova § 4-4 plikter lærebedriftene å legge til rette produksjonen og opplæringen slik at lærlingene kan nå målene i den fastsatte læreplanen. Lærebedriften skal utarbeide en intern plan for opplæringen for å sikre at lærlingen får en opplæring som tilfredsstillende kravene i læreplanen. I § 4-7 i loven er det en bestemmelse om internkontroll i den enkelte lærebedrift. Lærebedriftene skal ha intern kvalitetssikring slik at lærlingene får opplæring i samsvar med lov og forskrift. Bedriftene skal årlig rapportere til fylkeskommunen om opplæringen. Den årlige rapporteringen skal sikre at godkjenning og videreføring av godkjenning, og dessuten fastsettelse og utbetaling av tilskudd, er berettiget.

I Ot.prp. nr. 41 (2006–2007) legges det til grunn at fylkeskommunen skal se til at lærebedriftene har et internt system for kvalitetssikring, og at lærebedriftene rapporterer til fylkeskommunen. Det vises til at det generelt er viktig at lærebedrifter har interne kvalitetssystemer for å sikre at rettighetene til lærlingene etter lov og forskrift blir oppfylt, og at opplæringen er av høy kvalitet.

Ifølge opplæringslova § 4-2 har lærlingen rett til opplæring i samsvar med lærekontrakten. § 4-5 bestemmer at det skal opprettes skriftlig lærekontrakt mellom lærebedriften og lærlingen når læreforholdet tar til. Det skal benyttes et skjema for kontrakt utarbeidet av departementet. Det skal gå fram av kontrakten hvem som har ansvar for de ulike delene av opplæringen etter den fastsatte planen. I lærekontrakten skal det henvises til lærlingens arbeidsavtale. For å bli gyldig må kontrakten godkjennes av fylkeskommunen. § 4-6 i loven bestemmer at endring og heving av lærekontrakt kan skje etter samtykke fra fylkeskommunen. Når lærlingen skal ha sin læretid ved et opplæringskontor, tegnes kontrakten med kontoret (forskriften § 11-2).

4 Tilbud om fagopplæring i bedrift

Fylkeskommunene har ansvar for å formidle læreplasser. Elevene kan søke om læreplass via fylkeskommunen eller skaffe læreplassen på egen hånd. Lærekontrakten inngås mellom lærling og bedrift, men skal godkjennes av fylkeskommunen. Fristen for å søke læreplass via fylkeskommunen er 1. mars hvert år. Etter denne datoen formidler fylkeskommunene opplysninger om søkerne til opplæringskontorer og enkeltstående lærebedrifter i fylket.

Over halvparten av elevene i videregående skole begynner på yrkesfaglig utdanning. Utdanningsdirektoratets analyser av gjennomføringen i videregående opplæring viser at andelen elever som slutter etter det andre året, er høyere for de elevene som følger et yrkesfaglig utdanningsprogram, enn for de elevene som følger et studieforberedende utdanningsprogram (Utdanningsdirektoratet 2011c). Det er flere ulike

årsaker til at det er slik, og mangel på læreplasser er én av dem.

4.1 Dekning av etterspørsel etter læreplasser

I 2011 var det totalt 16 566 ungdommer med rett til videregående opplæring som hadde læreplass som førsteønske etter fullført skoleledd av opplæringen, jf. tabell 1. Samme år ble det godkjent 10 947 nye lærekontrakter, noe som utgjør 66 prosent av det totale antallet søkere. 10 160 kontrakter (61 prosent) ble inngått i samsvar med søkerens høyeste ønske.

Tabell 1 viser at dekningsgraden av etterspørselen etter læreplasser varierer mellom fylkene. I 2011 hadde Østfold og Akershus lavest dekningsgrad, hvor henholdsvis 54 og 55 prosent av primær søkerne med ungdomsrett fikk godkjent

Tabell 1 Antall primær søkere til læreplass med ungdomsrett og godkjente lærekontrakter i 2011 fordelt på fylker

Fylke	Primær søkere	Primær søkere med godkjent lærekontrakt	Primær ønske	Andel primær søkere med godkjent lærekontrakt
Rogaland	1 978	1 542	1 390	78
Oppland	598	441	433	74
Møre og Romsdal	988	729	688	74
Oslo	977	697	675	71
Hordaland	1 744	1 242	1 123	71
Telemark	584	406	375	70
Sør-Trøndelag	1 088	738	677	68
Hedmark	665	439	435	66
Sogn og Fjordane	373	245	218	66
Nord-Trøndelag	547	340	303	62
Troms	664	411	383	62
Nordland	1 032	640	581	62
Finnmark	281	171	158	61
Buskerud	904	554	526	61
Aust-Agder	439	268	250	61
Vest-Agder	763	450	408	59
Vestfold	847	499	481	59
Akershus	1 079	591	560	55
Østfold	1 015	544	496	54
Hele landet	16 566	10 947	10 160	66

Kilde: Utdanningsdirektoratet

Tabell 2 Antall primærøskere til læreplass med ungdomsrett og godkjente lærekontrakter i 2011 fordelt på utdanningsprogram

Utdanningsprogram	Primærøskere	Primærøskere med godkjent lærekontrakt	Primærønske	Andel primærøskere med godkjent lærekontrakt
Reform 94 ⁵	3	3	2	100
Helse- og sosialfag	2 199	1 548	1 543	70
Restaurant- og matfag	1 217	843	774	69
Design og håndverk	896	609	606	68
Teknikk og industriell produksjon	4 099	2 728	2 343	67
Bygg- og anleggsteknikk	3 133	2 111	1 996	67
Elektrofag	2 682	1 774	1 631	66
Naturbruk	381	235	228	62
Service og samferdsel	1 873	1 068	1 010	57
Medier og kommunikasjon	83	28	27	34
Alle program	16 566	10 947	10 160	66

Kilde: Utdanningsdirektoratet

lærekontrakt. Høyest dekningsgrad hadde Rogaland, der 78 prosent fikk læreplass, etterfulgt av Oppland og Møre og Romsdal, hvor det var 74 prosent av primærøskerne med ungdomsrett som fikk godkjent lærekontrakt.

Tilgangen på læreplasser varierer også mellom ulike fag. Tabell 2 viser at dekningsgraden av etterøskelsen etter læreplasser er høyest innenfor helse- og sosialfag og restaurant- og matfag og lavest innenfor medier og kommunikasjon. Tallene gjelder for hele landet.

4.2 Tiltak for å sikre tilbud om læreplasser

4.2.1 Dimensjonering av opplæringstilbudet

Et sentralt tiltak for å sikre at flest mulig søkere får læreplass etter det andre året i videregående opplæring, er å dimensjonere opplæringstilbudet slik at det i størst mulig grad korresponderer med behovet i arbeidsmarkedet. Gjennom dimensjoneringsprosessen fastsetter fylkeskommunene hvilke typer utdanning som skal tilbys, og antallet studieplasser som skal opprettes innenfor hvert fagområde. Fylkeskommunene benytter blant annet statistikk og prognoser fra NAV, NHO og andre aktører for å lage prognoser om framtidig behov på arbeidsmarkedet i fylket. Når forslag til dimensjonering skal utarbeides, benyttes blant annet søkertall fra året før, innspill fra skolene og råd fra yrkesopplæringsnemndene (Utdanningsdirektoratet 2011d).

5) Reform 94 omfatter ungdom med godkjente lærekontrakter etter tidligere ordning for fag- og yrkesopplæring.

Flere yrkesopplæringsnemnder gjennomfører også rekrutteringskampanjer for å øke søkningen til utdanninger som er etterspurt av arbeidsgivere.

Flere fylkeskommuner peker i intervju på at det er et potensial for å dimensjonere skoletilbudet i deres fylke bedre. En fylkeskommune opplyser at det er en utfordring at elever i varierende grad velger en utdanningsretning som samsvarer med næringslivets behov. En annen fylkeskommune peker samtidig på at det er krevende å framskrive næringslivets behov for arbeidskraft.

Ifølge Utdanningsdirektoratets kartlegging av yrkesopplæringsnemndenes rolle i fylkeskommunenes arbeid med å dimensjonere utdanningstilbudet (Utdanningsdirektoratet 2011d) begrenses muligheten for å få en optimal dimensjonering av at det er vanskelig å vurdere framtidige kompetansebehov, blant annet pga. av konjunktursvingninger. Vg1-søkernes rett til å få oppfylt ett av tre valg begrenser også mulighetene til å dimensjonere fagtilbudet på en slik måte at det ivaretar arbeidsmarkedets behov. Rapporten viser videre at elevenes ønsker blir vektlagt mer enn næringslivets behov i de fleste fylkeskommuner når opplæringstilbudet dimensjoneres.

4.2.2 Tilskudd til lærebedrifter

Lærebedriftene mottar tilskudd for å gi opplæring til lærlinger. I 2012 er basistilskuddet for ett år fulltids opplæring kr 109 234. Tilskuddet gjelder for ett år, fordi lærlingen forventes å bidra med verdiskaping i det andre året av læretiden. Størrelsen på basistilskuddet vedtas årlig.

Lærebedrifter kan søke om ekstra tilskudd for lærlinger med spesielle behov. I tillegg får bedrifter som tilbyr opplæring innenfor utvalgte små håndverksfag, et ekstra tilskudd.

Spørreundersøkelsen til opplæringskontorer og enkeltstående lærebedrifter viser at for 50 prosent av de enkeltstående bedriftene og 60 prosent av opplæringskontorene har størrelsen på tilskuddet stor betydning for om lærebedriftene tar inn flere lærlinger. 76 prosent av de enkeltstående bedriftene oppga at dagens basistilskudd ikke dekker utgiftene forbundet med å ha lærling. Spørreundersøkelsen viser imidlertid at forhold som rekruttering til egen bedrift og forventet arbeidsinnsats fra lærlingene har større betydning for flere bedrifter enn det lærlingtilskuddet har.

Enkelte fylkeskommuner har valgt å øke basistilskuddet til de bedriftene som tar inn flere lærlinger enn året før. Andre har valgt å øke tilskuddet til bedrifter som inngår kontrakt med lærlingene før utgangen av skoleåret, for å sikre elevene læreplass før de er ferdig med det andre året i videregående opplæring. Fylkeskommuner opplyser i intervju at økt tilskudd for å få bedrifter til å ta inn flere lærlinger har hatt liten virkning på antallet lærlinger bedriftene har tatt inn. En fylkeskommune viser eksempelvis til at det er delte meninger blant lærebedriftene om hvorvidt tilskuddet er et reelt insentiv for å ta inn lærlinger, men mener likevel at flere bedrifter trolig ville blitt lærebedrifter dersom den økonomiske kompensasjonen hadde vært større. En annen fylkeskommune opplyser at tilskuddet betyr mer for offentlige virksomheter enn for private virksomheter. Det kommer av at lærlingene i offentlige virksomheter ikke bidrar til verdiskapning på samme måte som lærlinger i private virksomheter. Lærlinger betraktes ifølge fylkeskommunen i større grad som en utgiftspost i offentlige virksomheter enn i private virksomheter.

4.2.3 Samarbeid mellom skoler og bedrifter

Flere fylkeskommuner opplyser i intervju at et tettere samarbeid mellom skole og bedrift kan gjøre det lettere for elevene å få læreplass. Flere fylkeskommuner peker også på at det er nødvendig at skolene deltar mer aktivt i arbeidet med å skaffe læreplasser. En fylkeskommune påpeker at en del elever har behov for hjelp til å skaffe læreplass, og at det i denne sammenhengen er viktig at det etableres gode relasjoner mellom skoler og bedrifter.

Flere fylkeskommuner framhever faget *Prosjekt til fordypning* som et godt eksempel på et tettere samarbeid mellom skoler og bedrifter, og påpeker at et slikt samarbeid bidrar til å rekruttere flere lærebedrifter samtidig som det bidrar til at flere elever klarer å skaffe seg læreplass. Faget prosjekt til fordypning ble innført med Kunnskapsløftet i 2006 og gir elever mulighet til å komme ut i bedrift på et tidligere tidspunkt enn først i det tredje året. En viktig begrunnelse for innføringen av faget er at det skal bidra til arbeidslivets behov for faglig spesialisering og dermed bidra til at elevene får en kompetanse som er etterspurt i arbeidslivet. Innføringen av faget er også begrunnet med at muligheten til fordypning og praksis tidlig i opplæringen kan øke elevenes motivasjon til å fullføre opplæringen (FAFO 2008). Det er opp til den enkelte skole å bestemme hvordan prosjekt til fordypning skal gjennomføres. Mange skoler velger å gjennomføre det i hovedsak på skolen i Vg1 og med lengre praksisperioder i arbeidslivet i Vg2.

En evaluering FAFO har gjort av prosjekt til fordypning, viser at samarbeidet mellom videregående skoler og det lokale næringslivet i stor grad er preget av enkeltpersoners faglige kontakter og nettverk som ofte er bygget opp gjennom mange år (FAFO 2008). Avtalene mellom skole og bedrift er sjelden formalisert. Skoleeierne som ble intervjuet i forbindelse med evalueringen, opplyste at det i praksis er store forskjeller mellom skolene og mellom ulike utdanningsprogrammer når det gjelder samarbeid med det lokale næringslivet og den praktiske gjennomføringen av prosjekt til fordypning.

Sluttrapporten fra FAFOs evaluering av prosjekt til fordypning viser at flertallet av lærerne mener at prosjektet har bidratt til et tettere samarbeid med arbeidslivet (FAFO 2012). Også fra bedriftenes side er vurderingen at de samarbeider godt med skolen. Seks av ti instruktører opplever at bedriften har et godt samarbeid med én eller flere lokale videregående skoler. Det pekes i rapporten også på at prosjektet framstår som en viktig arena for å skaffe læreplass.

Flere fylkeskommuner gir i intervju uttrykk for at det generelt er et behov for å justere 2 + 2-modellen for fag- og yrkesopplæringen. En fylkeskommune mener at en mer integrert skole- og bedriftsdel, der det jevnlig veksles mellom skolegang og praksis i bedrift, også vil kunne bidra til å redusere frafallet i videregående opplæring.

Kunnskapsdepartementet viser i intervju til at fylkeskommunene har anledning til å integrere opplæringen i henholdsvis skole og bedrift i større grad enn det de gjør i dag. Departementet viser videre til at det i Meld. St. 13 (2011–2012) *Utdanning for velferd* blant annet er redegjort for en mer fleksibel ordning for fagopplæring i bedrift innen helsearbeiderfaget og barne- og ungdomsarbeiderfaget ("vekslingsmodellen"). I en slik modell for fagopplæring veksler elevene fortløpende mellom opplæring i skole og opplæring i bedrift gjennom hele utdanningen. Departementet har gitt fylkeskommunene signaler om at mulighetene for en mer fleksibel modell for fagutdanning ikke utnyttes i tilstrekkelig grad.

4.3 Ny samfunnskontrakt

14. april 2012 inngikk partene i arbeidslivet og myndighetene en samfunnskontrakt der målet er å øke antallet lære plasser i privat og offentlig sektor, noe som er i tråd med anbefalingene i NOU 2008:18 *Fagopplæring for framtida*. En lignende samfunnskontrakt ble også inngått etter reform 94 (jf. St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja*). Ifølge NOU 2008:18 *Fagopplæring for framtida* bidro kontrakten, sammen med andre tiltak, til at målet om 17 000 nye lærekontrakter hvert år i hovedsak ble nådd.

Den nye kontraktens overordnede mål er å forplikte myndighetene og partene i arbeidslivet til å forankre fagopplæringen i alle relevante bransjer og sektorer og framskaffe flest mulig lære plasser til elever som ønsker det. Resultatmålene er følgende:

- øke antallet godkjente lærekontrakter med 20 prosent i 2015 i forhold til nivået ved utgangen av 2011
- øke antallet voksne som tar fag- eller svennebrev
- øke andelen lærlinger som fullfører og består fag- eller svennebrev

Statlige og fylkeskommunale myndigheter og partene i arbeidslivet er forpliktet til å etablere en rekke tiltak for å nå målet. Partene skal utarbeide et felles indikatorsett for å sikre en omforent måling av måloppnåelsen. Utdanningsdirektoratet skal utarbeide en årlig rapport med indikatorene for å vurdere måloppnåelse. Partene skal sammen vurdere om indikatorene skal justeres underveis.

Ifølge kontrakten skal Kunnskapsdepartementet videreføre et tett samarbeid med partene i

arbeidslivet om fag- og yrkesopplæringen. Departementet og Utdanningsdirektoratet skal, gjennom arbeidet med kvalitet og økt læring i hele grunnopplæringen, styrke elevenes forutsetninger for å kunne gjennomføre videregående opplæring. Kunnskapsdepartementet skal bidra til å belyse arbeidslivets behov for fagarbeidere og støtte tiltak som kan gi yrkesfagene økt status. Tiltakene på statlig nivå er videre rettet mot å øke kvaliteten på opplæringen i skolen, utarbeide retningslinjer for å støtte bedrifter som tar inn lærlinger som er vanskelige å formidle, og sikre at offentlige virksomheter tar inn flere lærlinger.

Fylkeskommunene skal i samarbeid med partene i samfunnskontrakten på fylkesnivå utvikle mål og tiltak i tråd med samfunnskontraktens mål. Arbeid med å dimensjonere opplæringstilbudet og gi råd til elever trekkes fram som aktuelle tiltak.

Partene i arbeidslivet skal blant annet utvikle strategier som grunnlag for egne tiltak og sette egne mål for å bedre rekrutteringen av lærlinger innenfor de ulike bransjene. Det skal rekrutteres flere lærebedrifter blant annet gjennom allerede etablerte initiativer som Aksjon lærebedrift og Bli helsefagarbeider.

