

FINANSIELL REVISJON | FORVALTNINGSREVISJON | FINANSFORVALTNING | SELSKAPSKONTROLL | RÅDGIVNING



FORVALTNINGSREVISJON

Fagopplæring

– oppfølging av skoleeiers ansvar

Sør-Trøndelag fylkeskommune

November 2017

Forord

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført på oppdrag av Sør-Trøndelag fylkeskommunes kontrollutvalg i perioden april - november.

Undersøkelsen er utført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisjon Midt-Norge IKS vil takke alle som har bidratt konstruktivt med informasjon i undersøkelsen.

Trondheim, 30.11.17

Tor Arne Stubbe /s/
Ansvarlig forvaltningsrevisor

Anna Ølnes /s/
Prosjektmedarbeider

Sammendrag

Den overordnede problemstillingen som er søkt belyst gjennom denne forvaltningsrevisjonen er *om fylkeskommunen ivaretar sitt ansvar for å følge opp at opplæring i bedrift blir utført med god kvalitet?*

Fylkeskommunen har et overordnet ansvar for å påse at Opplæringsloven m/forskrift blir fulgt, og man skal ha et system for å kunne vurdere om dette skjer. Dette gjelder selv om ulike lov og forskriftskrav er rettet mot eksempelvis lærebedrifter. Revisor har søkt å belyse hvordan fylkeskommunen arbeider for å sikre at lærebedriftene utarbeider interne opplæringsplaner, om de sikrer at lærekontraktene er i orden, om bedriftene har nødvendig kompetanse, om bedriftene har tilfredsstillende intern kontroll, om underveisvurdering gjennomføres og om godkjenning av lærebedrifter foregår i tråd med kravene. I tillegg har revisor undersøkt om fylkeskommunen har et forsvarlig system for å vurdere om lovkravene blir oppfylt.

Revisor har i denne rapporten konkludert med at Sør-Trøndelag fylkeskommune på flere områder opptrer som en god skoleeier overfor fagopplæringen, både overfor opplæringskontor og overfor selvstendige lærebedrifter.

Det er et lovkrav at lærebedriftene skal utarbeide en intern plan for opplæringen. Undersøkelsene viser at dette i all hovedsak blir gjort. Det er allikevel en liten andel lærebedrifter som ikke innfrir dette lovkravet.

Fylkeskommunen er den som godkjenner lærekontrakter og faglig lederes kompetanse. Ut i fra revisors undersøkelser, så gjennomføres dette på en god måte. Revisor har derfor vurdert at lovkravene på disse områdene er oppfylt.

Lærebedriftene er lovpålagt å gjennomføre intern kontroll, dvs jevnlig kontrollaktiviteter, for å sikre at opplæringen er i tråd med lov, forskrift og læreplaner i faget. Her viser revisors undersøkelser at slik intern kontroll ikke sikres gjennom godkjenning av lærebedriftene. Det synes å være en svak bevissthet, både hos fylkeskommunen, opplæringskontor og lærebedrifter, knyttet til beskrivelse og gjennomføring av kontrollaktiviteter for å sikre at opplæringen er i tråd med gjeldende krav.

Vurderingsarbeid er en kjerneaktivitet i all opplæring. Det er derfor en et krav i Opplæringsloven at underveisvurdering skal gjennomføres. Halvårsvurdering er en del av underveisvurderingen som lærlingen/lære kandidaten har rett på. Både opplæringskontor og selvstendige lærebedrifter bekrefter at halvårsvurdering gjennomføres i tråd med lovkrav, og at disse vurderingene dokumenteres. Lærlingeundersøkelsen indikerer allikevel at en liten

andel elever ikke mottar halvårsvurdering. Revisor har vurdert at fylkeskommunen følger opp vurderingsarbeidet i tråd med lovens krav.

Revisor har undersøkt hvorvidt godkjenning av lærebedrifter og opplæringskontor skjer i tråd med kravene. Godkjenning av selvstendige lærebedrifter utføres av fylkeskommunen på bakgrunn av rapport og anbefaling fra yrkesutvalg. Revisor har vurdert denne ordningen til å fungere etter intensjonene. Ved godkjenning av opplæringskontor synes det ikke å ha vært stilt krav til intern kontroll/ kontrollaktiviteter for å sikre at opplæring skjer i tråd med lov, regelverk og læreplaner. Tatt i betraktning funn vedrørende intern kontroll i lærebedriftene, så kan det synes som om denne risikoen ikke er vurdert i tilstrekkelig grad ved godkjenning.

Vigo Bedrift og andre system for oppfølging av lærling/lærekandidat og lærebedrift, synes i stor grad å ivareta skoleeiers behov for oppfølging og dokumentasjon av opplæringen som skjer i bedrift. Med tillegg av Lærlingundersøkelsen, Lærebedriftsundersøkelsen, veiledningsmøter ved opplæringskontor og direkte kontakt med lærebedrifter, så bør fylkeskommunen ha tilstrekkelig informasjon til å kunne vurdere tilstanden i fagopplæringen. Revisor gjør allikevel oppmerksom på at systemet ikke innebærer noen fullstendig rapportering ift lovkrav.

Revisor har avslutningsvis i rapporten anbefalt fylkesrådmannen å stille nødvendige krav i forbindelse med godkjenning av lærebedrifter, da spesielt krav til intern plan for opplæring, krav til intern kontroll og krav til halvårsvurdering.

Innholdsfortegnelse

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling	8
1.2 Om fagopplæringen	8
1.3 Fagopplæringa – overordnet organisering	10
1.4 Opplæring i bedrift	11
2 Undersøkelsesopplegget.....	13
2.1 Avgrensinger	13
2.2 Problemstilling(er).....	13
2.3 Kilder til revisjonskriterier	14
2.4 Metode	14
3 Ivaretar fylkeskommunen sitt ansvar for å følge opp at opplæring i bedrift blir utført med god kvalitet?	16
3.1 Revisjonskriterier	16
3.2 Data.....	17
3.2.1 Interne opplæringsplaner	17
3.2.2 Lærekontrakter.....	20
3.2.3 Kompetanse i bedrift	21
3.2.4 Intern kontroll	23
3.2.5 Underveisvurdering	24
3.2.6 Godkjenning av lærebedrift	27
3.2.7 Forsvarlig system for oppfølging av fagopplæringen	28
3.3 Revisors vurdering.....	29
4 Høring	32
5 Konklusjoner og anbefalinger	34
5.1 Anbefalinger	34
5.1.1 §3-11 Forskrift til opplæringslova.....	36

Tabell

Tabell 1. Lærlingundersøkelsen 2016 (utvalgte spørsmål)	38
---	----

Figurer

Figur 1.	Hovedmodellen for den videregående opplæringen	9
Figur 2.	Organisering av fagopplæringa – en skisse	11
Figur 3.	Har alle medlemsbedriftene i ditt opplæringskontor, som har lærling/lærekandidat pr dato, utarbeidet en intern opplæringsplan?	18
Figur 4.	Planmessig opplæring (Lærlingundersøkelsen)	19
Figur 5.	Vi har en intern plan for opplæringen som er basert på læreplanen i faget (prosent)	20
Figur 6.	Forekommer det at lærlinger/lærekandidater i perioder ikke har faglig leder med .. godkjent kompetanse?	22
Figur 7.	Kreves det dokumentasjon for internkontroll ved godkjenning av lærebedrift?	23
Figur 8.	Bedriften/virksomheten kvalitetssikrer jevnlig at opplæringen er i samsvar med lov og forskrift	24
Figur 9.	Hvor ofte har du eller annen veileder/instruktør planlagte samtaler med hver lærling hvor dere går gjennom den interne opplæringsplanen og status for opplæringen? (prosent)	25
Figur 10.	Hvor ofte har du planlagte samtaler med instruktør/veileder, faglig leder eller andre hvor dere gjennomgår opplæringsplanen og status for opplæringen?	26

1 Innledning

I dette innledende kapittelet redegjøres for kontrollutvalgets bestilling og det gis en bakgrunnsbeskrivelse for temaet som er gjenstand for forvaltningsrevisjon.

