



Innst. 263 S

(2012–2013)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:6 (2012–2013)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæring i bedrift

Til Stortinget

1. Sammendrag

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 yrkes-

opplæringen 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.

1.1 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.

1.2 Riksrevisjonens merknader

1.2.1 *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 pst. 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 peker 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 pst. fra utgangen av 2011 og fram til 2015.

1.2.2 *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 yrkesopplæringsinnhold 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 pst. av opplæringskontorene og 32 pst. 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.

1.2.3 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 fylkesmennenes 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 peker 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 virkemiddel-

bruken for å sikre et forsvarlig innhold i fagopplæringen kan være u hensiktsmessig 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 pst. av opplæringskontorene og 25 pst. 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.

1.3 Riksrevisjonens anbefalinger

Opplæringslovas bestemmelser om gjennomføring og oppfølging av fagopplæring i bedrift skal bidra til å sikre en opplæring av god kvalitet. Et vel fungerende 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

1.4 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 læreplasser har som mål at antall godkjente lærekontrakter skal økes med 20 pst. 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 pst., 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 læreplassituasjonen 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 opplæringslova, 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 fag-

lige 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.

1.5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader i saken.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til at alle elever med fullført grunnskole har rett til videregående opplæring. Denne saken handler om den yrkesfaglige videregående opplæringen som i omfang dreier seg om ca. halvparten av elevene. Retten til videregående opplæring innen yrkesfagene kan oppfylles ved å gi elevene to år opplæring i skole og to år i bedrift, eller ved at hele opplæringsløpet gjennomføres som undervisning på skole. Komiteen understreker at det er fylkeskommunene som har ansvaret for at retten til videregående opplæring blir oppfylt og for at kvaliteten på opplæringen er i samsvar med gjeldende regelverk.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen i sin rapport mener at Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for å sikre at nasjonale mål på opplæringsområdet nås. Komiteen deler dette synet, men understreker at et slikt statlig overordnet ansvar ikke avlaster det gjennomføringsansvaret som er pålagt fylkeskommunene.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen gjentar en allmenn oppfatning av at det er sammenheng mellom frafallet i videregående skole for yrkesfagenes vedkommende og mangelen på læreplasser. Komiteen understreker at det er viktig både for den enkelte elev og for samfunnet at flest mulig elever gis tilbud om opplæring i bedrift fordi det både gir verdifull erfaring og en praktisk rettet utdanning som er viktig for elevenes motivasjon og samfunnets behov for kvalifisert arbeidskraft. Komiteen mener likevel at opp-

læring i skole gir en fullverdig yrkesfaglig opplæring.

Komiteen viser videre til samarbeidsavtalen mellom partene i arbeidslivet og staten hvor partene har forpliktet seg til å øke antallet godkjente lærekontrakter med 20 pst. innen 2015. Komiteen vil i den sammenheng understreke viktigheten av at offentlig sektor bidrar sterkt for å oppfylle dette målet. Komiteen mener kommuner, fylkeskommuner og stat har et ansvar for å sikre at andelen lære plasser innenfor viktige yrkesgrupper øker ved selv å ta inn flere lærlinger.

Komiteen mener det er viktig å fortsette det overordnede fokus på å øke andelen lærekontrakter, og mener departementet har en viktig rolle i det arbeidet. Komiteen mener imidlertid at hovedansvaret for den konkrete gjennomføringen ligger hos fylkeskommunene og at staten i første rekke må sikre nødvendige virkemidler som gir fylkeskommunene mulighet til å oppfylle dette ansvaret.

Komiteen viser til at fylkeskommunene er ansvarlige for å etablere et tilfredsstillende system for oppfølging av lærebedriftenes opplæring av lærlinger og for å sikre at lærlingene får oppfylt sine rettigheter. Komiteen mener det er kritikkverdig at flere fylkeskommuner ikke har prioritert dette arbeidet i tilstrekkelig grad. Komiteen mener videre det er alvorlig når Riksrevisjonen peker på at denne manglende oppfølgingen gir betydelig risiko for at lærlingenes rettigheter etter opplæringsloven ikke blir ivarettatt godt nok.

Komiteen mener videre det er alvorlig at flere lærebedrifter unnlater å rapportere til fylkeskommunen og at flere bedrifter ikke har tilstrekkelige systemer som sikrer kvaliteten i opplæringen. Komiteen understreker at ansvaret for å sikre tilstrekkelige systemer også i lærebedriftene ligger hos fylkeskommunen. Komiteen understreker samtidig ansvaret staten ved fylkesmannen har for å gjennomføre nødvendig kontroll av opplæringen som gis elever og lærlinger og mener departementet kan bidra til å øke kontrollfrekvensen i de fylkene hvor utfordringene er størst.

Komiteen understreker at yrkesopplæringsnemndene har et viktig oppdrag og forutsetter at fylkeskommunene gir nødvendig opplæring til medlemmene av yrkesopplæringsnemndene, slik at de blir satt i stand til å foreta de vurderinger opplæringslova forutsetter ved godkjenning av lærebedrifter.

Komiteen viser til at det gjennomføres årlige felles tilsyn på opplæringsområdet. Det er departementet som fastsetter tema og metodikk for kontrollene. Komiteen registrerer at det ikke er gjennomført tilsyn i perioden 2006–2011 hvor fag- og yrkesopplæringen har vært tema. Det er kun gjennomført ett egeninitiert tilsyn med fagopplæringen i perioden 2006–2011 fra fylkesmennenes side.

Komiteen viser til at frafallet i videregående opplæring i all hovedsak er et problem for yrkesfaglig studieretning. Komiteen mener kontroll og oppfølging er en forutsetning for å sikre rettighetene til elever og lærlinger, og forutsetter et økt fokus på kontroll og oppfølging av fag- og yrkesopplæringen.

Komiteen mener det er viktig at styringsinformasjonen fra fylkeskommunene og fylkesmennene gir et tilstrekkelig grunnlag for å innrette det politiske fokuset riktig. Det er kritikkverdig at den styringsinformasjonen som i dag gis er for svak og bidrar til å skape vanskeligheter med å få relevant informasjon for å gjennomføre riktige tiltak innen fag- og yrkesopplæringen. Komiteen mener det er positivt at departementet arbeider med å utvikle system for bedre rapportering og imøteser dette iverksatt fra 2015.

Komiteen mener det er viktig at målene i læreplanen er relevante. Komiteen har merket seg at en relativt stor andel lærebedrifter mener kompetansemålene i læreplanen er lite relevante og at nesten halvparten av de spurte bedriftene mener det er vanskelig å nå alle målene i læreplanene. Komiteen legger til grunn at departementet følger dette nøye og bidrar til å sikre relevante kompetansemål i læreplanene.

Komiteen understreker viktigheten av å sikre nødvendig kvalitet i fag- og yrkesopplæringen og viser i den sammenheng til regjeringens melding om grunnopplæringen, jf. Meld. St. 20 (2012–2013).

3. Komiteens tilråding

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til dokumentet og råar Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 3:6 (2012–2013) – om Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæring i bedrift – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 23. april 2013

Anders Anundsen

leder og ordfører