Kunnskapsdepartementet viser i intervju til at det er en fordel at sentrale mål i samfunnskontrakten er tallfestet. Dette vil ifølge departementet gjøre det lettere å vurdere graden av måloppnåelse og om tiltak og virkemidler har hatt ønskede effekter. Kunnskapsdepartementet koordinerer, i samarbeid med partene i arbeidslivet, oppfølgingen av samfunnskontrakten. Departementet opplyser at sektordepartementene har ansvaret for måloppnåelse innen sin sektor og for styringsdialogen med sine underliggende etater.

Kunnskapsdepartementet viser videre til at det er Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet som har ansvar for at målene om flere lære plasser i statlig sektor blir nådd. Som et ledd i arbeidet med å øke antallet lære plasser i staten er det foreslått å etablere et statlig opplæringskontor. Målet er at kontoret skal bidra til å skaffe flere lære plasser og heve kvaliteten på fagopplæringen som gjennomføres i statlige virksomheter.

Tabell 3 Betydningen av ulike forhold for om lærebedriftene tar inn lærlinger.⁶ Tall i prosent

	Stor betydning		Liten betydning	
	Enkeltstående bedrifter	Opplæringskontorer	Enkeltstående bedrifter	Opplæringskontorer
Rekruttering til egen bedrift	74	86	9	4
Lærlingens arbeidsinnsats	72	73	5	4
Fag- og bransjeansvar	67	57	11	12
Samfunnsansvar	69	52	8	15

Kilde: Riksrevisjonen

4.4 utfordringer knyttet til 2 + 2-modellen

Kunnskapsdepartementet viser i intervju til at det er både fordeler og ulemper knyttet til den norske modellen for fag- og yrkesopplæring (2 + 2-modellen). Fordelen med at deler av opplæringen skjer i bedrifter og virksomheter, er at fagutdanningen blir relevant og tilpasset arbeidslivet på en bedre måte enn om opplæringen bare hadde foregått i skole. Departementet viser videre til at Norge har lange tradisjoner med fagopplæring i bedrift, og at den norske modellen får positiv omtale av OECD. Departementet peker i den forbindelse på at partssamarbeidet, der næringslivet blir involvert i utviklingen av læreplaner og i det å skaffe læreplasser, også bidrar til å sikre en relevant fagopplæring.

Lovfesting av elevers rett til læreplass og arbeidsgivers plikt til å tilby læreplass har blitt utredet på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet (Jakhelln 2011). Det ble konkludert med at et slikt tiltak ville være inngripende og vanskelig å gjennomføre.

Utdanningsdirektoratet opplyser i intervju at det ikke har virkemidler for å øke tilgangen på læreplasser som er direkte innrettet mot enkeltbedrifter eller virksomheter. Direktoratet påvirker tilgangen gjennom forvaltningen av tilskuddsordningen til lærebedrifter og arbeidet med læreplaner og tilbudsstrukturen i videregående opplæring. Ifølge Utdanningsdirektoratet er det i liten grad gjennomført tiltak for systematisk å innhente kunnskap om hvordan fylkeskommunene arbeider for å skaffe læreplasser.

Også Kunnskapsdepartementet viser i intervju til at sentrale myndigheter i liten grad har systematisert kunnskap om tiltak og effekter av tiltak for å skaffe læreplasser på fylkeskommunalt nivå. Departementet viser imidlertid til at Utdanningsdirektoratets rapport om dimensjoneringen av utdanningstilbudet gir informasjon om hvilke tiltak fylkeskommunene har iverksatt (Utdanningsdirektoratet 2011d).

Kunnskapsdepartementet opplyser at det er behov for mer informasjonsutveksling mellom fylkeskommunene om tiltak for å skaffe til veie flere læreplasser. Departementet viser til at et viktig mål med satsingen "Ny GIV" for økt gjennomføring i videregående opplæring, er å legge til rette for slik erfaringsutveksling. Kunnskapsdepartementet er i dialog med fylkeskommunene om hvordan "Ny GIV" kan videreføres etter 2013.

4.4.1 Forhold lærebedriftene legger vekt på

Spørreundersøkelsen til opplæringskontorer og enkeltstående lærebedrifter viser betydningen av ulike forhold for om bedriftene tar inn lærlinger. Det framgår av tabell 3 at for flertallet av bedriftene har rekruttering til egen bedrift og lærlingens arbeidsinnsats stor betydning for om de ønsker å ta inn lærlinger.

Fag- og bransjeansvar (hensynet til videreføring av faget og fagtradisjonen) og samfunnsansvar (hensynet til at ungdom får læreplass) har også stor betydning for de fleste av lærebedriftene når det gjelder om de ønsker å ta inn lærlinger, men ikke i samme grad som rekruttering og arbeidsinnsats.

Tabell 4 viser at høyt fravær fra skoledelen av fag- og yrkesopplæringen for flertallet av lærebedriftene ofte er en årsak til at bedriften ikke ønsker å tilby læreplass. Mange lærebedrifter

6) Det er fem svarkategorier i spørreundersøkelsen: "i svært liten grad", "i liten grad", "i verken liten eller stor grad", "i stor grad" og "i svært stor grad". De to første og de to siste kategoriene er slått sammen og omformulert til "liten betydning" og "stor betydning". Midtkategorien i spørreundersøkelsen ("i verken liten eller stor grad") er ikke framstilt i tabellen.

Tabell 4 Betydningen av ulike forhold som gjør at lærebedrifter ikke ønsker å tilby læreplass eller svekker lærebedriftenes ønske om å ta inn lærlinger. ⁷ Tall i prosent

	I stor grad		I liten grad	
	Enkeltstående bedrifter	Opplæringskontorer	Enkeltstående bedrifter	Opplæringskontorer
Høyt fravær	81	97	7	1
Svake resultater fra skolen	43	68	24	24
Svak grunnkompetanse	52	65	15	9

Kilde: Riksrevisjonen

oppgir også svake resultater fra skoledelen som en årsak her. Over halvparten av enkeltstående lærebedrifter og opplæringskontorer oppgir at svak grunnkompetanse fra skoledelen av opplæringen svekker bedriftens interesse for å ta inn lærlinger.

I spørreundersøkelsen oppgir i tillegg 52 prosent av de enkeltstående lærebedriftene og 58 prosent av opplæringskontorene at de må bruke uforholdsmessig mye tid i begynnelsen av læretiden for at lærlingen skal komme opp på et tilfredsstillende faglig nivå.

4.4.2 Læreplasser i kommunene

I 2011 utgjorde nye statlige lærekontrakter 5 prosent av det totale antallet nye godkjente lærekontrakter, mens kommunale kontrakter utgjorde 16 prosent.

Fylkeskommunene opplyser i intervjuer at det er vanskelig å få kommunene til å tilby læreplasser, og at anstrengt kommuneøkonomi ofte er begrunnelsen for at det er slik. En undersøkelse gjennomført av FAFO viste at noen kommuner satset bevisst på fagopplæring, mens andre valgte å redusere omfanget av læreplasser som skulle tilbys (FAFO 2006). Beslutningen om å ta inn lærlinger og hvor mange som skulle tas inn, ble i de fleste tilfeller tatt på politisk nivå. Undersøkelsen viste videre at kommuner som hadde redusert inntaket av lærlinger i løpet av de siste årene, i hovedsak begrunnet dette med økonomi. Undersøkelsen viste også at den interne finansieringen i kommunen hadde stor betydning for inntaket av lærlinger. I de kommunene der finansieringsansvaret lå hos den enkelte virksomhet, var virksomhetene mindre villige til å ta inn lærlinger. Virkningen av at det var slik, ble forsterket når man fra sentralt hold i kommunen

var forsiktig med å presse virksomhetene til å ta inn lærlinger.

Kunnskapsdepartementet viser i intervju til at staten eller fylkeskommunene ikke har andre tiltak og virkemidler for å øke antallet læreplasser overfor kommunene enn de har overfor private bedrifter. Departementet peker på at det er kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) som skal følge opp forpliktelsen som ligger i samfunnskontrakten, overfor kommunene. Ifølge departementet opplever også KS at det er en utfordring at noen kommuner i liten grad tar inn lærlinger, og at det er et behov for å arbeide med denne utfordringen.

7) Det er fem svarkategorier i spørreundersøkelsen: "svært uenig", "uenig", "verken enig eller uenig", "enig" og "svært enig". De to første og de to siste kategoriene er slått sammen i tabellen og omformulert til "i liten grad" og "i stor grad". Midtkategorien i spørreundersøkelsen ("verken enig eller uenig") er ikke framstilt i tabellen.



Tilbud om læreplass er viktig for den enkeltes mulighet til å gjennomføre fag- og yrkesopplæringen.

Foto: Colourbox

5 Fylkeskommunenes oppfølging av fagopplæringen i bedrift

5.1 Forsvarlig system

5.1.1 Forsvarlig system på opplæringsområdet

Kommuner og fylkeskommuner er i henhold til opplæringslova (§ 13-10 (2)) pålagt å ha et forsvarlig system som skal sikre at kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylt. Kravet om et forsvarlig system innebærer at kommuner og fylkeskommuner skal ha et internkontrollsystem på opplæringsområdet som kan bidra til å avdekke lovbrudd og sørge for at det blir satt i verk tiltak slik at feil kan rettes opp. Et system for internkontroll som fungerer, er nødvendig for å sikre at skoleeiers plikter og elevenes rettigheter blir oppfylt over tid.

I Utdanningsdirektoratets *Veileder om kravet til skoleeiers forsvarlige system* fra 2007 har direktoratet konkretisert hvilke elementer som bør inngå i et forsvarlig system for vurdering av om kravene i regelverket blir oppfylt. Blant elementene inngår beskrivelse av

- rutiner eller andre tiltak som er egnet for å bekrefte god tilstand og/eller avdekke og forebygge manglende overholdelse av gjeldende lover og forskrifter
- rutiner for å rette opp og forbedre forhold som er oppdaget, og rutiner for å følge opp ulike kvalitetsvurderinger
- rutiner for å følge opp kritiske områder i opplæringsvirksomheten

Kommunenes og fylkeskommunenes forsvarlige system på opplæringsområdet har tidligere vært gjenstand for tilsyn. Spesialundervisning var tema for felles nasjonalt tilsyn i kommunene i 2007 og 2008, sammen med bestemmelsen om forsvarlig system. Et av hovedfunnene fra 2007 og 2008 var at kommunene ikke hadde et forsvarlig system for å avdekke, vurdere og følge opp om elevene fikk tilfredsstillende utbytte av opplæringen, eller om plikten til å gi tilpasset opplæring ble oppfylt, jf. *Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisning i grunnskolen* (Dokument 3:7 (2010–2011)). Tilsynene avdekket at langt over halvparten av kommunene som var gjenstand for tilsyn, ikke hadde oppfylt kravene til et forsvarlig system.

Også fylkeskommunenes forsvarlige system var omfattet av det nasjonale tilsynet i 2007 og 2008. Tilsynene avdekket svakheter i fylkeskommunenes forsvarlige system for å vurdere om kravene i opplæringslova ble oppfylt. Fylkeskommunene manglet, i likhet med kommunene, et forsvarlig system for å avdekke om elevene fikk tilfredsstillende utbytte av opplæringen, eller om plikten til å gi tilpasset opplæring ble oppfylt. I 2008 ble det også trukket fram at ingen av fylkeskommunene oppfylte lovens krav til et forsvarlig system for å oppfylle elevenes rett til minste årstimetall. I Utdanningsdirektoratets *Rapport fra felles nasjonalt tilsyn i 2007* står det følgende:

"Observasjonene viser videre at det er avdekket systemavvik hos relativt mange fylkeskommuner. Det er grunn til å anta at den enkelte fylkeskommune burde ha bedre forutsetninger enn den enkelte kommune for å sikre at det foreligger forsvarlige systemer. Fylkeskommunen har generelt en større administrasjon og majoriteten av deres oppgaver er knyttet til opplæringsområdet. Det kan således se ut som innføringen av kravet om forsvarlig system ikke i full grad har oppfylt lovgivers intensjon om en mer aktiv oppfølging fra fylkeskommunenes side, et mer helhetlig system og en styrking av mulighetene for tilsyn."

5.1.2 Forsvarlig system for fagopplæring i bedrift

Kravet om et forsvarlig system omfatter også fagopplæring i bedrift. I flere fylkesrevisjoner er det avdekket svakheter i fylkeskommunenes forsvarlige system for oppfølging av fag- og yrkesopplæringen. I en av revisjonene blir det blant annet pekt på at det ikke er utarbeidet et overordnet kvalitetssystem som tilfredsstillende kravene i opplæringslova. I en annen revisjon er det vist til svakheter og mangler i systemet for å sikre kvaliteten i den enkelte lærlings opplæringsssituasjon. Det blir blant annet vist til at det mangler rutinebeskrivelser på enkelte viktige områder som berører lærlingene, og det konkluderes med at fylkeskommunen ikke har tilstrekkelig oversikt over lærlingenes opplæringsssituasjon. I én revisjon pekes det på at systemet for oppfølging av

læringer i bedrift ikke er tilstrekkelig dokumentert. I rapporten anbefales det at fylkeskommunen utarbeider et helhetlig kvalitetssystem for fagopplæringen og blant annet gjennomgår kvalitetssystem og rutiner for å sikre at nødvendige elementer i et forsvarlig system er til stede.

I spørreundersøkelsen til fylkeskommunene oppgir 9 av 19 fylkeskommuner at det er etablert et forsvarlig system for vurdering av om lovens krav til fagopplæring i bedrift blir oppfylt. De øvrige fylkeskommunene opplyser at systemet er delvis etablert eller under utvikling. En fylkeskommune oppgir at et forsvarlig system ikke er etablert.

Fylkeskommunene skal legge alle saker med betydning for fag- og yrkesopplæringen fram for yrkesopplæringsnemnda. Det omfatter også fylkeskommunenes forsvarlige system for fagopplæring i bedrift. 4 av 18 fylkeskommuner oppgir i undersøkelsen at yrkesopplæringsnemnda ikke har behandlet fylkeskommunens forsvarlige system.

Det framgår av spørreundersøkelsen til fylkeskommunene, gjennomgang av framlagt dokumentasjon og intervjuer at det er stor variasjon i måten de forsvarlige systemene er utformet på. Det gjelder både med hensyn til om det er etablert et særskilt system for fagopplæring i bedrift, og med hensyn til om systemet er integrert i et helhetlig system for fag- og yrkesopplæringen eller for videregående opplæring. Det er også stor variasjon mellom fylkeskommunene når det gjelder om og i hvilken grad det er etablert rutiner og prosedyrer for oppfølging av fagopplæringen.

Forsvarlig system i fem fylkeskommuner

Med utgangspunkt i *Veileder om kravet til skoleeiers forsvarlige system* kan det forventes at fylkeskommunenes forsvarlige system blant annet skal inkludere følgende rutiner for oppfølging av fagopplæring i bedrift:

- rutiner for godkjenning og regodkjenning av lærebedrifter
- rutiner for veiledning og oppfølging av lærebedrifter
- rutiner/maler for årlig rapportering fra opplæringskontorer og lærebedrifter
- rutiner for kontroll/dokumentasjon av om lærebedriftenes internkontrollsystemer er på plass

- rutiner for kontroll/dokumentasjon av om lærebedriftenes interne opplæringsplaner er på plass

Gjennomgangen av skriftlig dokumentasjonen fra fem fylkeskommuner viser at to av fylkeskommunene kunne dokumentere at et forsvarlig system var etablert. I de to fylkeskommunene forelå skriftlige rutiner for fylkeskommunens oppfølging av lærebedrifter. Disse omfattet blant annet rutiner for fylkeskommunenes oppgaver og aktiviteter knyttet til godkjenning av lærebedrifter, veiledning av lærebedrifter og oppfølging av om lærebedriftene følger opp lovpålagte krav. Rutinene var samlet i en egen håndbok, og de forelå i tillegg i lett tilgjengelige elektroniske versjoner. Rutinene beskrev nærmere framgangsmåter for ulike oppfølgingstiltak, oppstart og slutføring i tillegg til ansvaret for gjennomføring. Til hver av rutinebeskrivelsene fantes det henvisning til aktuell hjemmel i lov og forskrift.

De framlagte systemene framsto som egnet til å kunne bekrefte god tilstand og/eller avdekke og forebygge manglende overholdelse av lover og forskrifter for fylkeskommunens oppfølging av fagopplæringen i bedrift. Begge fylkeskommunene viser i intervju til at det forsvarlige systemet var under stadig utvikling, og at rutinene ble oppdatert kontinuerlig i tråd med endringer i lov og regelverk.

Tre fylkeskommuner kunne ikke i tilstrekkelig grad dokumentere at et forsvarlig system for fagopplæring i bedrift var etablert. En av fylkeskommunene viser i intervju til at Utdanningsdirektoratet i sin veileder har stilt tydelige krav om at det forsvarlige systemet for kvalitetssikring og oppfølging av fagopplæringen skal være skriftlig. Fylkeskommunen opplyser at den er i gang med et arbeid for å utvikle et forsvarlig system for videregående opplæring, men at det fortsatt er mye som gjenstår i arbeidet med utviklingen av systemet.

En annen fylkeskommune opplyser at den har enkelte rutiner og prosedyrer for kvalitetssikring og oppfølging av fagopplæringen i bedrift, men at det fortsatt gjenstår arbeid med å utforme et helhetlig og dokumenterbart forsvarlig system på området. Fylkeskommunen opplyser at det arbeides med å integrere alle rutiner og prosedyrer på fagopplæringsområdet i et nytt og helhetlig kvalitetssystem for hele fylkeskommunen.

Den tredje fylkeskommunen opplyser at den ikke har arbeidet så mye med rutiner og prosedyrer, men i sin forståelse av kravet til forsvarlig system har lagt hovedvekten på å utforme mer overordnede kvalitetsdokumenter. Disse dokumentene inneholder beskrivelser av mål, måloppnåelse og gjennomførte aktiviteter og er ifølge fylkeskommunen ment å legge føringer for hvilke arbeidsområder som skal prioriteres de neste årene. Ifølge denne fylkeskommunen kan de generelle kravene til forsvarlig system i lov og veileder være vanskelige å bryte ned. Det ble også vist til at et kvalitetsvurderingssystem på nasjonalt nivå kunne gjøre det lettere å utforme tilsvarende systemer på fylkeskommunalt nivå.