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Sør-Trøndelag Fylkeskommune bestilte i sak 13/17 (8.2.17) forvaltningsrevisjon av kvalitet i fagopplæringen. Prosjektplan for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen ble utarbeidet til, og behandlet i, kontrollutvalgets møte den 7.4.17 (sak KU-21/17). Utvalget godkjente framlagt prosjektplan.

Utvalget var i sine diskusjoner om innretning av forvaltningsrevisjonen innom flere interessante aspekter ved fagopplæringen. Prosjektplanen framlagt i sak 21/17 fokuserte på skoleeiers ansvar for å sikre kvalitet i fagopplæringen, deriblant godkjenningsordninger, vurderingsarbeid og forsvarlig system for å påse at lov, forskrift og læreplaner blir fulgt i lærebedriftene.

1.2 Om fagopplæringen

Videregående opplæring har 13 utdanningsprogrammer. Innenfor 8 av disse tilbys det yrkesfaglig opplæring og fagopplæring i arbeidslivet. Fylkeskommunen har ansvar for videregående opplæring, inklusive yrkesrettet opplæring, jfr Opplæringslovens kapittel 3 om videregående opplæring. Sør-Trøndelag fylkeskommune (STFK) har ansvar for at i overkant av 4300 ungdommer får en yrkesretta utdanning hvert år, dvs at hvert kull med ungdommer i yrkesfaglige studieprogram utgjør i overkant av 2100 personer.

Fag- og yrkesopplæringen omfatter normalt to års opplæring i skole og to års opplæring i bedrift¹ (oppl.l. §3-3). Når opplæring i bedrift ikke blir kombinert med verdiskaping i bedriften, kan opplæringen i bedrift gå over ett år. For enkelte utdanningsprogram foregår opplæringen i bedrift lengre enn to år. Dersom fylkeskommunen ikke kan formidle opplæring i bedrift til de som ønsker slik opplæring, må også bedriftsdelen av opplæringen skje i skole. I Sør-Trøndelag er det mellom 20 og 45 personer som mottar fagopplæring i skole hvert år. Til sammenligning inngås det årlig mellom 1350 og 1400 nye lærlingekontrakter.

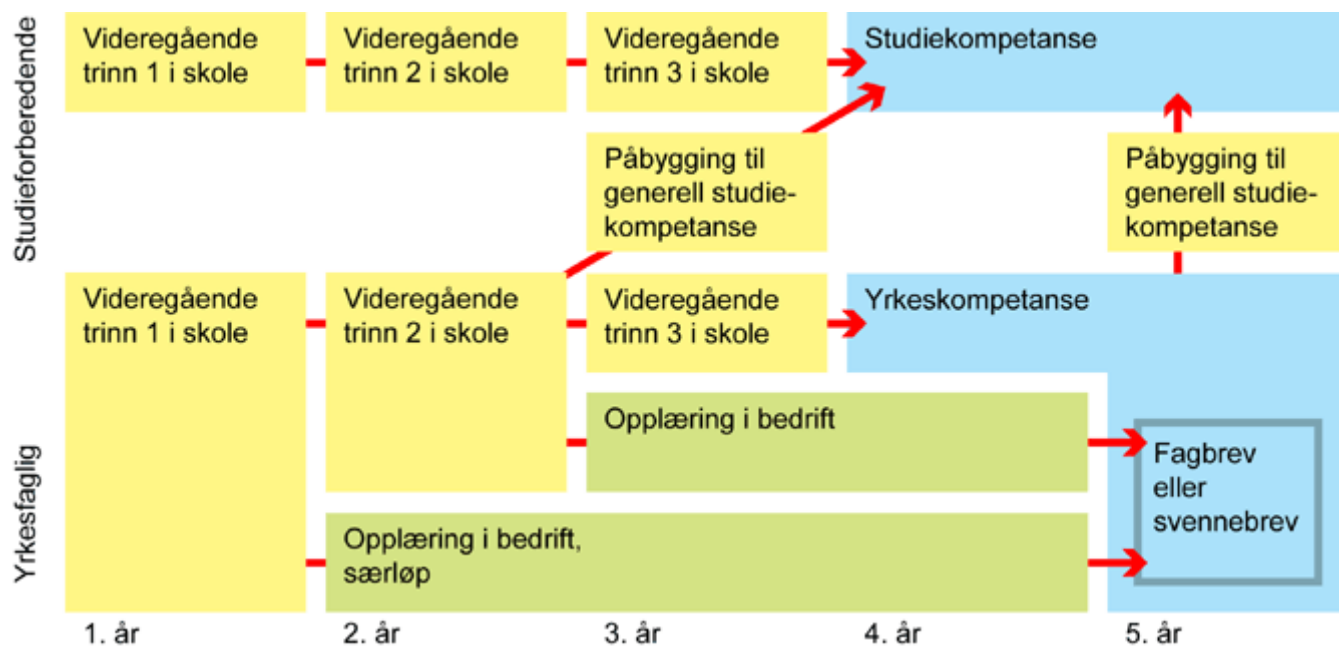
Før fag-/svenneprøve kan avholdes må alle fag være bestått. Det er i noen tilfeller mulig å søke om fritak fra kravet om bestått i inntil to fellesfag. Enkelte fag har en eksamen i læretiden før lærlingen kan gå opp til fagprøve. Fag- svenneprøve skal avlegges så nær læretidens slutt som mulig. Prøven består av en planleggingsdel, en gjennomføringsdel og en

¹ Lov av 1998-07-17 - endret 2007 - 06-29: Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova) (Kunnskapsdepartementet 1998)

dokumentasjonsdel. Prøvens lengde varierer i de forskjellige lærefagene – fra én dag til flere uker. Hvis en ikke består den praktiske prøven, kan det avlegges ny prøve. Lærebedriften skal medvirke til dette, men er ikke pliktig til å forlenge lærekontrakten fram til annengangsprøve. Dersom både lærlingen og bedriften er enige om det, kan læretiden forlenges ved frivillig avtale. Årlig avlegges ca 1550 fag- og svenneprøver i Sør-Trøndelag, hvorav ca 1050 av lærlinger, ca 470 av praksiskandidater og 10-30 av elever.