De tre fylkeskommunene som ikke i tilstrekkelig grad har dokumentert et forsvarlig system for oppfølging av fagopplæring i bedrift i 2012, har tidligere fått avdekket svakheter i det forsvarlige systemet i fylkesrevisjoner gjennomført i 2009 og 2010.

Myndighetenes vurdering av systemkravet

Utdanningsdirektoratet peker i intervju på at opplæringslovas bestemmelse om forsvarlig system gir skoleeiere stor frihet til å tilpasse systemet til regionale og lokale behov. Om skoleeier har ett forsvarlig system eller flere systemer som dekker de ulike områdene i loven og forskriften, er opp til den enkelte skoleeier. Direktoratet understreker at hensikten er at systemet skal kunne bidra til å vurdere, avdekke og rette opp avvik fra opplæringslova med forskrifter. Ifølge Utdanningsdirektoratet er fylkeskommunene tilbuds bistand til å utvikle forsvarlige systemer som vil gjøre det enklere og mer effektivt å levere tjenester av god kvalitet til elevene. Fylkeskommunene har så langt ikke fulgt opp dette tilbudet.

Utdanningsdirektoratet mener bestemmelsen om forsvarlig system kunne vært bedre regulert, og har derfor foreslått en forskriftshjemmel for å tydeliggjøre innholdet i bestemmelsen.

Kunnskapsdepartementet opplyser i intervju at det har vært vurdert om det er behov for endringer i bestemmelsen om forsvarlig system. Bestemmelsen ble innført i 2004 og må ses i sammenheng med kravene til egenkontroll som ligger i kommuneloven. Departementet har vurdert om det bør stilles krav til internkontroll i en egen forskrift til opplæringslova. I denne vurderingen mener departementet at det må gjøres en avveining mellom behovet for et mer

detaljert regelverk og det behovet for administrasjon som et nytt regelverk krever. Kunnskapsdepartementet vil vurdere andre sektorers erfaringer med internkontrollbestemmelser før det trekkes konklusjoner med hensyn til dette spørsmålet.

5.2 Godkjenning og oppfølging av lærebedrifter

Fylkeskommunen har ansvar for å godkjenne lærebedrifter – enkeltstående lærebedrifter, opplæringskontorer og medlemsbedrifter i opplæringskontorer. Fylkeskommunen skal kontrollere at den enkelte bedrift oppfyller kravene for å bli godkjent som lærebedrift. Det er to minstevilkår for å bli godkjent som lærebedrift: Bedriften må kunne gi en opplæring som er i samsvar med læreplanen, og bedriften må ha faglig kvalifiserte personer som har ansvar for gjennomføringen av opplæringen.

Fylkeskommunen kan trekke tilbake en godkjenning dersom lærebedriften ikke lenger oppfyller kravene til å være lærebedrift. Lærebedriftene må godkjennes på nytt dersom det har gått mer enn to år fra siste avsluttede lærekontrakt.

Fylkeskommunen skal i forbindelse med godkjenning av lærebedrifter veilede og følge opp bedriftene. Fylkeskommunen har også et ansvar for den videre oppfølgingen og veiledningen av lærebedriftene for å sikre at bedriftene gir en opplæring som er i samsvar med lov og forskrift.

5.2.1 Godkjenning av lærebedrifter

Fylkeskommunenes praksis for godkjenning av lærebedrifter er berørt i to fylkesrevisjoner. I den ene revisjonen blir det konkludert med at rutiner for godkjenning av lærebedrifter i stor grad er i tråd med regelverket. I den andre revisjonen blir det pekt på at det brukes mye ressurser på godkjenningsprosessen, og at ansvaret ser ut til å bli håndtert på en god måte.

I spørreundersøkelsen oppgir 18 fylkeskommuner at det er etablert skriftlige rutiner for godkjenning av lærebedrifter og opplæringskontorer. En fylkeskommune oppgir at det kun er etablert rutiner for godkjenning av opplæringskontorer. Fylkeskommunene som er intervjuet, viser til at godkjenning av lærebedrifter skjer på bakgrunn av innsendt dokumentasjon fra bedriftene. Det legges særlig vekt på dokumentasjon av faglig leders kompetanse.

Flere fylkeskommuner opplyser i intervju at det også er etablert en praksis med besøk hos bedrifter i forbindelse med godkjenning som lærebedrift. Besøkene brukes blant annet til å gjennomgå de bestemmelsene i lov og forskrift som er relevante for den opplæringen bedriften skal gi, og til å øke kunnskapen hos lærebedriftene om hvilken rolle de har, og hvilket ansvar som følger av å være lærebedrift. En fylkeskommune viser til at godkjenningen av lærebedrifter i stor grad er basert på tillit til bedriftenes egne vurderinger av om de er i stand til å tilfredsstille kravene i læreplanen for faget.

En fylkeskommune viser også til at dersom en bedrift ønsker å bli medlem av et opplæringskontor, kontrollerer fylkeskommunen at de formelle kravene for å bli lærebedrift er oppfylt, mens opplæringskontoret har hovedansvaret for å vurdere om bedriften kan gi et godt faglig tilbud til lærlingene. En annen fylkeskommune opplyser at det kun er bedrifter som ønsker selvstendig godkjenning, som søker fylkeskommunen om godkjenning, mens bedrifter som ønsker å stå som medlemsbedrifter av et opplæringskontor, søker det aktuelle kontoret om medlemskap. Et opplæringskontor opplyser i intervju at fylkeskommunene legger avgjørende vekt på kontorets faglige vurderinger av om en bedrift oppfyller vilkårene for å bli lærebedrift. Ifølge kontoret har ikke fylkeskommunene selv den faglige kompetansen som skal til for å vurdere om en bedrift oppfyller disse kravene.

Spørreundersøkelsen til fylkeskommunene viser at få lærebedrifter og opplæringskontorer blir fratatt godkjenningen som lærebedrift. Ti fylkeskommuner oppgir at ingen lærebedrifter er fratatt godkjenning i perioden fra 2006 til 2010. Tolv fylkeskommuner opplyser at ingen lærebedrifter mistet godkjenningen i 2011. I intervju opplyser flere fylkeskommuner at det er etablert en praksis med oppfølging og regodkjenning av lærebedrifter som ikke har hatt lærling på to år. Flere fylkeskommuner opplyser at lærebedrifter kun mister godkjenningen når det blir avdekket kritikkverdige forhold, som for eksempel at lærebedriften etter gjentatte oppfordringer ikke utbedrer det interne kvalitetssystemet. En fylkeskommune viser til at det er krevende i tilstrekkelig grad å dokumentere at en bedrift ikke lenger oppfyller kravene til å være godkjent som lærebedrift. Fylkeskommunen peker samtidig på at det i flere tilfeller kan skje at bedrifter ikke lenger ønsker å videreføre godkjenningen som

lærebedrift fordi de ser at de ikke er i stand til å ivareta de forpliktelsene det innebærer.

Yrkesopplæringsnemndas rolle i godkjenningen

Før fylkeskommunen kan godkjenne lærebedriften, må bedriften være faglig vurdert av yrkesopplæringsnemnda. Fylkeskommunen skal legge avgjørende vekt på nemndas faglige vurdering før endelig vedtak om godkjenning fattes. Det legges i Ot.prp. nr. 41 (2006–2007) til grunn at yrkesopplæringsnemndas faglige vurdering bør være avgjørende for om fylkeskommunen skal godkjenne lærebedriften. Det vises til at en slik faglig vurdering før vedtaket er så viktig for å sikre kvaliteten på opplæringen at den bør være avgjørende for om godkjenning blir gitt eller trukket tilbake.

Spørreundersøkelsen til fylkeskommunene viser at oppgaven med å vurdere bedrifter som søker om å bli lærebedrift, i mange tilfeller er delegert fra yrkesopplæringsnemnda til fylkeskommunen. Det framgår av tabell 5 at yrkesopplæringsnemnda i 4 av 18 fylkeskommuner gir en faglig vurdering av enkeltstående lærebedrifter før godkjenning. Tabellen viser videre at slik vurdering gis i 9 av 18 fylkeskommuner når det gjelder opplæringskontorer.

Tabell 5 Gir yrkesopplæringsnemnda en faglig vurdering av enkeltstående lærebedrifter og opplæringskontorer før godkjenning?

	Ja	Nei	Sum
Enkeltstående lærebedrifter	4	14	18
Opplæringskontorer	9	9	18

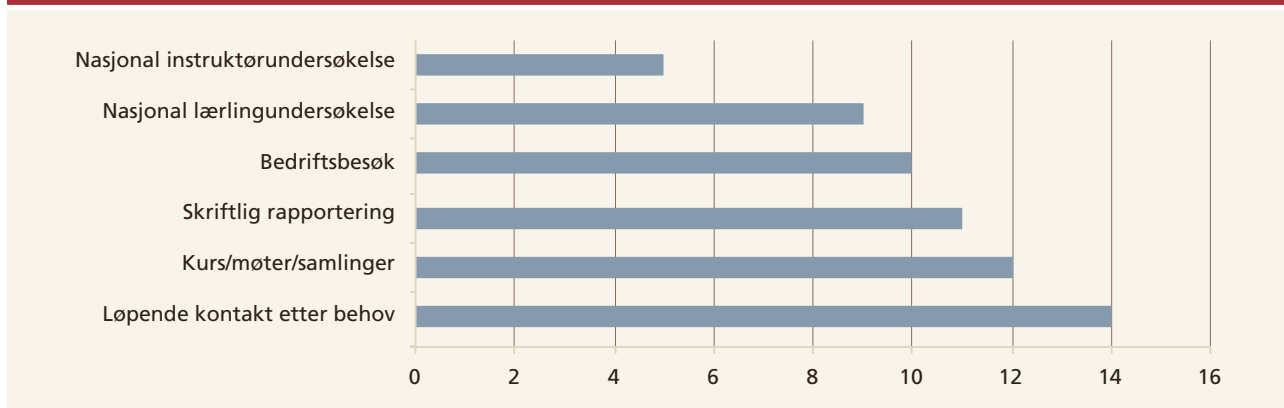
Kilde: Riksrevisjonen

En fylkeskommune viser i intervju til at hovedårsaken til at den faglige vurderingen delegeres til fylkeskommunen, er at yrkesopplæringsnemnda har begrensede faglige forutsetninger for å godkjenne lærebedrifter. Enkelte fylkeskommuner viser også til at nemnda ikke har kapasitet til å kunne involvere seg i enkeltsaker. Tre av fylkeskommunene som er intervjuet, opplyser at yrkesopplæringsnemnda har utarbeidet eller godkjent retningslinjer for fylkeskommunens faglige vurdering av lærebedrifter.

5.2.2 Oppfølging av lærebedrifter

I flere av fylkesrevisjonene som er gjennomgått, pekes det på mangelfull og lite systematisk oppfølging av lærebedrifter og lærlinger fra fylkeskommunenes side. Det vises blant annet til

Figur 1 Tiltak som oppgis som viktige for oppfølgingen av lærebedrifter og opplæringskontorer. Antall fylkeskommuner.



Kilde: Riksrevisjonen

manglende bruk og oppfølging av egne kvalitetsdokumenter.

Spørreundersøkelsen til fylkeskommunene viser at det er stor variasjon i hva fylkeskommunene selv anser som sentrale tiltak og virkemidler for å følge opp lærebedrifter og opplæringskontorer i fylket. Figur 1 viser at de fleste fylkeskommunene (14) oppgir at løpende kontakt etter behov på e-post eller telefon er mest sentralt for å følge opp lærebedriftene. Elleve fylkeskommuner oppgir at skriftlig rapportering fra lærebedriftene i stor eller svært stor grad er sentralt, mens tolv fylkeskommuner peker på kurs, møter og samlinger som sentrale oppfølgingstiltak.⁸

En fylkeskommune viser i intervju til at det generelt er en risiko for at oppfølgingen av lærebedriftene ikke er tilstrekkelig. Det er for eksempel vanskelig å avdekke om det er mangler knyttet til planer for den enkelte lærling i bedriftene. Fylkeskommunen viser imidlertid til at det kun er fem prosent som stryker på fagprøvene. Den lave strykeprosenten indikerer ifølge fylkeskommunen at kvaliteten på fagopplæringen er god. To fylkeskommuner viser til at det er en stor fordel for oppfølgingen av lærebedrifter at disse er organisert i et opplæringskontor. Det gjør oppfølgingen lettere for fylkeskommunen. En fylkeskommune viser til at det er behov for en tettere og mer systematisk oppfølging av enkeltstående lærebedrifter, og at det arbeides med å forbedre rutine for oppfølgingen av disse.

Svarene på spørreundersøkelsen til lærebedriftene viser at enkeltstående lærebedrifter er mindre

8) Andre oppfølgingstiltak som beskrives som sentrale i kommentarfeltet i spørreundersøkelsen, er blant annet årlige samarbeidssamtaler med opplæringskontorer, årlig kvalitetsdialog og utviklingsdialoger med opplæringskontorer og dessuten deltakelse på styremøter i opplæringskontorer.

fornøyd med fylkeskommunenes oppfølging av bedriftene enn det opplæringskontorene er. Om lag 25 prosent av de enkeltstående lærebedriftene og 10 prosent av opplæringskontorene opplever fylkeskommunens oppfølging og veiledning av bedriftene som dårlig.

Bedriftsbesøk

I fylkesrevisjonene pekes det på at utvelgelsen av bedrifter som skal besøkes, er lite systematisk, og at fylkeskommunenes egne mål for antall bedriftsbesøk ikke nås. En revisjon viser til at fylkeskommunens målsetting om bedriftsbesøk kun omfatter enkeltstående lærebedrifter, og etterlyser slike besøk også hos lærebedrifter som er tilknyttet opplæringskontorer.

Det varierer i hvilken grad fylkeskommunene selv anser bedriftsbesøk som et sentralt oppfølgingstiltak. Svar på spørreundersøkelsen til fylkeskommunene viser at ti fylkeskommuner mener bedriftsbesøk i stor grad er et sentralt tiltak for å følge opp lærebedrifter og opplæringskontorer. En fylkeskommune oppgir at bedriftsbesøk i liten grad er et sentralt oppfølgingstiltak. Spørreundersøkelsen viser også store variasjoner i antallet bedriftsbesøk som ble gjennomført av fylkeskommunene i 2011.

Spørreundersøkelsen viser videre at det varierer hvilke kriterier den enkelte fylkeskommune legger til grunn når det skal velges ut hvilke lærebedrifter og opplæringskontorer som skal besøkes. Flere av de spurte viser til at bedrifter besøkes i forbindelse med godkjenning som lærebedrift. Noen har måltall og et fast opplegg for bedriftsbesøk, som at alle opplæringskontorer skal besøkes årlig, at alle lærlinger skal besøkes én gang i løpet av læretiden, eller at alle førsteårs lærlinger i enkeltstående lærebedrifter skal

besøkes. Flere fylkeskommuner oppgir også at lærebedriftene besøkes etter behov, enten etter henvendelse fra lærling eller bedrift eller som følge av at det avdekkes avvik og kritikkverdige forhold.

De fleste fylkeskommunene oppgir at det er etablert rutiner for dokumentasjon av informasjonen fra bedriftsbesøk, for eksempel i form av egne referatskjemaer og maler for rapportering. Flere fylkeskommuner oppgir at de benytter VIGO til å registrere bedriftsbesøk. I mange fylkeskommuner legges oppsummeringer av informasjonen som er innhentet gjennom bedriftsbesøk, fram for yrkesopplæringsnemnda.

Flere fylkeskommuner som er intervjuet, viser til at det ikke er ressurser til å gjennomføre bedriftsbesøk som planlagt eller ønsket. En fylkeskommune viser til at den ikke har kapasitet til å gjennomføre systematiske besøk hos enkeltstående lærebedrifter, bortsett fra i tilfeller der det kommer signaler om kritikkverdige forhold. En annen fylkeskommune opplyser at den prioriterer å delta på styremøter i opplæringskontorer, og at den i mindre grad gjennomfører systematiske besøk hos enkeltbedrifter. Ifølge denne fylkeskommunen er derfor oppfølgingen av opplæringskontorene generelt bedre enn oppfølgingen av enkeltstående lærebedrifter.

Nasjonale lærling- og instruktørundersøkelser

Utdanningsdirektoratet har utformet fem brukerundersøkelser som gir elever, lærere, foreldre, lærlinger og instruktører mulighet til å si fra om forhold som har betydning for trivsel og læring. Blant undersøkelsene er en egen lærlingundersøkelse og en instruktørundersøkelse, der lærlinger og instruktører i lærebedrifter kan gi uttrykk for hva de mener om opplæringen og andre forhold som er viktige for læringsutbytte og trivsel. Undersøkelsene inneholder spørsmål om blant annet bruk av læreplaner, dokumentasjon av opplæring, veiledning og oppfølging og vurderinger av opplæringen.

Fylkeskommunene har ansvar for å tilrettelegge for bruken av undersøkelsene i sine fylker. Det er opp til den enkelte fylkeskommune å bestemme i hvilken grad resultatene fra undersøkelsene skal brukes til å følge opp arbeidsmiljø og kvalitet i fagopplæringen. Tabell 6 viser at det er mellom seks og elleve fylkeskommuner som har benyttet lærling- og instruktørundersøkelsene i perioden fra 2007 til 2012.

Tabell 6 Antall fylkeskommuner som har benyttet lærling- og instruktørundersøkelsene

Skoleår	Lærlingundersøkelsen	Instruktørundersøkelsen
2007–2008	7	7
2008–2009	11	11
2009–2010	6	6
2010–2011	11	11
2011–2012	10	10

Kilde: Utdanningsdirektoratet

I flere fylkesrevisjoner er det pekt på at fylkeskommunene i for liten grad tar i bruk den nasjonale lærlingundersøkelsen i sin oppfølging av lærebedrifter. I en av revisjonene blir det påpekt at fylkeskommunens egne undersøkelser ikke gir tilstrekkelig systematisk informasjon om lærlingenes situasjon ute i bedriftene.

Spørreundersøkelsen til fylkeskommunene viser at ni fylkeskommuner i stor grad anser den nasjonale lærlingundersøkelsen som sentral for oppfølgingen av lærebedrifter. Nasjonal instruktørundersøkelse blir oppfattet som sentral av fem fylkeskommuner.

Flere fylkeskommuner peker i intervju på at svarprosenten på undersøkelsene er for lav til at fylkeskommunen har kunnet benytte resultatene til oppfølging av lærebedriftene i fylket. Det framgår av tabell 7 at svarprosenten på lærlingundersøkelsen varierer mellom 29,1 og 42,2 prosent i perioden fra 2007 til 2012. I samme periode er svarprosenten på instruktørundersøkelsen på mellom 6,4 og 13,4 prosent.

Tabell 7 Svarprosent på lærling- og instruktørundersøkelsen, hele landet

Skoleår	Lærlingundersøkelsen	Instruktørundersøkelsen
2007–2008	37,9	11,5
2008–2009	35,9	13,4
2009–2010	29,1	10,5
2010–2011	35,9	7,4
2011–2012	42,2	6,4

Kilde: Utdanningsdirektoratet

En fylkeskommune opplyser i intervju at den lave svarprosenten skyldes at undersøkelsene er for omfattende og lite brukervennlige, og at de bør forenkles dersom de skal fungere etter hensikten. Det pekes også på at slike undersøkelser er svært ressurskrevende å gjennomføre.



Fylkeskommunene har ansvar for å formidle læreplasser og følge opp fagopplæringen. Foto: Colourbox

Instruktørundersøkelsen vil ifølge én fylkeskommune være et tiltak med svært begrenset effekt i forhold til de kostnadene den medfører for fylkeskommunen.

En annen fylkeskommune viser i intervju til at aktiv oppfølging (blant annet ved bruk av Facebook og SMS) har bidratt til høy svarprosent på lærlingundersøkelsen. Fylkeskommunen legger også mye arbeid i å analysere og bryte ned resultatene fra undersøkelsene. Hvert opplæringskontor får utarbeidet en rapport som viser oppnådde resultater. De opplæringskontorene og bransjene som ikke oppnår tilfredsstillende resultater, følges opp spesielt. En fylkeskommune viser til at den for å øke svarprosenten har engasjert eksterne konsulentfirmaer til å gjennomføre undersøkelsene. Ambisjonen er å kunne bruke resultatene fra undersøkelsene til å identifisere bransjer, enkeltbedrifter og opplæringskontorer som særlig bør følges opp.

Oppfølging av opplæringskontorer

En av fylkeskommunene viser i intervju til at organisering av lærebedrifter i opplæringskontorer bidrar til å forenkle fylkeskommunenes

arbeid. Fylkeskommunen ser samtidig et behov for at enkelte opplæringskontorer trenger tettere oppfølging fra fylkeskommunen enn andre. En annen fylkeskommune viser til at medlemskap i et opplæringskontor generelt er nyttig, særlig i tilfeller der enkeltbedrifter har problemer med å tilby opplæring som dekker hele læreplanen. Fylkeskommunen peker samtidig på at det kan variere i hvilken grad kvaliteten på opplæringen best sikres ved at bedrifter slutter seg til et opplæringskontor.

Det kan ifølge fylkeskommunen dessuten være utfordrende å følge opp store kontorer som har dekningsområde på tvers av fylkesgrenser, blant annet fordi ansvarsfordelingen mellom berørte fylkeskommuner da kan bli uklare. Ifølge fylkeskommunen er det generelt grunn til å se nærmere på opplæringskontorenes roller og funksjoner i gjennomføringen av opplæringen i bedrift. Det pekes på at enkeltbedrifter kan være for lite bevisst sin rolle som lærebedrift, og at medlemskap i et opplæringskontor kan bli oppfattet som en måte for å kjøpe seg fri fra de pliktene enkeltbedriftene har.

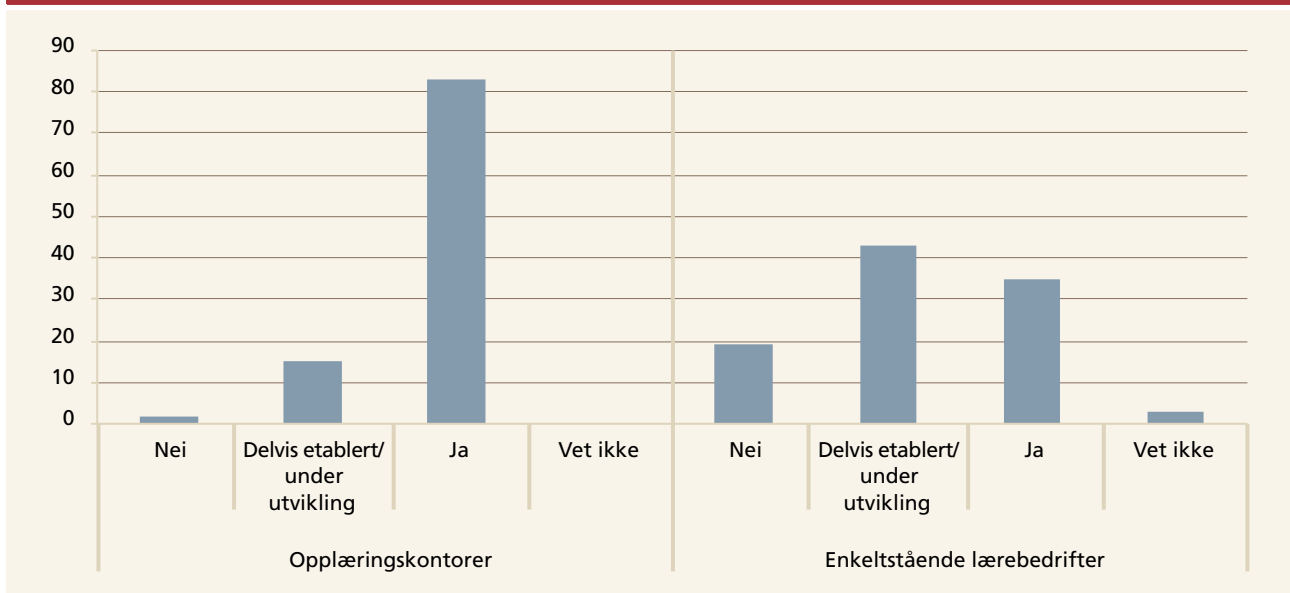
Yrkesopplæringsnemndenes rolle i oppfølgingen

Intervjuene med fylkeskommunene viser at det varierer i hvilken grad yrkesopplæringsnemndene er involvert i fylkeskommunenes oppfølging av fagopplæringen. En fylkeskommune opplyser at nemnda er en viktig støttespiller og generelt i stor grad er involvert i fylkeskommunenes arbeid med å sikre og utvikle kvaliteten på fagopplæringen. Andre fylkeskommuner opplyser at yrkesopplæringsnemnda i liten grad er involvert i dette arbeidet. Det blir pekt på utfordringer knyttet til nemndas rolleforståelse, etter at nemndene i 2007 gikk fra å være vedtaksorganer til å bli rådgivende organer i godkjennings- og oppfølgingsprosesser. Flere fylkeskommuner mener det er behov for mer aktive og slagkraftige yrkesopplæringsnemnder som i større grad kan bidra til utviklingen av kvaliteten på fagopplæringen i fylket.

5.3 Krav til lærebedrifter og opplæringskontorer

I opplæringslova er det stilt krav om at lærebedrifter skal ha internt kvalitetssikringsystem, utforme intern opplæringsplan og rapportere årlig til fylkeskommunen. Dette skal bidra til å sikre at rettighetene til lærlingen etter lov og forskrift blir oppfylt, og at opplæringen har et forsvarlig innhold.

Figur 2 Interne kvalitetssikringssystemer i opplæringskontorer og enkeltstående lærebedrifter. Tall i prosent



Kilde: Riksrevisjonen

Spørreundersøkelsen til opplæringskontorer og enkeltstående lærebedrifter viser at det varierer i hvilken grad lærebedrifter og opplæringskontorer oppfyller de lovpålagte kravene. Kravene ivaretas i minst grad av de enkeltstående lærebedriftene.

5.3.1 Interne kvalitetssikringssystemer

Figur 2 viser at 19 prosent av de enkeltstående lærebedriftene i spørreundersøkelsen opplyser at det ikke er etablert noe internt kvalitetssikringssystem for opplæringen, mens 43 prosent opplyser at et slikt system er delvis etablert eller under utvikling. Av opplæringskontorene opplyser 2 prosent at det ikke er etablert internt kvalitetssikringssystem, mens 15 prosent opplyser at et slikt system er delvis etablert eller under utvikling.

16 prosent av opplæringskontorene og 58 prosent av de enkeltstående lærebedriftene oppgir at de ikke har lagt dokumentasjon på lærebedriftens interne kvalitetssikringssystem fram for fylkeskommunen.

Det framgår også av spørreundersøkelsen til fylkeskommunene at kravet om internt kvalitetssikringssystem i ulik grad synes å være ivarettatt av opplæringskontorer og enkeltstående lærebedrifter. 12 fylkeskommuner svarer at de opplever at interne kvalitetssikringssystemer i liten grad eller i noen grad er etablert i de enkeltstående lærebedriftene. Når det gjelder opplæringskontorene, opplyser 16 fylkeskommuner at slike systemer i stor grad er på plass. En

fylkeskommune opplyser at slike systemer i noen grad er på plass.

En av fylkeskommunene opplyser i intervju at den ikke har rutiner for direkte å kunne kontrollere om lærebedriftene har etablert interne kvalitetssikringssystemer. En annen fylkeskommune opplyser at det kan være vanskelig å stille krav til private virksomheters interne rutiner, men at den i noen grad har etterspurt dokumentasjon på interne systemer hos opplæringskontorene. Denne fylkeskommunen mener det i større grad er rom for å spørre om hvorvidt interne kvalitetssikringssystemer er på plass i lærebedrifter. En fylkeskommune viser videre i intervju til at enkeltbedrifter kan ha problemer med å forstå systemkravet, og at mange bedrifter først og fremst opererer med kvalitetssikring-kriterier som er knyttet til faget og virksomheten.

5.3.2 Interne planer for opplæringen

I fylkesrevisjoner er det det pekt på at det i liten grad foreligger interne opplæringsplaner for lærlingene. I en av revisjonsrapportene pekes det på at dette medfører at bedriftene ikke tilfredsstiller kravene for å bli godkjent som lærebedrift. I en annen rapport trekkes det fram at opplæringen innenfor enkelte lærebedrifter kunne vært bedre tilrettelagt, spesielt med hensyn til større bruk av læreplan og interne planer for lærlingen.

En gjennomgang av resultatene fra de nasjonale lærlingundersøkelsene fra årene 2007/2008 til 2011/2012 viser at rundt 26 prosent av lærlingene som har besvart undersøkelsene, oppgir at det

Tabell 8 Andel av medlemsbedriftene i opplæringskontoret som har utarbeidet en intern plan for opplæringen

Andel medlemsbedrifter med intern opplæringsplan	Antall opplæringskontor	Andel opplæringskontor
0–19 prosent	10	4
20–39 prosent	14	5
40–59 prosent	32	12
60–79 prosent	43	17
80–100 prosent	151	58
Vet ikke	10	4
Sum	260	100

Kilde: Riksrevisjonen

ikke er laget en intern plan for opplæringen i lærebedriften. Rundt 39 prosent av lærlingene oppgir at de ikke vet om det er laget en plan for opplæringen.⁹

I spørreundersøkelsen til opplæringskontorene ble kontorene bedt om å anslå hvor stor andel av medlemsbedriftene i opplæringskontoret som har utarbeidet en intern plan for opplæringen. Tabell 8 viser at 58 prosent av opplæringskontorene oppgir at mellom 80 og 100 prosent av medlemsbedriftene har utarbeidet en intern plan for opplæringen. 4 prosent av opplæringskontorene oppgir at de ikke vet hvor stor andel av medlemsbedriftene som har utarbeidet en slik.

I spørreundersøkelsen til de enkeltstående lærebedriftene oppgir 57 prosent av bedriftene at de har utarbeidet en intern plan for opplæringen. 35 prosent oppgir at en slik plan er delvis utarbeidet eller under utvikling (jf. tabell 9).

42 prosent av de enkeltstående lærebedriftene og 27 prosent av opplæringskontorene opplyser videre at de ikke har lagt fram dokumentasjon på bedriftenes/medlemsbedriftenes interne planer for fylkeskommunen.

Det framgår også av spørreundersøkelsen til fylkeskommunene at opplæringskontorer og enkeltstående lærebedrifter i ulik grad har utarbeidet interne planer. 14 fylkeskommuner

opplever at interne planer i liten eller i noen grad er etablert i enkeltstående lærebedrifter. 5 fylkeskommuner opplever dette blant opplæringskontorene. 14 fylkeskommuner opplever at interne planer i stor grad er utarbeidet av opplæringskontorene.

En fylkeskommune opplyser i intervju at den blir forevist de interne opplæringsplanene som foreligger, på de årlige møtene som fylkeskommunen gjennomfører med opplæringskontorene. Fylkeskommunen stiller imidlertid ikke krav om at de interne opplæringsplanene skal sendes fylkeskommunen, fordi det er et mål at de interne opplæringsplanene skal være dynamiske og tilpasset det enkelte fagområde. Risikoen er stor for at planene blir statiske og i liten grad tilpasset den enkelte lærling dersom det kreves at planene skal sendes til fylkeskommunen. Ifølge denne fylkeskommunen er det nødvendig med dialog og veiledning for at lærebedriftene i større grad skal utarbeide interne opplæringsplaner.

5.3.3 Årlig rapportering

Det framgår av figur 3 at 20 prosent av opplæringskontorene og 32 prosent av de enkeltstående lærebedriftene i spørreundersøkelsene oppgir at de ikke har rapportert til fylkeskommunen i 2011. 73 prosent av opplæringskontorene oppgir at de har rapportert til fylkeskommunen i 2011. For de enkeltstående lærebedriftene er andelen 34 prosent.

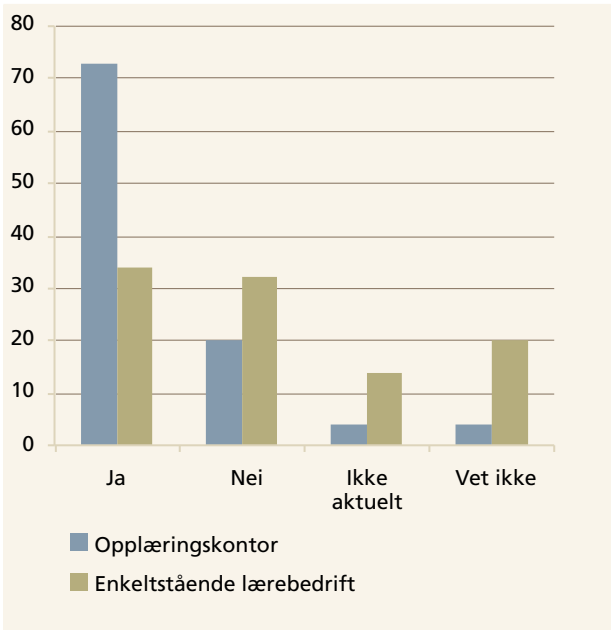
Tabell 9 Andel enkeltstående lærebedrifter som har utarbeidet en intern opplæringsplan

Andel enkeltstående lærebedrifter med intern opplæringsplan	Ja	Delvis / under utvikling	Nei	Vet ikke	Sum
	57	35	7	1	100

Kilde: Riksrevisjonen

9) I svarene på instruktørundersøkelsen i samme periode oppgir rundt 40 prosent av instruktørene at det ikke er laget en intern plan for opplæringen i bedriften. Svarprosenten på undersøkelsene er imidlertid svært lav.

Figur 3 Andel lærebedrifter og opplæringskontorer som har rapportert til fylkeskommunen, 2011



Kilde: Riksrevisjonen

20 prosent av opplæringskontorene oppgir at fylkeskommunen ikke stiller krav til innhold og form på årlig rapportering. 37 prosent av de enkeltstående lærebedriftene oppgir det samme.

Fylkeskommunene ble i spørreundersøkelsen bedt om å anslå hvor stor andel av henholdsvis enkeltstående lærebedrifter og opplæringskontorer som rapporterte om fagopplæring i bedrift til fylkeskommunen i 2011. Tabell 10 viser at sju fylkeskommuner oppgir at mellom 80 og 100 prosent av de enkeltstående lærebedriftene rapporterte om fagopplæring i bedrift i 2011. 11 fylkeskommuner oppgir at mellom 80 og 100 prosent av opplæringskontorene gjorde det samme.

Tabell 10 viser at én fylkeskommune oppgir å ha begrenset oversikt over hvor stor andel av henholdsvis opplæringskontorer og enkeltstående lærebedrifter som rapporterte om fagopplæring i bedrift i 2011.

Det er også i enkelte fylkesrevisjoner pekt på svakheter knyttet til kravet om rutiner for rapportering. I en av revisjonsrapportene vises det til at opplæringslovas krav om årlig rapportering fra lærebedrift til fylkeskommunen ikke er oppfylt. Det pekes blant annet på at det ikke har vært etablert en rutine for årlig rapportering.