Lærekandidater har en opplæringskontrakt med lærebedriften. Lærekandidater kan ha opplæring i deler av faget og skal opp til en mindre omfattende prøve enn fag-/svenneprøve og får da heller ikke fag-/svennebrev. Lærekandidaten skal opp til en kompetanseprøve og får kompetansebevis etter fullført opplæring. Lærekandidater som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har krav på spesialundervisning. I slike tilfeller skal det utarbeides en individuell opplæringsplan. Det er i underkant av 100 ungdommer går inn i løp som lærekandidat i Sør-Trøndelag hvert år. Hovedmodellen for den videregående opplæringen illustreres som vist i figur 1²:

Figur 1. Hovedmodellen for den videregående opplæringen



Av fargebruken går det fram om opplæringen foregår i skole (gult) eller bedrift (grønt). De blå boksene viser hvilken kompetanse en har oppnådd etter fullført og bestått opplæring. Fag- eller svenneprøven består av en teoretisk og en praktisk del. I de aller fleste lærefag er en

² <http://vilbli.no>

ferdig med den teoretiske delen når en har avlagt eksamen på Vg2³ i skole. Men i særløpsfagene må en følge teoriopplæring og gå opp til eksamen i den teoretiske delen av fag- eller svenneprøven i løpet av læretiden.

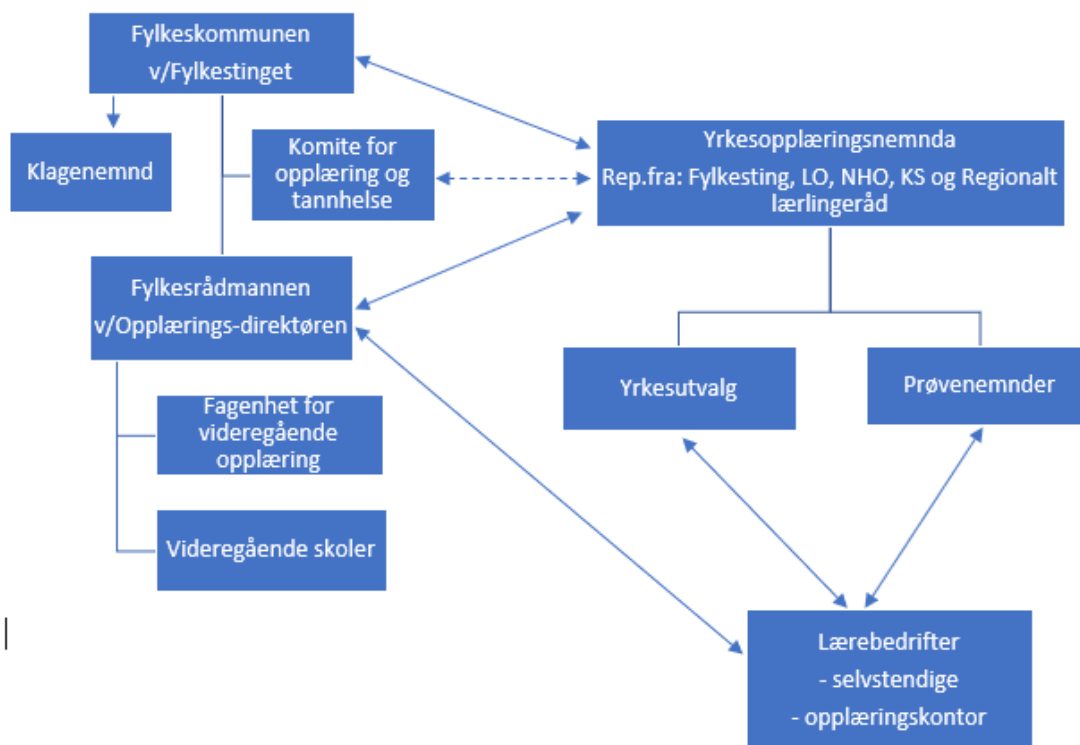
1.3 Fagopplæringa – overordnet organisering

Fylkeskommunen har som skoleeier et helhetlig ansvar for at retten til videregående opplæring blir oppfylt, og det er fylkeskommunen som har ansvaret for det overordnede kvalitetsarbeidet. Yrkesopplæringsnemnda (YON) skal avgjøre faglige vurderinger og råd til fylkeskommunen i saker som angår fagopplæring, blant annet i saker om godkjenning av lærebedrifter. Det er fylkeskommunen som etter YONs råd godkjenner lærebedrifter. Opplæringsloven er tydelig på at fylkeskommunen skal legge avgjørende vekt på uttalelsen fra YON. Ved godkjenning så tar man stilling til om bedriften tilfredsstillende oppfyller opplæringslovens krav til å kunne gi fagopplæring. Den faglige vurderingen til YON baserer seg på rapport fra oppnevnt yrkesutvalg. Yrkesutvalget består gjerne av medlemmer av prøvenemndene i de aktuelle fagene. Slik det er etter delegasjon i Sør-Trøndelag (jfr YON-sak 9/16 og 28/17), så godkjenner fylkeskommunen selvstendige lærebedrifter etter rapport fra yrkesutvalgene. Godkjenning av opplæringskontor skjer i Fylkesutvalget etter behandling i Yrkesopplæringsnemnda.

Ansvaret for oppfølging av Opplæringslovens §13-10 om forsvarlig system er delegert til Fylkesrådmannen. Fagenhet for videregående opplæring (FVO) følger opp lærlinger/lærekandidater, lærebedrifter og opplæringskontor på vegne av fylkesrådmannen. Fylkesrådmannen er også saksbehandler for saker til YON. Samhandlingen mellom aktørene er forsøkt skissert i Figur 2.

³ <http://vilbli.no> VG1, VG2 og VG3 er de nye årskursbetegnelsene som erstatter grunnkurs, VK1 og VK2

Figur 2. Organisering av fagopplæringa – en skisse



Kilde: Revisjon Midt-Norge

1.4 Opplæring i bedrift

Det er i hovedsak tre måter å organisere opplæring i bedrift på; bedriftene kan få godkjenning som selvstendig lærebedrift, de kan få godkjenning som medlem av et opplæringskontor og de kan bli godkjent som deltaker i en opplæringsring. Ved godkjenning som selvstendig lærebedrift, så er det bedriften som håndterer alle sider ved opplæringen til lærling/lærekandidat og som har ansvar for at opplæringen skjer i tråd med Opplæringsloven. Alternativt kan flere bedrifter gå sammen om å gi lærlinger, lærekandidater og praksisbrevkandidater læretid i bedrift, og kan etablere et opplæringskontor. Et opplæringskontor er en egen juridisk enhet, bedriftene blir medlemsbedrifter av opplæringskontoret. Opplæringskontoret regnes da som lærebedrift. Opplæringskontoret har ansvar for at medlemsbedriftene oppfyller krav i Opplæringsloven med forskrifter. En opplæringsring er et organ for samarbeid mellom bedrifter om opplæring der arbeidsgiveren og partene i lærekontrakten er en av bedriftene, men deler av opplæringen skjer i en eller flere andre bedrifter. I Sør-Trøndelag er majoriteten av lærebedrifter med lærlinger organisert gjennom et opplæringskontor (ca 80 % av lærlingene), mens øvrige er selvstendige lærebedrifter. Det er i dag 21 opplæringskontor som er godkjent og etablert i ulike deler av Sør-Trøndelag (se Vedlegg 3). I tillegg er det behandlet tre søknader om etablering av

opplæringskontor i YON i 2017. Fylkeskommunen har også samhandling med opplæringskontor som er hjemmehørende i andre fylker og som har medlemsbedrifter i Sør-Trøndelag.