Flere fylkeskommuner opplyser i intervju at det stilles krav om årlig rapportering fra enkeltstående lærebedrifter og opplæringskontorer. Det opplyses imidlertid at en svært liten andel av de selvstendige lærebedriftene følger dette pålegget, noe som ifølge én fylkeskommune medfører at den får lite informasjon om i hvilken grad det foreligger interne systemer for kvalitetssikring og kvalitetsvurderinger i bedriftene.

I intervju opplyser enkelte fylkeskommuner at det er utformet egne skjemaer for årlig rapportering, og at det i flere år også har blitt lagt til rette for at det rapporteres elektronisk gjennom en spørreundersøkelse. Flere fylkeskommuner opplyser imidlertid at svarprosenten på disse undersøkelsene er svært lav. Andre fylkeskommuner opplyser at det ikke er etablert rutiner for rapportering. Flere fylkeskommuner opplyser at det fra 2012 skal tas i bruk en ny mal for elektronisk rapportering gjennom VIGO Bedrift, og håper det vil medføre at flere lærebedrifter og opplæringskontorer oppfyller kravet til årlig rapportering.

Tabell 10 Andel enkeltstående lærebedrifter og opplæringskontorer som rapporterte om fagopplæring i bedrift til fylkeskommunene i 2011

	Fylkeskommunenes anslag over andelen enkeltstående lærebedrifter som rapporterte om fagopplæring i bedrift i 2011	Fylkeskommunenes anslag over andelen opplæringskontorer som rapporterte om fagopplæring i bedrift i 2011
0–19 prosent	5	1
20–39 prosent	2	2
40–59 prosent	2	1
60–79 prosent	0	1
80–100 prosent	7	11
Fylkeskommunen har i begrenset grad oversikt over dette	1	1
Sum / antall fylkeskommuner	17	17

Kilde: Riksrevisjonen

Intervju med fylkeskommunene bekrefter at det er utfordrende å få lærebedrifter og opplæringskontorer til å overholde pliktene sine, og at utfordringene knyttet til det å overholde pliktene er størst blant de enkeltstående lærebedriftene. Flere fylkeskommuner opplyser at det informeres om kravene i opplæringslova til internt kvalitets-sikringssystem, interne opplæringsplaner og årlig rapportering i forbindelse med godkjenning som lærebedrift. Flere fylkeskommuner mener imidlertid at det er vanskelig for fylkeskommunene å følge opp at lærebedriftene ivaretar pliktene sine.

I intervjuene pekes det også på at det er et dilemma for fylkeskommunene å skulle kreve større grad av rapportering og dokumentasjon på interne opplæringsplaner og interne kvalitets-sikringssystemer. Årsaken som oppgis, er at fylkeskommunene har begrensede virkemidler overfor de lærebedriftene som ikke oppfyller kravene i loven. Flere fylkeskommuner opplyser at balansegangen mellom det å stille strenge krav om årlig rapportering og ønsket om å beholde de lære plassene som bedriftene kan tilby, er vanskelig. Fylkeskommunene har ingen andre virkemidler enn eventuelt å tilbakekalle godkjenningen som lærebedrift, noe som vil kunne føre til færre lære plasser.

Kunnskapsdepartementet opplyser i intervju at departementet forventer at fylkeskommunenes oppfølging av lærebedrifter skal sikre at fagopplæringen er i tråd med de kravene som framgår av opplæringslova, særlig reglene i kapittel 4 med

forskrift. Ifølge departementet foreligger det ingen klare krav til hvordan fylkeskommunenes oppfølging skal være, og fylkeskommunene har visse frihetsgrader når det gjelder hvordan lærebedriftene skal følges opp, jf. opplæringslova § 13-10, jf. kapittel 4. Selv om det ikke er klare krav knyttet til systemet for oppfølging, er det ifølge departementet krav til hva som skal følges opp, noe som framkommer særlig av opplæringslova kapittel 4 og forskriften kapittel 11.

Kunnskapsdepartementet viser videre til at for eksempel mangel på systematisk rapportering fra lærebedriftene kan være en grunn for fylkeskommunene til å følge opp disse bedriftene særskilt. Tilfeller hvor lærlinger ikke oppnår fagbrev, bør også være utgangspunkt for fylkeskommunenes vurdering av risiko knyttet til kvaliteten ved lærebedriftene.

Ifølge Kunnskapsdepartementet gir den norske modellen for fag- og yrkesopplæring utfordringer når det gjelder kvalitetssikringen av opplæringen i bedrift. Mange bedrifter som har lærlinger, er små bedrifter med liten administrasjon, noe som gjør det vanskelig å stille for strenge krav til rapportering. Kunnskapsdepartementet vurderer at for strenge krav til rapportering kan svekke bedriftenes insentiver til å tilby lære plasser. Ifølge departementet må myndighetene avveie kravet til kvalitetssikring gjennom lov mot bedriftenes behov for frihet til å drive opplæring og hensynet til å skaffe et tilstrekkelig antall lære plasser.



Lærebedriftene skal utvikle interne planer for opplæringen og rapportere årlig til fylkeskommunen.

Foto: Colourbox

6 Statlig oppfølging av fagopplæringen i bedrift

Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for å sikre at nasjonale mål på grunnopplæringsområdet nås. I dette ligger et generelt ansvar for utforming av nasjonale rammebetingelser for opplæringen og for utvikling og bruk av virkemidler som bidrar til å sikre kvaliteten på opplæringen. Kunnskapsdepartementet har delegert oppgaven med å følge opp sentrale deler av den statlige virkemiddelbruken til Utdanningsdirektoratet. Fylkesmannsembetene skal følge opp og medvirke til at den nasjonale politikken på grunnopplæringsområdet blir iverksatt regionalt og lokalt. Opplæringslova med tilhørende forskrifter, herunder læreplanverket, er sentrale statlige virkemidler.

6.1 Partssamarbeidet

Samarbeidet om fag- og yrkesopplæringen mellom myndighetene og partene i arbeidslivet på nasjonalt nivå kan betraktes som en viktig del av den statlige oppfølgingen på området. Samarbeidet bygger på lange tradisjoner og internasjonale konvensjoner og er forankret i lovverket. På sentralt nivå er partssamarbeidet organisert gjennom Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen (SRY) og ni faglige råd for hvert av de yrkesfaglige utdanningsprogrammene.

Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen oppnevnes av Kunnskapsdepartementet og er sammensatt av representanter for arbeidstakerorganisasjonene, elevenes og lærernes organisasjoner og det offentlige utdanningssystemet. De faglige rådene oppnevnes av Utdanningsdirektoratet etter anbefaling fra samarbeidsrådet. Sekretariatsfunksjonen for samarbeidsrådet og de faglige rådene er lagt til Utdanningsdirektoratet.

Samarbeidsrådet og de faglige rådene skal gi råd i faglige spørsmål når Kunnskapsdepartementet eller Utdanningsdirektoratet ber om det, og på eget initiativ foreslå endringer innenfor alle områder som omfatter fag- og yrkesopplæringen. Rådene skal arbeide for kvalitet og utvikling i fag- og yrkesopplæringen, foreslå endringer i rammevilkårene for fag- og yrkesopplæringen, gi innspill og råd om endringer i tilbudsstrukturen

og bistå i arbeidet med å vurdere og utvikle læreplaner.

Det er etablert nye retningslinjer for samarbeidet mellom SRY, de faglige rådene og Utdanningsdirektoratet som gjelder fra våren 2011. De nye retningslinjene beskriver samarbeidet nærmere og klargjør de ulike aktørenes ansvarsområder (Utdanningsdirektoratet 2011a, jf. Utdanningsdirektoratets årsrapport for 2011).

I NOU 2008:18 *Fagopplæring for framtida* pekes det på at det forpliktende samarbeidet med partene i arbeidslivet er en viktig forutsetning for kvaliteten i fag- og yrkesopplæringen (s. 44). Det samme understrekes av Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet i intervjuer. Ifølge Kunnskapsdepartementet er partssamarbeidet spesielt viktig når det gjelder innhold og struktur i opplæringen. Departementet viser også til at de faglige rådene har vært viktige for å heve yrkesfagenes status. Det pekes dessuten på at det gjennom partssamarbeidet er etablert en viktig møteplass mellom representanter for arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene, elevenes og lærernes organisasjoner og det offentlige utdanningssystemet.

6.2 Læreplaner

Utdanningsdirektoratet har ansvaret for å forvalte læreplanverket, herunder ansvaret for utforming av læreplanene for fag- og yrkesopplæringen. En viktig del av det systematiske kvalitetsarbeidet er å følge opp hvordan læreplanene fungerer for opplæringen i bedrift.

Utgangspunktet for fag- og yrkesopplæringen i både skole og bedrift er læreplanverket for Kunnskapsløftet. Innenfor videregående opplæring er det ni yrkesfaglige studieprogrammer. Studieprogrammene omfatter flere fag, som hvert har en egen læreplan som beskriver kompetansemålene for det aktuelle faget i Vg1 og Vg2 i skole og opplæringen i bedrift.

Utdanningsdirektoratet opplyser i intervju at det under arbeidet med et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for fag- og yrkesopplæringen

har kommet fram indikasjoner på at læreplanene ikke fungerer tilfredsstillende i alle fag.

FAFOs analyse av resultater fra den nasjonale lærlingundersøkelsen fra 2010/2011 viser at det er stor variasjon i bruken av læreplanene i opplæringen (Utdanningsspeilet 2012). En gjennomgang av resultatene fra undersøkelsen i perioden 2007/2008–2011/2012 viser at nærmere 40 prosent av lærlingene som har besvart undersøkelsen, oppgir at læreplanene i liten grad, eller ikke i det hele tatt, brukes i forbindelse med planlegging og vurdering av opplæringen. Bortimot 15 prosent av de spurte oppgir at de i liten eller ingen grad er kjent med innholdet i læreplanene.

Også spørreundersøkelsen til lærebedriftene viser utfordringer knyttet til bruken av læreplanene. 18 prosent av de enkeltstående lærebedriftene som har besvart undersøkelsen, oppgir at de i liten grad er kjent med innholdet i læreplanene for de yrkesfaglige utdanningsprogrammene bedriften tilbyr opplæring i. 18 prosent av opplæringskontorene og 17 prosent av de enkeltstående lærebedriftene opplever i liten grad læreplanene som et godt utgangspunkt for planleggingen og gjennomføringen av opplæringen.

Utfordringene synes i stor grad å være knyttet til hvordan lærebedriftene opplever kompetansemålene i planene. 19 prosent av opplæringskontorene og 25 prosent av de enkeltstående lærebedriftene som har besvart undersøkelsen, opplever kompetansemålene som lite relevante for den praktiske opplæringen. 18 prosent av opplæringskontorene og 22 prosent av de enkeltstående bedriftene opplever at målene i liten grad er faglig oppdatert. 46 prosent av opplæringskontorene og 29 prosent av de enkeltstående bedriftene opplever også kompetansemålene som utydelige. I tillegg oppgir bortimot halvparten av opplæringskontorene og lærebedriftene som har besvart undersøkelsen (henholdsvis 47 og 48 prosent), at det er utfordrende å dekke alle kompetansemålene i de nasjonale læreplanene.

Ifølge *Retningslinjer for samarbeidet mellom Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY), de faglige rådene og Utdanningsdirektoratet* (Utdanningsdirektoratet 2011a) har de faglige rådene et særskilt ansvar for å følge aktualiteten i innholdet i læreplanene. Det er ifølge retningslinjene ønskelig at faglige råd i løpet av den fireårige oppnevningssperioden vurderer innholdet i læreplanene innen sitt utdanningsprogram.

Utdanningsdirektoratet tar initiativ til at det blir gjort i hver oppnevningssperiode.

Utdanningsdirektoratet viser i intervju til at innspill fra de faglige rådene, sammen med forskning og annen evaluering, er de viktigste kildene til informasjon om hvordan læreplanene fungerer i praksis for fagopplæringen i bedrift. Ifølge Utdanningsdirektoratet kan det variere i hvilken grad de faglige rådene systematisk innhenter informasjon om erfaringer med bruk av læreplanene. Det er ifølge direktoratet i stor grad opp til det enkelte råd å vurdere hvordan informasjon skal innhentes. Utdanningsdirektoratet peker på at det kan være behov for mer systematikk i metodene som de faglige rådene benytter i sin vurdering av erfaringer med læreplaner.

Utdanningsdirektoratet etablerte i 2012 et informasjonssystem for oppfølging av læreplaner. (Årsrapport for Utdanningsdirektoratet 2011). Hensikten med systemet er å få informasjon om bruken av læreplanene og indikasjoner på behov for justeringer i læreplanene. Systemet skal også omfatte læreplanene for fag- og yrkesopplæringen, herunder rapportering om bruk av planene fra de faglige rådene (Utdanningsdirektoratet 2011b).

6.3 Tilsyn og veiledning

Staten har et ansvar for å føre tilsyn med at kommunene og fylkeskommunene oppfyller de pliktene de er pålagt i eller i medhold av opplæringslova. Utdanningsdirektoratet har en overordnet og koordinerende rolle for den statlige tilsynsvirksomheten. Direktoratet skal sørge for at det blir ført tilsyn med landets skoleeiere, og har dessuten ansvar for å styre fylkesmannsembetenes tilsynsaktivitet på opplæringsområdet. Staten har i tillegg et ansvar for å gi råd og veiledning i spørsmål som gjelder virksomheter etter opplæringsloven. Råd og veiledning fra statlig hold skal sammen med tilsyn bidra til at lovverket blir forstått og praktisert likt.

Statlig tilsyn har vært en viktig kilde til dokumentert kunnskap om ivaretagelsen av ansvaret på opplæringsområdet på fylkeskommunalt og kommunalt nivå (jf. Dokument 3:7 (2010–2011)). I St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* vises det til at den kunnskapen som innhentes på grunnlag av systematisk gjennomførte tilsyn, vil bidra til at det kan oppstå et bedre fundert beslutningsgrunnlag for nasjonale prioriteringer

og tiltak (s. 87). I Utdanningsdirektoratets *Strategi for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen* fra 2006 (Utdanningsdirektoratet 2010) pekes det på at i tillegg til å være statens kontroll med at lovverket følges, er funn fra tilsyn også en naturlig og viktig del av et helhetlig kvalitetsvurderingssystem.

6.3.1 Felles nasjonale tilsyn

Arbeidet med tilsyn på opplæringsområdet har blitt styrket på ulike måter. I 2004 ble det i opplæringslova innført en bestemmelse om forsvarlig system for vurdering av om kravene i loven blir oppfylt (§ 13-10 (2)). I tillegg til å bidra til økt regelverksetterlevelse i kommuner og fylkeskommuner skal bestemmelsen styrke statlige myndigheters mulighet til å føre tilsyn (Ot.prp. nr. 55 (2003–2004)). Siden 2004 har Utdanningsdirektoratet i embetsoppdragene til fylkesmennene lagt til grunn at tilsyn skal utgjøre hovedtyngden av fylkesmennenes oppgaver på området.¹⁰ Et viktig ledd i styrkingen av det statlige tilsynet på opplæringsområdet var innføringen av felles nasjonale tilsyn. Det innebærer at fylkesmannsembetene årlig gjennomfører tilsyn med utgangspunkt i felles tema og felles metodikk. Felles nasjonalt tilsyn ble gjennomført for første gang i 2006.

I Utdanningsdirektoratets forslag til strategi for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen (Utdanningsdirektoratet 2010) ble det vist til at det i praksis hadde vært lite tilsyn med fag- og yrkesopplæringen. Fag- og yrkesopplæringen eller fagopplæringen i bedrift har ikke vært prioritert i de nasjonale tilsynene som har vært gjennomført siden 2006 (jf. tabell 11). Noen av tilsynene har

omfattet fylkeskommunenes forsvarlige systemer, men da i tilknytning til andre temaer og lovbestemmelser på opplæringsområdet enn fagopplæringen (jf. kapittel 5).

Hvilke deler av regelverket på opplæringsområdet som skal være tema for felles nasjonalt tilsyn, besluttet av Kunnskapsdepartementet etter tilråding fra Utdanningsdirektoratet. Gjennomgang av dokumentasjon mottatt fra Kunnskapsdepartementet knyttet til valg av tema for nasjonalt tilsyn viser at fag- og yrkesopplæringen ikke var blant temaene som ble vurdert som aktuelle for tilsynene i perioden 2006–2009.

For tilsynet i 2010 ble opplæring i bedrift vurdert som tema. I brev av 11. november 2008 fra Utdanningsdirektoratet til Kunnskapsdepartementet om felles nasjonalt tilsyn i 2010 vises det til at opplæringslovas bestemmelser om opplæring i bedrift angår en stor gruppe elever, og at bestemmelsene dermed er vesentlige virkemidler i tilsynsøyemed. Store variasjoner mellom fylkene i gjennomføringen av opplæringen tilsier ifølge Utdanningsdirektoratets brev at bestemmelsene som regulerer fag- og yrkesopplæringen, har et stort tilsynsbehov. Etter direktoratets mening er bestemmelsene om opplæring i bedrift egnet for tilsyn.