2 Undersøkelsesopplegget

I de følgende avsnitt er det redegjort for revisors undersøkelser vedrørende fagopplæringen. Først hvilke avgrensinger som er gjort, dernest problemstillinger, revisjonskriterier og metode.

2.1 Avgrensinger

Denne forvaltningsrevisjonen omhandler videregående opplæring i bedrift (fagopplæring). Det vil si at revisor avgrenser seg mot å vurdere forhold som omhandler den yrkesfaglige opplæringen som gis i videregående skoler (yrkesopplæring). Revisor vil ikke belyse forhold som omhandler tilgang til pedagogisk-psykologisk tjeneste og rett til spesialundervisning for lærekandidater.

Undersøkelsene har vært innrettet mot å belyse hvordan fylkeskommunen, gjennom fagenhet for videregående opplæring, følger opp sitt ansvar overfor opplæring i bedrift.

2.2 Problemstilling(er)

- Ivaretar fylkeskommunen sitt ansvar for å følge opp at opplæring i bedrift blir utført med god kvalitet?

Overordnet viser problemstillingen til opplæringslovens §13 – 10. Her lovreguleres skoleeiers ansvar for å iverksette opplæring i henhold til opplæringslovens krav og påse at loven blir fulgt av de som gir opplæringen. Dette innebærer at skoleeier har et ansvar for å påse at opplæringslovens krav til opplæring i bedrift blir overholdt, selv om dette utføres av lærebedrifter og koordineres gjennom opplæringskontor.

Opplæringslovens Kapittel 4 «Videregående opplæring i bedrift» regulerer flere forhold knyttet til lærling/praksisbrevkandidat/lærekandidat, lærebedrift, instruktører, opplæringskontor, yrkesopplæringsnemnda og fylkeskommunen. I denne forvaltningsrevisjonen er det søkt å belyse:

- om det utarbeides interne opplæringsplaner i lærebedriften,
- inngåelse og oppfølging av lærekontrakter,
- om faglige ledere og instruktører har tilfredsstillende kompetanse,
- om lærebedriften har internkontroll som påser at opplæring blir gitt i samsvar med lov, forskrift og læreplaner,
- om underveisvurdering og halvtårsvurdering blir gitt,
- om godkjenning av lærebedrifter håndteres tilfredsstillende

- om skoleeier innhenter nok informasjon til å kunne vurdere om lærebedriftene følger lov og forskrift.

Alle disse elementene av krav til lærebedrifter og skoleeier er ment å sikre strukturer som skal bidra til kvalitet i opplæringen for den enkelte lærling/praksisbrevkandidat/lærekandidat.

2.3 Kilder til revisjonskriterier

Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner (§7) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som kommunen/fylkeskommunen skal vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, statlige føringer, andre myndigheters praksis, teori eller reelle hensyn. I denne forvaltningsrevisjonen er følgende kilder til revisjonskriterier spesielt relevante:

- Opplæringsloven (Kunnskapsdepartementet 1998)
 - Kap 3, 4 og 13
- Forskrift til opplæringsloven (Kunnskapsdepartementet 2006)
 - Kap 11

2.4 Metode

I denne forvaltningsrevisjonen har revisor søkt å belyse hvorvidt skoleeier ivaretar sitt oppfølgingsansvar overfor opplæringskontor og lærebedrifter for å sikre kvalitet i den opplæringen som gis. Det vil si at revisor har gjort undersøkelser for å få bekreftet tilstanden på flere områder i fagopplæringen og hvorvidt skoleeier etterspør informasjon og vurderer denne med hensyn til kvalitet i opplæringen. En side av dette tar for seg samhandlingen mellom skoleeier, opplæringskontor og lærebedrift mtp kvalitetsutvikling og styring, mens en annen side omhandler rapportering og kontroll. Innledningsvis ble det gjennomført intervjuer med fagenheten for videregående opplæring (FVO) som utøver skoleeieransvaret, og med fire opplæringskontor som har oppfølgingsansvar overfor den store majoriteten av lærebedrifter og lærlinger/lærekandidater. Opplæringskontorene ble valgt ut mht ulik bransjetilhørighet, geografisk spredning og organisering. Videre er det gjennomført intervju med ulike representanter for lærlingene, dvs Elev- og lærlingeombudet og leder for Regionalt lærlingeråd. Det er skrevet referat fra alle intervju og disse er verifisert av informantene. Avslutningsvis ble det gjennomført intervju med fagenhet for videregående opplæring, for å kvalitetssikre beskrivelser av samhandlingen mellom aktørene på ulike områder.

Lærlingeundersøkelsen er fra 2016 obligatorisk å gjennomføre. Denne belyser flere forhold knyttet til opplæringen, eksempelvis vurderingsarbeid og arbeidsmiljø. Revisor har ikke gjennomført noen egen spørreskjemaundersøkelse rettet mot lærlinger, men baserer seg på resultatene fra Lærlingeundersøkelsen. Tilsvarende gjennomfører Sør-Trøndelag fylkeskommune Lærebedriftsundersøkelsen, som en del av sin oppfølging av fagopplæringen. Svarprosenten i denne undersøkelsen er så vidt over 50 %. Revisor har derfor vurdert at det var overveiende sannsynlig at en egen spørreundersøkelse rettet mot faglige ledere/lærebedrifter ikke ville gi pålitelige resultater. Det ble derfor valgt å sende en spørreundersøkelse til alle opplæringskontorene i Sør-Trøndelag, da disse kontorene har ansvar for oppfølgingen av ca 80 % av alle lærlinger/lærekandidater i fylket. Av 21 opplæringskontor er det 18 som har besvart spørreskjemaet. Det er sendt ut en henvendelse til ti selvstendige lærebedrifter. Henvendelsen inneholdt sju spørsmål knyttet til samhandlingen med fylkeskommunen omkring godkjenning, vurderingsarbeid osv. Av disse bedriftene er det tre som har svart på våre spørsmål.

I tillegg er det gjennomgått ulike typer dokumentasjon knyttet til godkjenning av lærebedrifter og lærekontrakter. Revisor har fått demonstrert ulike elektroniske system for oppfølging av lærlinger/lærekandidater. Dokumentasjon fra møter i Yrkesopplæringsnemnda (innkallinger/protokoller/saksutredninger) i perioden 2014 – 17 er gjennomgått.

3 Ivaretar fylkeskommunen sitt ansvar for å følge opp at opplæring i bedrift blir utført med god kvalitet?

Dette kapittelet redegjør for gjeldende føringer for oppfølging av opplæring som skjer i bedrift (fagopplæring), funn fra revisors undersøkelser i Sør-Trøndelag og revisors vurderinger av disse funnene.

3.1 Revisjonskriterier

I denne forvaltningsrevisjonen er det skoleeiers oppfølging av fagopplæringa, dvs lærebedrifter og lærlinger/lærekandidater som er undersøkt og vurdert. Det er tatt utgangspunkt i eksisterende lov og forskrift for å etablere kriterier til denne forvaltningsrevisjonen.