Målet med et tilsyn med opplæring i bedrift vil ifølge Utdanningsdirektoratets brev være å avdekke om skoleeier etterlever de handlingspliktene som opplæringslova pålegger, og å påse at eventuelle avvik rettes opp i samsvar med loven. Direktoratet viser til at loven inneholder en rekke handlingsplikter for fylkeskommunene

Tabell 11 Felles nasjonale tilsyn i perioden 2006–2011

År	Temaer	Objekter
2006	Forsvarlig system, skolebasert vurdering og rapportering	Kommuner
2007	Forsvarlig system, tilpasset opplæring og spesialundervisning	Kommuner og fylkeskommuner
2008	Forsvarlig system, tilpasset opplæring og spesialundervisning (herunder barn på barnevernsinstitusjoner), rett til minste årstimetall	Kommuner og fylkeskommuner
2009	Forsvarlig system, forsvarlig organisering av elever i grupper	Kommuner og private skoler
2010/2011	Elevenes psykososiale miljø	Kommuner/grunnskoler og fylkeskommuner/videregående skoler

Kilde: Utdanningsdirektoratets rapporter fra felles nasjonale tilsyn

10) I embetsoppdraget for 2010 ble fylkesmennene bedt om å dokumentere at embetene har benyttet minimum 40 prosent av de samlede ressursene på utdanningsområdet i embetene på tilsynsoppgaver.

knyttet til fag- og yrkesopplæringen, noe som også fordrer at fylkeskommunene har utarbeidet et system for å ivareta pliktene sine. Et tilsyn vil ifølge direktoratet være særlig egnet for en systemrevisjon med grunnlag i pliktene som oppstilles, og lovens krav til forsvarlig system. Direktoratet ser for seg følgende nedslagsfelt for et tilsyn med opplæring i bedrift:

- forsvarlig system
- godkjenning av lærebedriftene
- system for veiledning og oppfølging av lærebedriftene
- system for kontroll med lærebedriftene
- yrkesopplæringsnemnda

Utdanningsdirektoratet konkluderer i sitt brev av 11. november 2008 til Kunnskapsdepartementet med å foreslå elever med spesielle behov som tema for felles nasjonalt tilsyn i 2010. Direktoratet peker samtidig på at de øvrige aktuelle temaene som er beskrevet, også er egnet for felles nasjonale tilsyn, og at de uansett vil bli ført tilsyn med i nær framtid. Kunnskapsdepartementet fastsatte at temaet for nasjonalt tilsyn i 2010 skulle være knyttet til regelverket i opplæringslova om det psykososiale skolemiljøet (brev fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet av 7. januar 2009).

Felles nasjonalt tilsyn med det psykososiale skolemiljøet ble besluttet videreført i 2011 og 2012. For perioden 2013–2016 foreslår Utdanningsdirektoratet nasjonalt tilsyn med opplæringslovas innsatsfaktorer for å gi elevene et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Beskrivelsen av aktuelle temaer for tilsynet omfatter ikke fag- og yrkesopplæringen eller fagopplæringen i bedrift (brev fra Utdanningsdirektoratet til Kunnskapsdepartementet av 6. februar 2012 om forslag til tema for felles nasjonalt tilsyn i perioden 2013–2016).

I tillegg til felles nasjonale tilsyn kan Utdanningsdirektoratet i embetsoppdragene til fylkesmennene gi særskilte føringer for tilsynsvirksomheten. Fra og med 2009 har enkelte av fylkesmannsembetene i tillegg til felles nasjonale tilsyn fått i oppdrag å føre tilsyn på prioriterte områder. Noen av temaene har ligget fast over flere år. En gjennomgang av embetsoppdragene til fylkesmennene for perioden 2009–2012 viser at fag- og yrkesopplæring, eller fagopplæring i bedrift, ikke har vært prioriterte tilsynsområder.

6.3.2 Egeninitierte og hendelsesbaserte tilsyn

I St.meld.nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* legges det til grunn at tilsynsaktiviteten i nødvendig omfang bør være hendelsesbasert og styrt ut fra risikovurderinger som gjøres regionalt hos fylkesmennene. Det fordrer ifølge meldingen at fylkesmennene har mulighet til å føre tilsyn på eget initiativ. Fylkesmennene skal ifølge embetsoppdragene for perioden 2006–2011 påse at tilsyn, i tillegg til nasjonale tilsyn og tilsyn på prioriterte områder, gjennomføres med grunnlag i risiko- og vesentlighetsvurderinger. Det gjelder med hensyn til både valg av tema, utvalg av tilsynsobjekter og omfang av tilsynet. Embetene skal gjennomføre en systematisk informasjonsinnhenting som gir en oversikt over risikoområder og indikasjoner på regelbrudd i fylket.

En gjennomgang av fylkesmennenes årsrapporter for perioden 2006–2011 viser at det er gjennomført ett tilsyn med fylkeskommunens oppfølging av fagopplæringen i bedrift.¹¹ Fylkesmannen i Hedmark gjennomførte i 2010 tilsyn med om Hedmark fylkeskommune hadde et forsvarlig system for opplæring i bedrift. Tilsynet viste at fylkeskommunen hadde et forsvarlig kvalitetssystem knyttet til opplæring i bedrift, men avdekket at enkelte lærebedrifter ikke hadde utarbeidet intern plan for opplæringen og ikke hadde internt kvalitetssikringssystem (Fylkesmannen i Hedmark 2010).

6.3.3 Vurderinger av behov for tilsyn

I St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* pekes det på at det ikke vil være mulig eller hensiktsmessig å føre effektivt tilsyn med alt, og at prioriteringene av tilsyn og tilsynstemaer bør gjøres på grunnlag av risikovurderinger og kostnuttvurderinger. Det fordrer ifølge meldingen en effektiv områdeovervåking for å få oversikt over risikoområder og indikasjoner på regelverksbrudd (s. 87).

Utdanningsdirektoratet viser i intervju til at årsaken til at det i liten grad er ført tilsyn med fag- og yrkesopplæringen, er at det ikke foreligger indikasjoner som skulle tilsi særlig behov for økt tilsyn fra nasjonale hold på dette området sammenlignet med andre områder. Risikoen på området oppfattes også å være rimelig konstant

11) Dette bekreftes av en gjennomgang av tilsynsrapporter fra det samme tidsrommet på fylkesmannsembetenes hjemmesider på www.fylkesmannen.no. Gjennomgangen viser at det per mai 2012 er gjennomført ett tilsyn med fagopplæringen i Sør-Trøndelag, jf. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, *Tilsyn med undervisningsvurdering i fagopplæringen, mai 2012*. Embetet har publisert en oppsummering av funnene i tilsynet, som foruten vurderingsarbeidet i lærebedrifter også omfattet intern plan for opplæring og internkontroll i lærebedriften.

over tid. Fylkesmennene har ifølge direktoratet heller ikke pekt på behov for økt tilsyn i forbindelse med valg av temaer for nasjonalt tilsyn. Det er ifølge Utdanningsdirektoratet heller ikke planer om særskilte nasjonale føringer for tilsyn med fag- og yrkesopplæringen. Direktoratet peker på at prioriteringene av tilsyn med en så stor sektor og et så omfattende lovverk er preget av at det er relativt begrenset med ressurser hos fylkesmannsembetene. Direktoratet viser til at et utvalg fylkesmannsembeter siden 2010 har ført tilsyn med voksnes rett til grunnopplæring, og at en betydelig andel av denne gruppen har opplæring innenfor yrkesfaglige studieprogrammer.

Eventuelle behov for tilsyn på området må ifølge Utdanningsdirektoratet ivaretas av fylkesmennene med utgangspunkt i risikovurderinger på regionalt nivå. Direktoratet viser til at det fortsatt er et betydelig rom for egeninitierte tilsyn fra fylkesmennes side, tilpasset de ulike embetenes egne vurderinger av risiko på området.

Utdanningsdirektoratet er samtidig kjent med at de nasjonale føringene på tilsynsområdet binder opp tilsynskapasiteten hos fylkesmannsembetene. Det har ifølge direktoratet vært et bevisst valg, blant annet ut fra hensynet til å sikre en mest mulig ensartet tilsynspraksis slik at kommunene skal møte de samme kravene. Føringerne for hvordan balansen mellom felles nasjonale tilsyn og egeninitierte tilsyn skal være, legges i de årlige embetsoppdragene. Direktoratet understreker at satsingen på felles nasjonale tilsyn har bidratt til et styrket og mer ensartet statlig tilsyn på opplæringsområdet.

Også fylkesmannsembetene som er intervjuet, peker på at de i stor grad er bundet opp av nasjonale føringer på tilsynsområdet gjennom felles nasjonale tilsyn og andre prioriterte tilsynsoppgaver. Det gjør ifølge fylkesmannsembetene at det enkelte embete i liten grad har kapasitet til å føre egeninitierte tilsyn. Det framgår av fylkesmennes årsrapporter i perioden fra 2006 til 2011 at flere embeter opplever at nasjonale føringer for tilsyn på opplæringsområdet går på bekostning av mulighetene til å gjennomføre egeninitierte og hendelsesbaserte tilsyn. Fylkesmannen i Hordaland gir i årsrapporten for 2011 uttrykk for at dette er bekymringsfullt. Det vises videre til at omfanget av tilsyn som Utdanningsdirektoratet påla embetet, var så stort i forhold til den generelle bemanningen avdelingen hadde i 2011, at det ikke har vært mulig for avdelingen å gjennomføre en systematisk

informasjonsinnhenting som gir et oversyn over risikoområder og indikasjoner på regelbrudd i fylket fra offentlige og private skoler. Fylkesmannen i Aust-Agder viser i årsrapporten for samme år til at det er et stort behov for å bruke ressurser på hendelsesbaserte tilsyn, og at nødvendige egeninitierte tilsyn er satt på vent.

Selv om det ikke har vært ført tilsyn med fag- og yrkesopplæringen direkte, peker også flere av fylkesmannsembetene i intervju på at fag- og yrkesopplæringen har vært berørt av andre tilsyn på opplæringsområdet. Det vises til at tilsyn med kravet til forsvarlig system på ett område kan ha overføringseffekt til et annet. Samtidig vises det til at kunnskapen om hvorvidt fylkeskommunen tilfredsstiller systemkravet knyttet til opplæringen i bedrift, er begrenset. Det vises dessuten til at det er usikkert om innholdet i fagopplæringen er i samsvar med intensjonene.

Noen fylkesmannsembeter gir i intervju uttrykk for at det er behov for mer tilsyn på fag- og yrkesopplæringsområdet. Det pekes blant annet på at lovgiver har gitt et stort opplæringsansvar til lærebedriftene, men vises samtidig til at det er liten grad av kontroll med den opplæringen som faktisk skjer. Andre fylkesmannsembeter viser til at det ikke er klare indikasjoner på at det er behov for større grad av tilsyn på fag- og yrkesopplæringsområdet i fylket. Samtidig pekes det på at det er en iboende risiko knyttet til at deler av fag- og yrkesopplæringen skjer i private bedrifter, og at embetets begrensede kunnskap om fylkeskommunens oppfølging av fag- og yrkesopplæringen i seg selv utgjør en risikofaktor. Det vises i tillegg til at få klager på området ikke nødvendigvis betyr at tilstanden er god, men kan reflektere manglende kunnskap om rettigheter.

Kunnskapsdepartementet peker i intervju på at valg av tema for nasjonale tilsyn blant annet baseres på empiriske undersøkelser og risikovurderinger gjort av Utdanningsdirektoratet. Det er ifølge departementet nødvendig med en streng prioritering mellom mulige temaer for tilsyn. Departementet mener at én årsak til at det er gjennomført få tilsyn på fag- og yrkesopplæringsområdet, kan være at situasjonen på området er god, og at det ikke foreligger risiko som skulle tilsi økt grad av tilsyn. Departementet opplyser at det på områder hvor det tidligere er gjennomført nasjonale tilsyn, har foreligget kunnskap som viser at det ville vært uforsvarlig ikke å gjennomføre tilsyn. Det er ikke tilfellet for fag- og yrkesopplæringen.

Ifølge Kunnskapsdepartementet kan tilsyn være et virkemiddel for å få informasjon om tilstanden og kvaliteten på fag- og yrkesopplæringen, men departementet mener det er flere kilder til slik kunnskap. Departementet viser til at andre informasjonskilder, som Utdanningsdirektoratets kartlegging av yrkesopplæringsnemndenes rolle i dimensjoneringen av utdanningstilbudet i fylkene, kan gi like god informasjon som et tilsyn.

6.3.4 Informasjon og veiledning

Utdanningsdirektoratet er ifølge tildelingsbrevene tillagt oppgaven med å tolke opplæringslova med forskrifter ved behov for avklaring på nasjonalt nivå. Direktoratet skal sørge for god veiledning om regelverket og trekke fylkesmennene inn i dette arbeidet. Fylkesmennene har ifølge embetsoppdragene et generelt ansvar for å informere og veilede lokale skoleeiere, allmennhet og aktuelle målgrupper om innhold, prinsipper og mål i den nasjonale utdanningspolitikken og lov- og regelverket for grunnopplæringen.

Utdanningsdirektoratet opplyser i intervju at direktoratet jevnlig mottar henvendelser og spørsmål fra fylkeskommunene. Direktoratet viser til at departementet etter opplæringslova § 14-2 har et veiledningsansvar også overfor fylkeskommunene. Dette ansvaret er delegert til Utdanningsdirektoratet som har delegert det videre til fylkesmannsembetene. Ifølge Utdanningsdirektoratet betyr det i praksis at alle henvendelser direktoratet mottar fra fylkeskommuner og kommuner, blir sendt videre til de aktuelle fylkesmannsembetene.

Fylkesmannsembeter opplyser i intervju at de mottar få henvendelser om veiledning og regelverksforståelse på fag- og yrkesopplæringsområdet. Det vises til at embetet generelt er lite involvert i oppfølgingen av fag- og yrkesopplæringen, og derfor har begrenset oversikt over i hvilken grad fylkeskommunens forståelse og praksis på området samsvarer med lovverket. Det vises videre til at regelverksfortolkninger i hovedsak synes å bli løst internt i fylkeskommunene eller i samarbeid med andre fylkeskommuner. Ett fylkesmannsembete peker i intervju på at fylkeskommunen har bedre bemanning på opplæringsområdet enn mange kommuner. Fylkeskommunen har ifølge embetet derfor langt mindre behov for veiledning enn mange kommuner.

I spørreundersøkelsen til fylkeskommunene svarer 3 av 19 fylkeskommuner at de i stor grad har behov for veiledning fra statlige myndigheter om fagopplæring i bedrift. Åtte fylkeskommuner svarer at de i noen grad har behov for mer veiledning. Når det gjelder på hvilke områder fylkeskommunen har behov for veiledning, viser flere til tolkning og oppfølging av regelverket. Noen viser også til nytten av regionale og nasjonale samlinger. En fylkeskommune etterlyser flere nasjonale standarder og beskrivelser av gode eksempler.

Fylkeskommuner som er intervjuet, viser til at det er jevnlig kontakt mellom fylkeskommunen og fylkesmannsembetet, blant annet i saker som gjelder lov- og regelverksforståelse. Fylkeskommunene opplever å ha stor nytte av denne kontakten. En fylkeskommune viser til at det generelt er mer kontakt med embetet når det gjelder skoledelen av opplæringen, enn når det gjelder opplæringen som skjer i bedrift.

Enkelte fylkeskommuner peker i intervju på at Utdanningsdirektoratet ikke er aktivt nok overfor fylkeskommunene med å gi føringer for hvordan lover og forskrifter skal tolkes. Det er ifølge fylkeskommunene nødvendig at statlige myndigheter tar et større ansvar for å sikre en mer ensartet praksis i fylkeskommunenes oppfølging av fag- og yrkesopplæringen. Det etterlyses at Utdanningsdirektoratet i større grad samler sine tolkningsuttalelser og enkeltvedtak som er av prinsipiell betydning, og gjør disse tilgjengelige for samtlige fylkeskommuner.

6.4 Styringsinformasjon

For at statlige myndigheter skal kunne ivareta sitt overordnede nasjonale ansvar på områder der et selvstendig ansvar er lagt til kommunalt og fylkeskommunalt nivå, er det avgjørende at det rapporteres om utviklingen av tjenestene og hvilke resultater som er oppnådd, ut fra nasjonale mål. Dokumentert og helhetlig kunnskap om gjennomføring og utbytte av fag- og yrkesopplæringen er avgjørende for å sikre et forsvarlig grunnlag for politiske beslutninger og en god innretning på virkemiddelbruken på området. Kvalitetsvurderinger på nasjonalt nivå er avhengig av systematisk informasjon fra fylkeskommunenes kvalitetssikring og oppfølging av fag- og yrkesopplæringen.

Utdanningsdirektoratet har et overordnet ansvar for kvalitetsvurdering, dokumentasjon og analyse på utdanningsområdet. Direktoratet har hovedansvaret for å formidle og forvalte kunnskapsgrunnlaget på nasjonalt nivå, noe som blant annet innebærer et ansvar for sammenstilling og publisering av forskning og statistikk.

Det har over tid vært pekt på behovet for et bedre kunnskapsgrunnlag om innhold og kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. Ifølge Utdanningsdirektoratets strategi for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen (Utdanningsdirektoratet 2010) mangler systematiske tilbakemeldinger om fag- og yrkesopplæringen til nasjonalt nivå fra fylkeskommunene og lærebedriftene. I NOU 2008:18 *Fagopplæring for framtida* ble det vist til at myndighetenes innsyn i den delen av fag- og yrkesopplæringen som foregår i bedrift, er svært begrenset (s. 103). Utvalget peker på et generelt behov for bedre dokumentasjon på fag- og yrkesopplæringsområdet.

Utdanningsdirektoratet viser i intervju til at det er relativt god kunnskap om hva som skjer i skolen, men begrenset kunnskap om kvaliteten på opplæringen i bedrift og hva som skjer med lærlingene etter endt læretid. Direktoratet viser samtidig til at statistikkgrunnlaget på fag- og yrkesopplæringsområdet har blitt bedre over tid, og at det gjennomføres mer forskning på området nå enn tidligere.

Kunnskapsdepartementet peker i intervju på at sentrale myndigheter i liten grad har kunnskap om i hvilken grad og på hvilke måter fylkeskommunene følger opp lærebedrifter og opplæringskontorer. Unntaket er ifølge departementet på områder hvor det er avdekket særskilte utfordringer innenfor fag- og yrkesopplæringen. Ett av disse områdene er tilgang på læreplasser. Kunnskapsdepartementet har derfor valgt å følge opp arbeidet på disse områdene særskilt.