I opplæringsloven er det krav om at lærebedriften skal utvikle en intern plan for opplæringen som skal gis. Dette for å sikre at lærling/lærekandidat får en opplæring som er i tråd med gjeldende læreplaner (§ 4-4). Videre viser loven til at det skal opprettes en skriftlig kontrakt mellom lærebedrift og lærling/lærekandidat når læreforholdet begynner. Lærekontrakten skal spesifisere den opplæringen som skal gis og i tillegg vise til inngått arbeidsavtale. Lærekontrakten må godkjennes av fylkeskommunen (§ 4-5). Det er også krav om at lærebedriften skal ha en eller flere faglig kvalifiserte personer (faglig ledere) som skal ha ansvar for opplæringa og påse at den skjer i tråd med lov og forskrift (§ 4-3).

Lærebedriftene er også lovpålagt å ha intern kvalitetssikring som sikrer at lærling/lærekandidat får opplæring i tråd med opplæringsloven. En eller flere representanter for arbeidstakerne skal, sammen med faglig leder, jevnlig påse at lærebedriften følger pliktene etter lov og forskrift (§ 4-7).

Lærlingene/lærekandidatene har rett til vurdering. Denne retten innebærer både rett til underveisvurdering, sluttvurdering og en rett til dokumentasjon av opplæringa. Skoleeier er eksplisitt pålagt ansvaret for å sørge for at dette skjer (§ 3-1 i forskrift). Lærlingene/lærekandidatene har rett til samtale med instruktør/faglig leder hvert halvår vedrørende utvikling i forhold til kompetansemål i faget, og de har rett til en halvårsvurdering uten karakter (§§ 3-11 og 3-14 i forskrift).

For å kunne være lærebedrift og gjennomføre opplæring for lærlinger/lærekandidater, så må fylkeskommunen godkjenne dette. Lærebedriften må være faglig vurdert av yrkesopplæringsnemnda før fylkeskommunen kan godkjenne bedriften (§ 4-3). Et opplæringskontor eller en opplæringsring kan godkjennes som lærebedrift under samme forutsetninger.

Skoleeier har det overordnede ansvaret for at opplæringsloven med forskrift blir fulgt. Det hviler derfor et krav om at skoleeier må ha et forsvarlig system for å kunne vurdere om lov og forskrift blir oppfylt (§13-10). I dette ligger også et krav om at man skal ha et system for å følge opp disse vurderingene og nasjonale kvalitetsvurderinger, herunder at det utarbeides en årlig rapport om tilstanden i opplæringa. Rapporten skal drøftes av skoleeier.

Oppsummert er følgende kriterier anvendt i denne forvaltningsrevisjonen:

- lærebedriftene skal ha interne planer for opplæringen
- alle lærlinger/lærekandidater skal ha godkjente lærekontrakter
- faglige ledere skal ha dokumentert tilfredsstillende kompetanse
- lærebedriften skal ha internkontroll som sikrer at opplæring blir gitt i samsvar med lov, forskrift og læreplaner
- underveisvurdering og halvtårsvurdering skal gis
- godkjenning av lærebedrifter skal håndteres tilfredsstillende
- skoleeier skal ha system for å vurdere om lærebedriftene følger lov og forskrift.

3.2 Data

I de følgende avsnittene gjengis data og funn fra revisors undersøkelser.

3.2.1 Interne opplæringsplaner

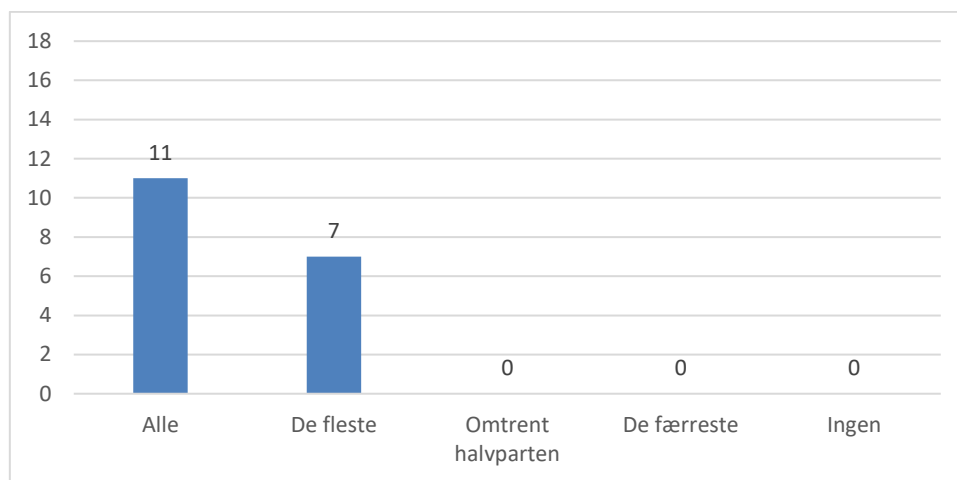
Det er et krav for å bli godkjent som lærebedrift, at bedriften skal ha utviklet en intern plan for opplæringen. Denne planen skal vise hvordan bedriften akter å gjennomføre opplæringen, slik at den dekker læreplanen og alle kompetansemålene i faget. Det opplyses på STFJs nettsider⁴ at fylkeskommunen kan bistå i dette arbeidet.

De selvstendige lærebedriftene utvikler interne planer for opplæringen i bedrift i samarbeid med ansatte ved fagenhet for videregående opplæring (FVO). Den interne opplæringsplanen vedlegges søknad om å bli godkjent som lærebedrift. Er bedriften godkjent som lærebedrift, så har bedriften også utarbeidet en intern plan for opplæringen. Det foreligger ingen krav fra fylkeskommunen om å dokumentere intern plan for opplæringen ved ansettelse av ny lærling/lærekandidat, så lenge bedriften har hatt lærling de siste to årene. Har bedriften vært uten ansvar for lærling de to siste årene, så må bedriften regodkjennes for å kunne skrive lærekontrakt/opplæringskontrakt. De selvstendige lærebedriftene som har svart på revisors spørsmål, bekrefter at de har intern plan for opplæringen.

⁴ <https://www.stfk.no/Tjenester/opplaring/larling/Larebedrift/>

Opplæringskontorene er de som blir godkjent som lærebedrift i ulike fag, mens opplæringen skjer ute i medlemsbedriftene. Det er derfor opplæringskontorene som er ansvarlig for at det utarbeides en intern opplæringsplan for den enkelte bedriften. I spørreundersøkelsen til opplæringskontorene, så svarer 11 av 18 opplæringskontor at det er utarbeidet en intern opplæringsplan i alle medlemsbedriftene, mens 7 av 18 opplæringskontor svarer at det er en slik plan hos de fleste av deres bedrifter (se figur 3).

Figur 3. Har alle medlemsbedriftene i ditt opplæringskontor, som har lærling/lærekandidat pr dato, utarbeidet en intern opplæringsplan?



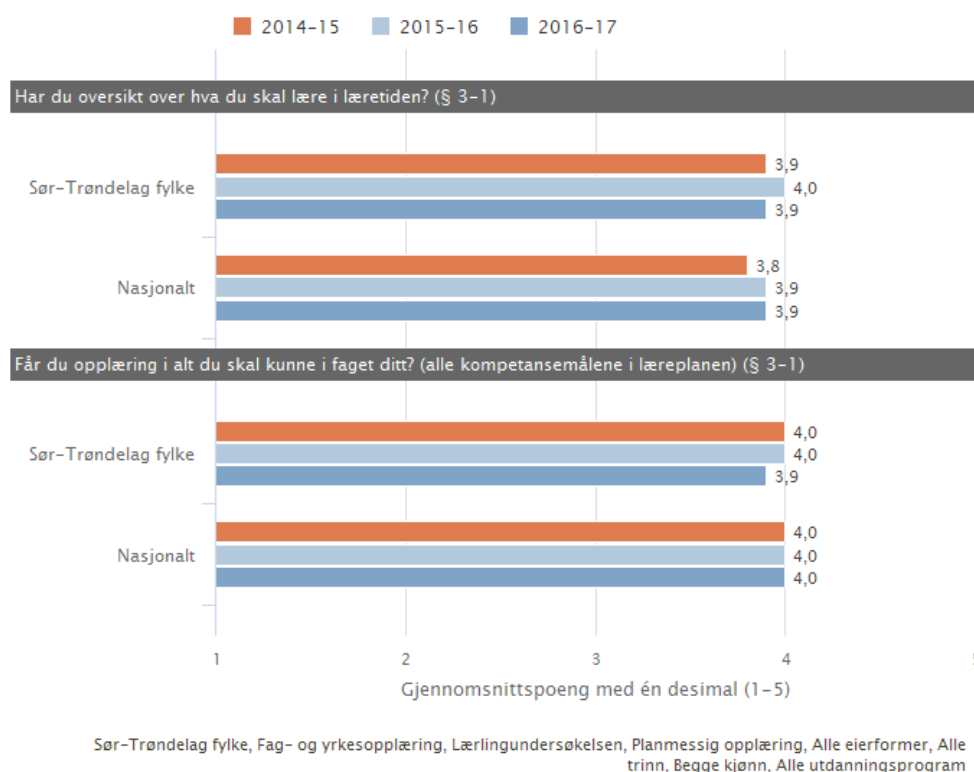
Kilde: Revisjon Midt-Norge

I intervju viser de daglige lederne ved opplæringskontorene til ulike systemer som ivaretar lovkravet om intern plan for opplæringen. Ved de tverrfaglige opplæringskontorene (7 stk) benytter man OLKWEB for å følge opp bedrifter og lærlinger/lærekandidater. Leder for ett av de tverrfaglige kontorene forteller at i OLKWEB ligger læreplaner i de ulike fagene inne, med tilhørende kompetansemål for opplæringen. Oppgaver for lærlingen i bedrift spesifiseres med utgangspunkt i kompetansemålene, bedriftens produksjon på det aktuelle tidspunktet og lærlingens/lærekandidatens progresjon i faget. Leder for det ene bransjekontoret forteller at den nasjonale bransjeorganisasjonen har utviklet et eget elektronisk system, Kompetanseboka, for å ivareta planlegging og oppfølging av opplæringen til lærlinger/lærekandidater. Systemet ble demonstrert for revisor i forbindelse med intervju. Dette systemet håndterte den samme informasjonen som OLKWEB, men med større grad av automatiske varslinger for oppfølging av lærling og bedrift. Det aktuelle opplæringskontoret viste på samme måte til at læreplan, kompetansemål og bedriftens produksjon var styrende for planlegging av opplæringen. Ved det siste bransjekontoret hadde man håndbok for lærlinger og håndbok for medlemsbedriftene. Disse inneholdt viktig informasjon om

opplæringen for begge parter. I lærlingenes håndbok var kompetansemålene ihht læreplan spesifisert slik at lærlingen skulle kunne foreta egenvurdering. I tillegg var lærlingene forpliktet til å bruke OLKWEB.

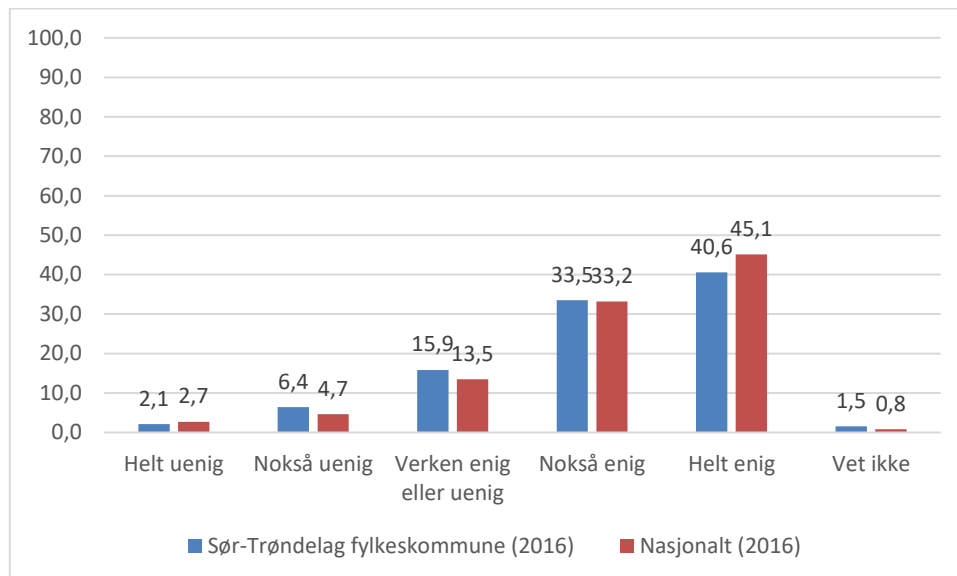
Det er ikke gitt at alle lærlinger/lærekandidater kjenner til om bedriften har en intern plan for opplæringen. I Lærlingundersøkelsen er de allikevel bedt om å gi uttrykk for om de har oversikt over hva de skal lære i læretiden og hvorvidt de får opplæring i alt de skal kunne i faget.

Figur 4. Planmessig opplæring (Lærlingundersøkelsen)



For begge spørsmål ligger svarene fra lærlingene i Sør-Trøndelag omtrent på det nasjonale snittet de siste tre årene. I Lærebedriftsundersøkelsen, som går til de faglige lederne, så har 74 % svart at de er helt enig eller nokså enig på spørsmål om de har en intern plan for opplæringen. Nasjonalt er det 78 % som har svart helt enig eller nokså enig på dette spørsmålet (se figur under).

Figur 5. Vi har en intern plan for opplæringen som er basert på læreplanen i faget (prosent).



Kilde: Lærebedriftundersøkelsen 2016

3.2.2 Lærekontrakter

I opplæringsloven er ansvaret for å godkjenne alle lærekontrakter lagt til fylkeskommunen. Lærekontraktene inngås på standardiserte skjema fra utdanningsdirektoratet (Udir). Foruten dokumentert opplæring fra videregående skole, så kreves det at det oppnevnes en faglig leder i bedriften med dokumentert faglig kompetanse og signert arbeidsavtale mellom lærling og bedrift.