Ifølge Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet har myndighetene i mindre grad kunnskap om yrkesopplæringsnemndenes rolle og funksjon i oppfølgingen av fag- og yrkesopplæringen på fylkeskommunalt nivå. Kunnskapsdepartementet viser til at Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen (SRY) har lagt opp til jevnlig kontakt med yrkesopplæringsnemndene. Utdanningsdirektoratet viser til at direktoratet har kartlagt yrkesopplæringsnemndenes rolle i dimensjoneringsarbeidet i fylkene (Utdanningsdirektoratet 2011d).

Kunnskapsdepartementet opplyser at det er et behov for å styrke kunnskapen om fag- og yrkesopplæringen på enkelte områder, for eksempel når det gjelder i hvilken grad fagopplæringen er i tråd med næringslivets behov. Departementet viser til at de faglige rådene nå har gitt innspill om hva de mener er utfordringer på sine områder, blant annet hvorvidt det er samsvar mellom det som skjer ute i bedriftene, og det som står i de nasjonale læreplanene. Departementet peker også på at Ny GIV gir departementet verdifull informasjon om dimensjoneringen og strukturen i den videregående opplæringen.

Flere fylkesmannsembeter viser i intervju til at Utdanningsdirektoratet i liten grad har vært opptatt av spørsmål om fag- og yrkesopplæringen i sin styring av og dialog med fylkesmannsembetene. Flere peker på at embetene i liten grad bringer særskilt informasjon om fag- og yrkesopplæringen videre til nasjonalt nivå. Ett embete viser til at dersom det ikke utføres tilsyn på fag- og yrkesopplæringsområdet, eller det ikke er noen klagesaker, vil det heller ikke bli rapportert på området.

Flere fylkesmannsembeter peker videre på at embetene har begrenset informasjon om fag- og yrkesopplæringen i fylket, og særlig om opplæringen i bedrift. Det opplyses dessuten at det ikke er noen faste rutiner for rapportering og informasjonsflyt mellom fylkeskommunen og fylkesmannsembetet på fag- og yrkesopplæringsområdet. Enkelte peker på fylkeskommunenes årlige tilstandsrapport som en informasjonskilde. Flere fylkesmannsembeter peker på at embetet generelt har langt mer informasjon om grunnskolen enn om fag- og yrkesopplæringen. Ett embete viser til at den begrensede informasjonen om fag- og yrkesopplæringen også påvirker embetets muligheter til å gjøre risikovurderinger på området, noe som igjen påvirker hva som gjennomføres av tilsyn.

6.4.1 Statistikkgrunnlaget

Kunnskapsdepartementet viser i brev av 22. november 2012 til det pågående arbeidet med å bedre det statistiske grunnlaget for å vurdere utviklingen i videregående opplæring generelt og i fag- og yrkesopplæringen spesielt. Innen NKVS-FY-prosjektet (Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for fag- og yrkesopplæring) har behovet for statistikk blitt identifisert. Foreløpig er statistikk over sysselsetting av nyutdannede fagarbeidere ferdig utviklet og en indikator for overganger fra lære til bestått fag- og svenneprøve

er under utvikling. Departementet peker videre på at det også vil bli utarbeidet nye indikatorer i forbindelse med oppfølgingen av samfunnskontrakten for flere læreplasser.

Ifølge Utdanningsdirektoratet er det tre statistikk-områder i fag- og yrkesopplæringen: formidling av søkere til læreplass, inngåtte lærekontrakter og avlagte fag- og svenneprøver (presentasjon for Riksrevisjonen 16. september 2011). Tall over søkere til videregående opplæring og fylkeskommunenes formidling av søkere til læreplass med godkjent lærekontrakt er lagt ut på Utdanningsdirektoratets hjemmesider (Udir.no). Tall og analyser av grunnopplæringen i Norge formidles årlig i publikasjonen Utdannings-speilet. Tall for resultater, læringsmiljø, gjennomføring og ressurser i grunnopplæringen formidles også gjennom Utdanningsdirektoratets nettjeneste Skoleporten (skoleporten.no).

VIGO er Utdanningsdirektoratets og Statistisk sentralbyrås hovedkilde til statistikk om fag- og yrkesopplæringen. VIGO er fylkeskommunenes datasystem for inntak til videregående opplæring. Den enkelte skole rapporterer data gjennom sine skoleadministrative systemer til en VIGO lokalbase ved inntakskontoret i fylkeskommunen. Data fra den enkelte fylkeskommune rapporteres så videre til VIGO Sentralbasen som omfatter hele landet.

VIGO Sentralbasen skal ifølge Utdanningsdirektoratet omfatte all utveksling av data mellom andre fylkeskommunale saksbehandlingsverktøy som brukes i videregående opplæring, og gi grunnlag for styringsdata og statistikk som har vesentlig høyere datakvalitet enn data fra de 19 lokale VIGO-databasene (presentasjon for Riksrevisjonen 16. september 2011).

VIGO Sentralbasen eies og driftes av fylkeskommunene. Utdanningsdirektoratets samarbeid med VIGO er organisert gjennom en styringsgruppe ledet av direktoratet. En egen samarbeidsavtale regulerer fylkeskommunenes og direktoratets bidrag til utvikling av basen. Direktoratet bidrar med finansiering og innspill til utvikling av sentralbasen, og gjennom ledelse av styringsgruppen til koordinering mellom partene.

Utdanningsdirektoratet viser i intervju til at det har vært arbeidet mye for å få til en mer ensartet praksis i fylkeskommunene for registrering i VIGO, noe som ifølge direktoratet har bidratt til å øke kvaliteten på dataene som kan hentes ut av

systemet. Etter flere års arbeid med datakvalitet arbeides det i 2012 særlig med videreutvikling av statistikkgrunlaget.

Fylkeskommuner som er intervjuet, bekrefter at registreringen i VIGO har blitt mer ensartet. Det vises til en egen håndbok for registreringen og føringer fra styringsgruppen for VIGO. Det pekes dessuten på at det har blitt åpnet for nye muligheter for rapportering og dokumentasjon i systemet, for eksempel årlig rapportering fra lærebedriftene (jf. også kapittel 5). Det etterlyses muligheter for å legge inn ytterligere informasjon i VIGO, som for eksempel lærebedriftenes interne planer.

Flere av fylkeskommunene peker på at fylkeskommunene selv kan avgjøre hvilke funksjoner i VIGO som skal brukes, og hvilke opplysninger som skal registreres. Det kan ifølge fylkeskommunene variere fra fylkeskommune til fylkeskommune hvilke opplysninger som blir registrert. Kunnskapsdepartementet viser i brev av 22. november 2012 til at VIGO består av flere deler og at det kan være enkeltdeler eller moduler som ikke alle fylkene har tatt i bruk, og som kan ha konsekvenser for datagrunlaget.

På grunnskoleområdet har alle skoler og kommuner siden 1992 rapportert data til Grunnskolens informasjonssystem (GSI). Fylkesmannsembetene skal sørge for at alle kommuner deltar i den årlige resultatrapporteringen i GSI, og bidra til å kvalitetssikre dataene før de sendes til Utdanningsdirektoratet. Videre skal embetenes tilbakemeldinger bidra til å videreutvikle GSI. Fylkesmannsembetene er også forutsatt å skulle bruke informasjon fra GSI som utgangspunkt for sin tilsynsaktivitet (jf. Dokument 3:7 (2010–2011)).

Flere fylkesmannsembeter som er intervjuet, viser til at embetene i liten grad er kjent med de datasystemene som brukes i fylkeskommunen. Det vises videre til at embetene heller ikke har tilgang til VIGO. Kontrasten er ifølge fylkesmannsembetene stor sammenlignet med den informasjonstilgangen embetene har på grunnskoleområdet, gjennom tilgang til GSI og generelt større tilsynsaktivitet på området. Ett embete har etterspurt tilgang til VIGO, og mener at tilgang til dette systemet er nødvendig for å styrke oppfølgingen på området.

6.4.2 Nasjonale lærling- og instruktørundersøkelser

Kapittel 5 viser at fylkeskommunene i varierende grad anser de nasjonale lærling- og instruktørundersøkelsene som et sentralt virkemiddel for fylkeskommunenes egen oppfølging av fagopplæringen. Kapitlet viser videre at undersøkelsene i begrenset grad har blitt benyttet av fylkeskommunene. Svarprosenten har også gjennomgående vært lav, særlig på instruktørundersøkelsen.

Utdanningsdirektoratet bekrefter i intervju at lærling- og instruktørundersøkelsene gir svært begrenset informasjon om opplæringen i bedrift. Svarene på lærlingundersøkelsen har vært analysert nærmere, men resultatene må ifølge Utdanningsdirektoratet tolkes med forsiktighet (Utdanningsspeilet 2012).

Kunnskapsdepartementet viser i brev av 22. november 2012 til at det mellom fylkeskommunene er stor variasjon i svarprosenten på lærlingundersøkelsen. Det vises videre til at de fylkeskommunene som har arbeidet kontinuerlig med undersøkelsen har svarprosent på over 50. Helhetsbildet er ifølge departementet at svarprosenten har bedret seg for de fylkene som har gjennomført undersøkelsen flere ganger.

Utdanningsdirektoratet har i tildelingsbrevene for årene 2010, 2011 og 2012 blitt bedt om å arbeide for økt bruk av de frivillige brukerundersøkelsene på opplæringsområdet, særlig lærlingundersøkelsen. Årsrapportene for perioden 2006–2011 viser at direktoratet blant annet har arbeidet med å videreutvikle og oppgradere undersøkelsene og har vurdert tiltak for å bistå fylkeskommunene i bruken av undersøkelsene. Utdanningsdirektoratet opplyser i intervju at direktoratet arbeider med å øke svarprosenten og utvikle kvalitetsindikatorer slik at undersøkelsene kan bli et bedre instrument for vurderinger av opplæringen i bedrift. Det vil i løpet av 2012 også bli gjennomført en høringsrunde i forbindelse med at det vil bli obligatorisk for fylkeskommunene å tilby sine lærlinger å besvare lærlingundersøkelsen.

Kunnskapsdepartementet peker i intervju på at bruk av lærlingundersøkelsen ikke har vært obligatorisk for fylkeskommunene, og at resultatene tidligere heller ikke har vært utnyttet i tilstrekkelig grad. Det er imidlertid gjennomført en analyse av resultatene fra den siste undersøkelsen, og departementet peker på at denne analysen på

enkelte områder kan være egnet til å si noe om kvaliteten på fagopplæringen i bedrift. Departementet peker likevel på at det må arbeides aktivt med å øke svarprosenten på undersøkelsene for at de skal kunne utnyttes bedre. Kunnskapsdepartementet viser i brev av 22. november 2012 til at tiltaket med lovfesting av obligatorisk gjennomføring på lang sikt vil styrke svarprosenten totalt sett.

Kunnskapsdepartementet peker i intervju på at departementet følger opp arbeidet med å øke bruken av de nasjonale lærling- og instruktørundersøkelsene. Arbeidet skal være ferdig i 2015. Ifølge departementet er det en utfordring å få med relevante aktører som fylkeskommuner og lærebedrifter i dette arbeidet. Departementet viser til at det er stor variasjon i hvordan fylkeskommunene forvalter dette området, og at det er et stort mangfold av lærebedrifter. Ifølge departementet vil disse forholdene påvirke bruken og utnyttelsen av undersøkelsene.

6.4.3 Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem

I NOU 2008:18 *Fagopplæring for fremtida* pekes det på at det ikke er etablert noe felles nasjonalt system for systematisk sikring, utvikling og måling av kvalitet i fag- og yrkesopplæringen (s. 101). Mangelen på nasjonale prosedyrer og rutiner for å sikre og dokumentere kvalitet og kvalitetsutvikling gjør det ifølge utredningen vanskelig å fastslå om norsk fag- og yrkesopplæring har en kvalitet som er i samsvar med fastsatte mål.¹²

Et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for grunnopplæringen ble etablert i 2003. I NOU 2008:18 *Fagopplæring for fremtida* vises det til at systemet også bidrar til å styrke kunnskapen om resultater i fag- og yrkesopplæringen. Samtidig pekes det på at systemet i all hovedsak bygger på skoletenkning og i mindre grad berører de særlige utfordringene som fag- og yrkesopplæringen står overfor (s. 103). Utvalget foreslår at kvalitetsvurderingssystemet på fag- og yrkesopplæringsområdet bygges ut på en måte som er relevant for fag- og yrkesopplæringen. Det bør ifølge utvalget særlig arbeides for å få bedre informasjon om den delen av opplæringen som foregår i bedrift.

12) I Akershus og Østfold fylkesrevisjons undersøkelse av opplærings-situasjonen til lærlinger i Østfold fra 2009 (rapport 1/2009) pekes det på at arbeidet med det nasjonale kvalitetssystemet synes å ha stoppet opp, og at det i stedet har blitt opp til den enkelte fylkeskommune å utforme et hensiktsmessig kvalitetssystem. Svakheter og mangler i kvalitetsarbeidet på nasjonalt nivå bidrar ifølge fylkesrevisjonen til å vanskeliggjøre fylkeskommunens arbeid og kan ha ført til at det har blitt utarbeidet ulike kvalitetsopplegg i den enkelte fylkeskommune.

Myndighetene har lenge arbeidet med å utvikle et eget nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for fag- og yrkesopplæringen. Et utgangspunkt for arbeidet er Utdanningsdirektoratets notat fra 2006 om *Strategi for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen* (Utdanningsdirektoratet 2010). Kunnskapsdepartementet viste til arbeidet med innføringen av et kvalitetsvurderingssystem i St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja*. Målet med systemet er ifølge meldingen å kunne vurdere hvor godt fylkeskommunene oppfyller målene for fag- og yrkesopplæringen, og å identifisere områder hvor kvaliteten kan forbedres. Elementer som er forutsatt å skulle inngå i systemet, er ifølge meldingen et godt statistikkgrunnlag, kunnskap om læringsmiljøet, vurderinger av kvaliteten på opplæringen i bedrift og vurderinger av sysselsettingssituasjonen og de nyutdannede fagarbeidernes faglige kvalifikasjoner.

I Utdanningsdirektoratets årsrapport for 2010 står det at direktoratet har startet utviklingen av en helhetlig nasjonal ramme for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. Det pekes samtidig på at for å kunne vurdere hvor godt målsettingene for fag- og yrkesopplæringen oppfylles, og dessuten kunne identifisere områder hvor kvaliteten kan forbedres, trenger sentrale og lokale utdanningsmyndigheter god og lett tilgjengelig dokumentasjon som kan beskrive tilstanden i sektoren. Slik dokumentasjon finnes ifølge årsrapporten i liten grad. I et notat av 3. oktober 2011 opplyser Utdanningsdirektoratet at det nasjonale kvalitets-sikringssystemet først og fremst vil ta for seg den delen av opplæringen som foregår i bedrift (Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for fag- og yrkesopplæringen, Udir.no).

Utdanningsdirektoratet viser i intervju til at kvalitetsvurderingssystemet for fag- og yrkesopplæringen vil være et viktig ledd i utviklingen av bedre styringsinformasjon på området. Kvalitetsvurderingssystemet vil ifølge direktoratet gi mer kunnskap om kvaliteten på opplæringen i bedrift, hva som skjer med lærlingene etter endt læretid, og fylkeskommunenes oppfølging av lærebedriftene.

Kunnskapsdepartementet viser i brev av 22. november 2012 til at hovedhensikten med systemet er kvalitetsutvikling. Departementet peker videre på at systemet også skal levere kunnskapsgrunnlag og verktøy for kvalitetsutvikling for lokale opplæringsaktører.

Utdanningsdirektoratet peker i intervju på at en forutsetning for etableringen av et godt kvalitetsvurderingssystem for fag- og yrkesopplæringen er at eksisterende kilder til informasjon videreutvikles og forbedres. Både videreutvikling av statistikkgrunnlaget og forbedring av lærlingundersøkelsen og instruktørundersøkelsen inngår som viktige deler av arbeidet med å etablere et kvalitetsvurderingssystem. Gjennom arbeidet med systemet er det også igangsatt en omfattende forskningsaktivitet (Utdanningsspeilet 2012, jf. Utdanningsdirektoratets presentasjon for Riksrevisjonen 16. september 2011).

I Utdanningsspeilet for 2012 vises det til at et første utkast til et helhetlig kvalitetsvurderingssystem skal foreligge tidlig i 2013. Utdanningsdirektoratet opplyser i intervju at det i første omgang arbeider for å få etablert en grunnstruktur og plattform for det videre arbeidet med systemet. Et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for fag- og yrkesopplæringen kan ifølge direktoratet forventes å være operativt i løpet av 2015.



Lærebedriftene plikter å legge produksjonen til rette slik at lærlingene kan nå målene i læreplanen.

Foto: Colourbox

7 Vurderinger

En fag- og yrkesopplæring av høy kvalitet er avgjørende for å tilfredsstillende samfunnets og arbeidslivets behov for dyktige fagarbeidere. Opplæringen som gis, skal samtidig ivareta den enkeltes rett til en opplæring som er i samsvar med bestemmelsene i lov og forskrift.

All ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, har etter søknad rett til minst tre års videregående opplæring. Over halvparten av elevene i videregående skole begynner på en yrkesfaglig utdanning, som i de fleste tilfeller er organisert slik at elevene etter to år med opplæring i videregående skole skal ha to år som lærling i bedrift.

Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for å sikre at nasjonale mål på grunnopplæringsområdet nås, noe som omfatter ansvar for utforming av nasjonale rammebetingelser for opplæringen, og ansvar for utvikling og bruk av virkemidler som bidrar til å sikre kvaliteten på opplæringen. Sentrale deler av den statlige virkemiddelbruken er delegert til Utdanningsdirektoratet. Fylkesmannsembetene skal blant annet gjennom tilsyn og veiledning følge opp og medvirke til at den nasjonale politikken på grunnopplæringsområdet blir iverksatt regionalt og lokalt. Fylkeskommunene har ansvar for den fag- og yrkesopplæringen som gis i fylket, både i skole og i bedrift, og for at kravene i lov og forskrift om fag- og yrkesopplæringsinnhold blir etterlevd.