I intervju med fagleder ved FVO framgår det at det er fagenheten for videregående opplæring som kontrollerer at alle lærlinger/lærekandidater har korrekte lærekontrakter/opplæringskontrakter og godkjenner disse. Fylkeskommunen kommuniserer direkte med de selvstendige lærebedriftene om godkjenning av lærekontrakter, og man har egne ansatte ved FVO som arbeider med dokumentasjon. Fagsjef viser til at de bedriftene som er selvstendige lærebedrifter, i stor grad er bedrifter av en viss størrelse og som har flere lærlinger. Dette betyr også at de kan avsette noe mer ressurser og administrere opplæring i bedrift på en bedre måte enn veldig små bedrifter. Fagleder for FVO medgir at det er krevende å få til en tett nok oppfølging av de selvstendige lærebedriftene.

Opplæringskontorene er samstemte i at det er de, og ikke bedriftene, som tar ansvar for å påse at lærekontraktene blir godkjent. Det vil si at de sørger for at kontraktene gjennomgås av partene og at det signeres. De påser også at den påkrevde dokumentasjonen blir innhentet og lagt ved (arbeidsavtale osv). Det er også opplæringskontorene som sørger for å oversende kontrakter og dokumentasjon til fylkeskommunen. På spørsmål om opplæringskontoret også passer på at alle lærlinger/lærekandidater har kontraktene i orden ved start av læreperioden,

så er svaret positivt. De daglige lederne for opplæringskontorene forteller at det gjerne avholdes et oppstartsmøte i bedriften, og at faglig leder, lærling/lærekandidat og opplæringskontoret er tilstede. Da går man også gjennom kontraktsformalitetene og signerer papirene. Om det mot formodning ikke skulle la seg gjøre å få et tidlig møte (eks ferieavvikling), så sendes papirene rundt mellom partene. I spørreundersøkelsen til opplæringskontorene kommer det fram at samtlige opplæringskontor svarer at alle deres lærlinger har godkjent lærekontrakt.

I spørreundersøkelsen til opplæringskontorene er det også spurt om de påser at arbeidsavtalene lærlinger/lærekandidater er i tråd med lov og avtaler. Her svarer 16 av 18 opplæringskontor at de sjekker dette. Fagenhet for videregående opplæring viser til at de sjekker om det er avkrysset i søknad for at det foreligger arbeidsavtale, men at de ikke krever noen dokumentasjon av de selvstendige lærebedriftene på dette punktet.

Når det gjelder heving av lærekontrakter, så fremhever opplæringskontorene at de følger fylkeskommunens retningslinjer for dette. Opplæringskontorene viser til at enkelte hevinger kommer som resultat av lærlingens «feilvalg», altså at de finner ut at dette arbeidet ikke er noe for dem. Her forsøker opplæringskontorene å formidle lærlingen til andre fag/lærebedrifter. I øvrige hevingssaker forteller opplæringskontorene at de ofte kommer for sent inn i prosessen når det er utfordring mellom bedrift og lærling. Da kan problemene ha pågått for lenge til at tillitsforholdet kan gjenopprettes. Det kan være ulike årsaker til at de ønsker heving av kontrakten, men flere påpeker at det ligger en risiko knyttet til det å flytte hjemmefra og bo på hybel. Dette gjør at lærlingen ikke har noe etablert nettverk å støtte seg til, og ofte er det mangel på jevnaldrende i lærebedriften. Opplæringskontorene er av erfaring oppmerksomme på disse ungdommene og forsøker ulike tiltak for å inkludere ungdommene i ulike aktiviteter.

3.2.3 Kompetanse i bedrift

Det er et lovkrav at lærebedriften skal ha en eller flere faglig kvalifiserte personer (faglig ledere) som skal ha ansvar for opplæringa og påse at den skjer i tråd med lov og forskrift. Begrepet «faglig kvalifisert» er ikke videre definert i lov og forskrift. Gjennom intervju med lederne for opplæringskontorene framkommer det at dette i utgangspunktet betyr at faglig leder må ha fag-/svennebrev i det aktuelle faget. Alternativt godkjennes også lang dokumentert praksis i faget.

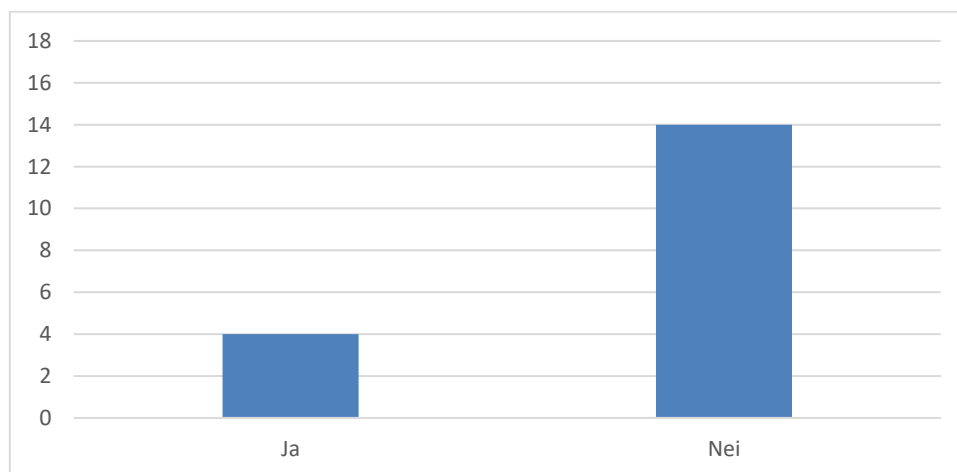
Ved inngåelse av lærekontrakt, er det et vilkår at en det oppnevnes en faglig leder og at faglige kvalifikasjoner dokumenteres jfr. standard lærekontrakt/opplæringskontrakt (Udir). Lærekontrakt inkl. dokumentasjon blir oversendt FVO til godkjenning. Lederne ved opplæringskontorene opplever at det er en ryddig prosess for å sikre faglige lederes

kompetanse. De selvstendige lærebedriftene som har svart på våre spørsmål, bekrefter også at prosessen er som beskrevet og at faglig leders kompetanse blir ivaretatt på en god måte.

Fylkeskommunen har lagt til rette med kurs/kompetanseheving for faglige ledere i lærebedriftene. Det avholdes kurs for faglige ledere flere ganger hvert år, og disse avholdes i ulike deler av fylket. På disse samlingene har det vært fokus på å formidle rettigheter og plikter knyttet til opplæring i bedrift, men også tema som god oppfølging av lærling i bedrift, vurderingsarbeid og avvikling av fag- og svenneprøver. Disse samlingene er frivillig å delta på, og erfaringsmessig er det god deltakelse. Fylkeskommunen har også utviklet et e-kurs om rettigheter og plikter i fagopplæringen, som ifølge enkelte opplæringskontor er godt mottatt av faglige ledere. Dette kurset er nå gjort obligatorisk å gjennomføre for alle som skal være faglig leder i lærebedrift.

Langvarig fravær for faglig leder, eksempelvis sykdom eller jobb-bytte, kan være en utfordring med tanke på ansvar og kontinuitet i opplæringen i bedrift. Opplæringskontorene er spurt om hvordan slikt fravær håndteres og hvilke konsekvenser dette kan ha for opplæringen. Lederne for opplæringskontorene opplever at bedriftene i stor grad varsler og håndterer dette slik at opplæringen blir ivaretatt. Det finnes ofte flere kvalifiserte i bedriften som kan overta ansvaret, alternativt kan opplæringskontoret ha en tettere oppfølging i perioden.