Ifølge opplæringslova § 4-4 plikter lærebedriftene å legge til rette produksjonen og opplæringen slik at lærlingene kan nå målene i den fastsatte læreplanen. Både private og offentlige virksomheter kan godkjennes som lærebedrifter. Godkjente lærebedrifter kan være enkeltstående lærebedrifter, eller det kan være opplæringskontorer, som er et samarbeid mellom flere lærebedrifter som i fellesskap tar på seg opplæringsansvar.

Et tilstrekkelig antall læreplasser er avgjørende for å sikre god kvalitet på fag- og yrkesopplæringen. Undersøkelsen viser at mange ungdommer står uten læreplass. Det vurderes som positivt at myndighetene arbeider for å få flere læreplasser. Det vises her til samfunnskontrakten

for flere læreplasser som ble inngått mellom myndighetene og partene i arbeidslivet i 2012, og arbeidet med å styrke gjennomføringen i videregående opplæring, blant annet gjennom aksjonen Ny GIV. I den nye samfunnskontrakten har partene forpliktet seg til å gjennomføre tiltak som skal bidra til at antallet godkjente lærekontrakter blir økt med 20 prosent fra utgangen av 2011 og fram til 2015.

Fagopplæringen i bedrift foregår i virksomheter som har produksjon og verdiskapning som mål. God oppfølging av opplæringen fra myndighetenes side er derfor viktig for å sikre at opplæringen gis i tråd med kravene i lov og forskrift. Undersøkelsen viser imidlertid at

- etterlevelsen av opplæringslova i lærebedrifter og fylkeskommuner er mangelfull
- det er svakheter i den statlige oppfølgingen av fagopplæringen

Svakheter som undersøkelsen avdekker, gir risiko for at ungdom med rett til videregående opplæring ikke får en fagopplæring i bedrift som er av høy kvalitet.

Det vurderes imidlertid som positivt at det arbeides med å styrke styringsinformasjonen om fagopplæringen. Sentralt i denne forbindelse er arbeidet med å øke bruken av de nasjonale lærling- og instruktørundersøkelsene og arbeidet med å etablere et nytt nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for fag- og yrkesopplæringen. Systemet skal være operativt i 2015.

7.1 Tilgangen på læreplasser er ikke tilstrekkelig

I 2011 var det totalt 16 566 ungdommer med rett til videregående opplæring som hadde læreplass som førsteønske etter gjennomført skoledel av fag- og yrkesopplæringen. Samme år ble det godkjent 10 947 nye lærekontrakter, noe som utgjør 66 prosent av det totale antallet søkere. Disse tallene viser at etablerte tiltak fra ulike parter ikke i tilstrekkelig grad bidrar til å skaffe læreplasser til dem som ønsker det.

Mangelen på læreplasser har store konsekvenser både for den enkelte og for samfunnet. Mangel

på læreplasser gjør at mange ungdommer ikke fullfører fag- og yrkesopplæringen og anses som en viktig årsak til det store frafallet i videregående opplæring. For få læreplasser kan også føre til at viktige samfunnssektorer ikke får dekket sine behov for faglært arbeidskraft.

Fagopplæring i bedrift bidrar til å sikre en fag- og yrkesopplæring med høy kvalitet og relevans, men forutsetter samtidig at virksomheter i privat og offentlig sektor ser seg tjent med å ta inn lærlinger. Retten til videregående opplæring innebærer ingen rett til læreplass. Lovfesting av elevers rett til læreplass har blitt utredet på oppdrag fra utdanningsmyndighetene. Det ble konkludert med at et slikt tiltak ville være inn- gripende og vanskelig å gjennomføre. Samlet sett begrenser dette myndighetenes muligheter til å sikre den enkeltes ønske om å fullføre fag- og yrkesopplæringen og gjør tilgang på læreplasser til en grunnleggende utfordring.

7.2 Mangelfull etterlevelse av opplæringslova

Etter opplæringslova skal lærebedrifter og opplæringskontorer etablere interne systemer for kvalitetssikring som sikrer at lærlingene får en opplæring som er i samsvar med lov og forskrift. Bedriftene skal i tillegg utarbeide planer for opplæringen og rapportere årlig om opplæringen til fylkeskommunene. Pliktene som er pålagt lærebedriftene, skal bidra til å sikre at rettighetene til lærlingene blir oppfylt, og at opplæringen har et forsvarlig innhold. Det er fylkeskommunene som gjennom veiledning, oppfølging og kontroll skal påse at lærebedriftene oppfyller sine plikter.

Undersøkelsen viser at mange lærebedrifter ikke har etablert interne kvalitetssikringssystemer eller utviklet interne planer for opplæringen, slik det er forutsatt i opplæringslova §§ 4-7 og 4-4. 20 prosent av opplæringskontorene og 32 prosent av de enkeltstående lærebedriftene oppgir at de ikke har rapportert til fylkeskommunen i 2011, slik opplæringslova § 4-7 krever. Undersøkelsen viser også at lærebedriftene i varierende grad har lagt fram dokumentasjon på kvalitetssikringssystemer og opplæringsplaner for fylkeskommunene.

Det er usikkert om fylkeskommunenes oppfølging av lærebedriftene i tilstrekkelig grad bidrar til å sikre et forsvarlig innhold i opplæringen. Undersøkelsen viser at det varierer i hvilken grad og på hvilken måte

fylkeskommunene følger opp lærebedriftene. Blant annet varierer det i hvilken grad fylkeskommunene gjennomfører bedriftsbesøk og bruker de nasjonale lærling- og instruktørundersøkelsene. Undersøkelsen viser videre at yrkesopplæringsnemndene i begrenset grad gir faglige vurderinger ved godkjenning av lærebedrifter, slik det er forutsatt i opplæringslova § 4-3. Flere fylkeskommuner mener det er behov for mer aktive og slagkraftige yrkesopplæringsnemnder som i større grad kan bidra til utviklingen av kvaliteten på fagopplæringen i fylket.

Etter opplæringslova § 13-10 andre ledd skal fylkeskommunene ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i lov og forskrift blir oppfylt, og for å følge opp resultatene av disse vurderingene og nasjonale kvalitetsvurderinger. Undersøkelsen viser at flere fylkeskommuner ikke har etablert et forsvarlig system for vurdering av om lovens krav til fagopplæringen i bedrift oppfylles. Ni av fylkeskommunene oppgir i spørreundersøkelsen at et slikt system er delvis etablert eller under utvikling. En fylkeskommune oppgir å ikke ha et forsvarlig system. Skriftlig dokumentasjon fra fem fylkeskommuner viser at tre av disse fylkeskommunene ikke oppfylte kravene til et forsvarlig system.

Undersøkelsen viser derfor at fylkeskommunene ikke i tilstrekkelig grad har prioritert arbeidet med å rette opp manglende regelverksetterlevelse, internkontroll og kontrollsystemer, slik Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen forutsatte i Innst. S. nr. 42 (2008–2009). Manglene kan føre til at svakheter i lærebedriftene ikke blir rettet opp, noe som gir betydelig risiko for at elevenes rettigheter etter opplæringslova ikke blir ivarettatt i tilstrekkelig grad.

7.3 Svakheter i statlig oppfølging

Staten har et ansvar for å føre tilsyn med at kommunene og fylkeskommunene oppfyller de pliktene de er pålagt i opplæringslova. Undersøkelsen viser at staten ikke har gjennomført tilsyn på fag- og yrkesopplæringsområdet i perioden 2006–2011. Fagopplæringen har ikke vært prioritert som tema for felles nasjonale tilsyn på opplæringsområdet. I perioden 2006–2011 har det, med ett unntak, heller ikke vært gjennomført egeninitierte eller hendelsesbaserte tilsyn med fagopplæringen fra fylkesmennenes side. Undersøkelsen viser at fylkesmannsembetenes ressurser i stor grad er

bundet opp av nasjonale føringer på tilsynsområdet, og at embetene har begrenset oversikt over risiko på fag- og yrkesopplæringsområdet. Enkelte fylkesmannsembeter gir i intervju uttrykk for at det er behov for mer tilsyn på området.

Kunnskapsdepartementet peker i brev av 22. november 2012 på at det er nødvendig med en streng prioritering mellom mulige temaer for statlig tilsyn på opplæringsområdet. Departementet viser også til at andre informasjonskilder kan gi like god kunnskap om fag- og yrkesopplæringen som tilsyn.

Det er likevel grunn til å peke på at staten har et ansvar for å føre tilsyn med at kommuner og fylkeskommuner oppfyller de pliktene de er pålagt i opplæringslova og at statlig tilsyn er et viktig virkemiddel for å sikre et mest mulig likeverdig opplæringstilbud og for at nasjonale mål på opplæringsområdet blir nådd. Manglende statlig tilsyn kan derfor svekke etterlevelsen av regelverket og iverksettelsen av den nasjonale politikken på fag- og yrkesopplæringsområdet.

Staten har et ansvar for å sikre tilgang til relevant og pålitelig styringsinformasjon. Kvalitetsvurderinger på nasjonalt nivå er avhengig av systematisk informasjon fra fylkeskommunenes kvalitetssikring og oppfølging av fag- og yrkesopplæringen.

Undersøkelsen viser at sentrale myndigheter i begrenset grad har systematisert kunnskap om fylkeskommunenes oppfølging av fagopplæringen og om lærebedriftenes ivaretagelse av deres plikter etter lov og forskrift. Ifølge Utdanningsdirektoratet mangler systematiske tilbakemeldinger om fag- og yrkesopplæringen fra lærebedrifter og fylkeskommunene til nasjonalt nivå. Sentrale myndigheter har i tillegg begrenset kunnskap om yrkesopplæringsnemndenes rolle og funksjon i oppfølgingen av fagopplæringen og tiltak på fylkeskommunalt nivå for å øke tilgangen på læreplasser. Det foreligger også i liten grad styringsinformasjon om fagopplæringen i form av rapportering.

De nasjonale lærling- og instruktørundersøkelsene gir nasjonale myndigheter lite informasjon om innhold og kvalitet i fagopplæringen i bedrift. Disse undersøkelsene har i varierende grad blitt benyttet av fylkeskommunene, og svarprosenten har gjennomgående vært veldig lav. Det framgår også av undersøkelsen at det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet for

grunnopplæringen ikke gir god nok mulighet for å vurdere kvaliteten på fagopplæringen i bedrift.

Svakheter i styringsinformasjonen gjør det generelt vanskelig å fastslå om fagopplæringen har en kvalitet som er i samsvar med fastsatte mål. Svakheter svekker også mulighetene for å identifisere områder som krever særskilt oppmerksomhet og oppfølging, og gir dermed risiko for at virkemiddelbruken for å sikre et forsvarlig innhold i fagopplæringen blir uhensiktsmessig og utilstrekkelig. Det vurderes som positivt at det arbeides med å styrke styringsinformasjonen om fagopplæringen. Det vises her til arbeidet med å øke bruken av de nasjonale lærling- og instruktørundersøkelsene og til arbeidet med å etablere et nytt nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for fag- og yrkesopplæringen.

En sentral del av det systematiske kvalitetsarbeidet innenfor fag- og yrkesopplæringen er å følge opp hvordan læreplanene fungerer for opplæringen i lærebedrift. Det er usikkert om læreplanene fungerer tilfredsstillende i alle fag. Spørreundersøkelsen viser blant annet at 19 prosent av opplæringskontorene og 25 prosent av de enkeltstående lærebedriftene opplever kompetansemålene i læreplanene som lite relevante for den praktiske opplæringen. Nesten halvparten av opplæringskontorene og lærebedriftene opplever også at det er utfordrende å dekke alle målene i læreplanene. Det vurderes som positivt at det i 2012 er etablert et nytt system for innhenting av erfaringer med læreplaner.

8 Referanseliste

Lover, forskrifter og regelverk

- LOV 1998-07-17 nr. 61: *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*
- LOV 1992-09-25 nr. 107: *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*
- FOR 2006-06-23 nr. 724: *Forskrift til opplæringslova*
- *Reglement for økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 8. juni 2010 (økonomireglementet)*

Annet regelverk og retningslinjer

- Utdanningsdirektoratet og KS (2007) *Veileder om kravet til skoleeiers "forsvarlige system" i henhold til opplæringsloven § 13-10*
- Utdanningsdirektoratet (2011a) *Retningslinjer for samarbeidet mellom Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY), de faglige rådene og Utdanningsdirektoratet*

Stortingsdokumenter

Stortingsproposisjoner, odelstingsproposisjoner og stortingsmeldinger

- Prop. 1 S (2010–2011) *For budsjettåret 2011*. Kunnskapsdepartementet
- Prop. 1 S (2011–2012) *For budsjettåret 2012*. Kunnskapsdepartementet

- Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) *Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*
- Ot.prp. nr. 55 (2003–2004) *Om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova*
- Ot.prp. nr. 41 (2006–2007) *Om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova*
- Prop. 96 L (2010–2011) *Endringar i opplæringslova og privatskolelova (politiattest m.m.)*

- St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*
- St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja*
- Meld. St. 13 (2011–2012) *Utdanning for velferd*

Innstillinger til Stortinget

- Innst. S. nr. 307 (2000–2001) *Innstilling fra kommunalkomiteen om kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*
- Innst. O. nr. 87 (2006–2007) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova*
- Innst. S. nr. 164 (2006–2007) *Innstilling frå kyrkje-, utdannings- og forskningskomiteen om ... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*
- Innst. S. nr. 42 (2008–2009) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om kvalitet i skolen*
- Innst. 192 S (2009–2010) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om utdanningslinja*

Dokumenter til Stortinget

- Dokument 3:7 (2010–2011) *Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisning i grunnskolen*

Dokumentasjon fra forvaltningen

- Kunnskapsdepartementet (2006–2012) *Tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet*
- Utdanningsdirektoratet (2006–2011) *Årsrapporter*
- Embetsoppdrag til fylkesmennene (2006–2012)
- Fylkesmannsembetene (2006–2011) *Årsrapporter*
- Utdanningsdirektoratets rapporter fra felles nasjonale tilsyn (2006–2010/2011)
- Utdanningsspeilet 2012

- Brev av 11. november 2008 fra Utdanningsdirektoratet til Kunnskapsdepartementet om felles nasjonalt tilsyn 2010
- Brev av 7. januar 2009 fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet om nasjonalt tilsyn i 2010
- Brev av 6. februar 2012 fra Utdanningsdirektoratet til Kunnskapsdepartementet om forslag til tema for felles nasjonalt tilsyn i perioden 2013–2016
- *Nasjonalt kvalitetsvurderingsystem for fag- og yrkesopplæringen*. Artikkel publisert av Utdanningsdirektoratet på www.udir.no 3. oktober 2011
- Utdanningsdirektoratet (2010) *Strategi for kvalitet i fag- og yrkesopplæringen*
- Utdanningsdirektoratet (2011b) *Pilotering av pulsmålingssystemet – informasjonssystem for oppfølging av læreplaner for fag*
- Utdanningsdirektoratet (2011c) *Gjennomføring i videregående opplæring*
- Utdanningsdirektoratet (2011d) *Kartlegging og vurdering av yrkesopplæringsnemndenes rolle i fylkeskommunens arbeid med dimensjonering av utdanningstilbudet*
- Fylkesmannen i Hedmark (2010) *Rapport fra tilsyn med Hedmark fylkeskommune – Tilsyn 2010 opplæring i bedrift*

Fylkesrevisjoner

- Akershus og Østfold fylkesrevisjon (2009) *Opplærings situasjonen til lærlinger i Østfold*. Rapport 1/2009
- Møre og Romsdal fylkesrevisjon (2009) *Videregående opplæring i bedrift*. Rapport 4/2009
- Vestfold kommunerevisjon (2009) *Arbeidsforholdene til lærlinger i Vestfold fylkeskommune*
- Nordland fylkesrevisjon (2010) *Oppfølging av fagopplæringen*
- Akershus og Østfold fylkesrevisjon (2011) *Fylkesrevisjonens undersøkelse av systemet for oppfølging av Akershuslærlinger i bedrift*. Rapport 6/2011
- Fylkesrevisjonen i Aust-Agder (2011) *Anvender Aust-Agder fylkeskommune hensiktsmessige rutiner for fagopplæring?*

Utredninger og evalueringer

- Jakhelln, Henning (2011). Problemnotat til Utdanningsdirektoratet i anledning spørsmålet om en rett til lære plass bør lovfestes for så vidt gjelder fag- og yrkesopplæringen og om arbeidslivets organisasjoner og andre aktørers rolle i denne sammenheng, 25. mai 2011
- FAFO (2006) *Læreplasser i kommunesektoren – omfang og utfordringer*
- FAFO (2008) *Prosjekt til fordypning – mellom skole og arbeidslivet*
- FAFO (2012) *Fleksibilitet eller faglighet? En studie av innføringen av faget prosjekt til fordypning i Kunnskapsløftet*
- NOU 1995:18 *Ny lovgivning om opplæring. "... og for øvrig kan man gjøre som man vil"*
- NOU 2008:18 *Fagopplæring for framtida*

Litteratur

- Helgeland, Geir (2006) *Opplæringslova. Kommentartutgave*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget

Andre kilder

- Hove/Gyldendal Rettsdata (2008) *Love og kommentarer*. L17.07.1998 nr. 61 *Lov om grunnskolen og den videregående opplæring (opplæringslova)*, www.rettsdata.no, lesedato 19. oktober 2011
- Tilgang til resultater fra nasjonale lærling- og instruktørundersøkelser i årene 2007/2008–2011/2012, www.udir.no
- Presentasjon av Utdanningsdirektoratet for Riksrevisjonen 16. september 2011




4 577 5 285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 344

Trykk: 07 Media AS 2013



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
Telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781 528