Figur 6. Forekommer det at lærlinger/lærekandidater i perioder ikke har faglig leder med godkjent kompetanse?



Kilde: Revisjon Midt-Norge

I spørreundersøkelsen til opplæringskontorene, så svarer 4 av 18 ledere at det forekommer at lærlingen i en periode kan være uten faglig leder (se figur over). Samtlige opplæringskontor svarer at de blir varslet av bedriften ved lengre fravær hos faglig leder.

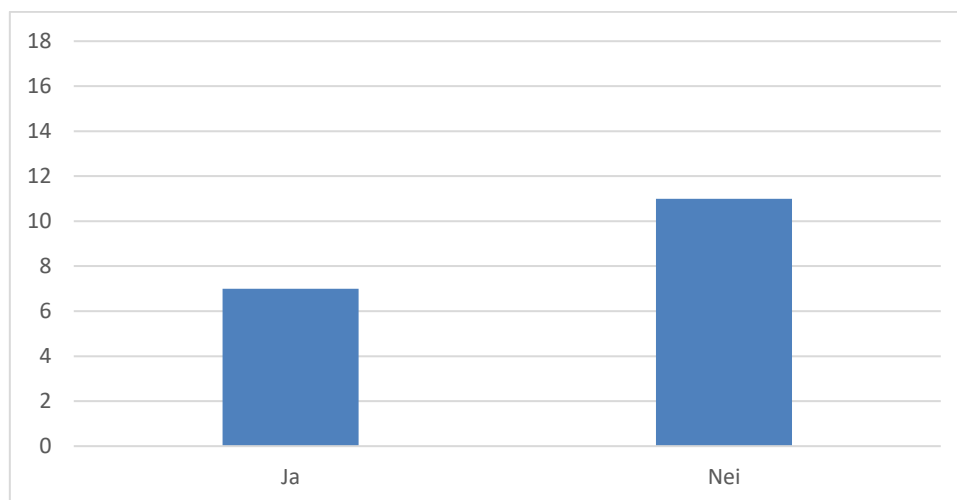
3.2.4 Intern kontroll

For å kunne være lærebedrift er det et krav at bedriftene skal ha en intern kontroll som sikrer at opplæringsloven blir fulgt. En eller flere representanter for arbeidstakerne skal, sammen med faglig leder, jevnlig påse at lærebedriften følger pliktene etter lov og forskrift. Det bør derfor foreligge en beskrivelse av hvilke kontrollaktiviteter som utføres for å oppfylle plikten, og kontrollaktivitetene må gjennomføres. Blant annet er det viktig at man påser at bedriften har oppgaver som er relevant i forhold til læreplan og kompetansemål, slik at lærling/lærekandidat får riktig opplæring. Om det er områder i læreplan bedriften ikke kan fylle med relevante oppgaver, så må dette sikres på annen måte.

I intervju med opplæringskontorene så beskriver lederne at de følger opp bedriftene jevnlig ifm vurderingssamtaler. Disse foregår som samtaler på arbeidsplassen. Her gjennomgår man de oppgaver som er gjort i foregående periode og legger plan for oppgaver i neste periode. Det er ikke slik at læreplanen kan følges kronologisk, da det må tas hensyn til den produksjon som foregår i bedriften i den aktuelle perioden. De planlagte oppgavene i bedriften den kommende perioden, blir derfor veldig førende for hvilke kompetansemål man skal arbeide med. Samtlige understreker at man skal innom alle delene av læreplanen i løpet av læretida.

I spørreundersøkelsen til opplæringskontorene så er det 7 av 18 som svarer at det kreves dokumentasjon for intern kontroll i lærebedriften ved godkjenning (se figur under). På spørsmål om de er trygg på at det utføres tilstrekkelig med kontrollaktiviteter hos medlemsbedriftene til at de sikrer at opplæringen er i samsvar med lov, forskrift og læreplaner, så er det 14 av 18 som svarer at de er trygge på dette. Tre av de fire øvrige svarer at de er sikker i de fleste tilfeller, mens siste opplæringskontor svarer at de er usikker på dette.

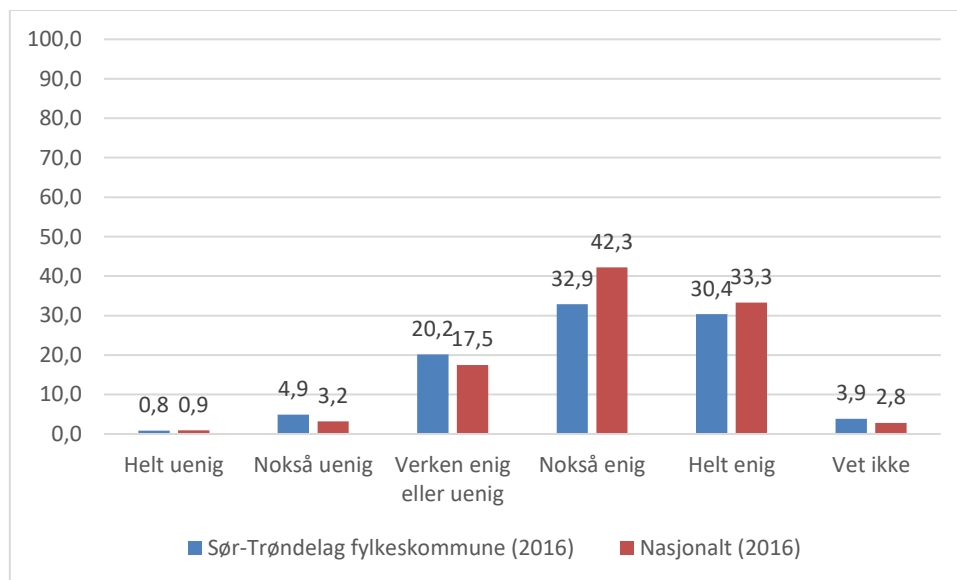
Figur 7. Kreves det dokumentasjon for internkontroll ved godkjenning av lærebedrift?



Kilde: Revisjon Midt-Norge

Lærebedriftsundersøkelsen viser at 63 % av de faglige lederne i Sør-Trøndelag er nokså enig eller helt enig i at bedriften jevnlig kvalitetssikrer at opplæringen er i tråd med lov og forskrift. Tilsvarende nasjonale tall er 75 % på samme spørsmål (se figur under).

Figur 8. Bedriften/virksomheten kvalitetssikrer jevnlig at opplæringen er i samsvar med lov og forskrift



Kilde: Lærebedriftundersøkelsen 2016

3.2.5 Underveisvurdering

Uansett om man er elev i videregående skole eller om man får opplæring i bedrift, så har man rett til vurdering. Dette for å sikre at eleven/lærlingen/lærekandidaten har progresjon ift kompetansemålene i læreplanen. Retten gjelder både underveisvurdering og sluttvurdering i faget.

Underveisvurdering handler om den kontinuerlige vurderingen av oppgaver og oppgaveløsning opp mot kompetansemålene. Halvårsvurderingen er presisert inn i opplæringsloven for å sikre at elever/lærlinger/lærekandidater får en vurdering av status og en samtale om hva man bør prioritere i kommende periode for å øke kunnskapen og ferdighetene i faget.

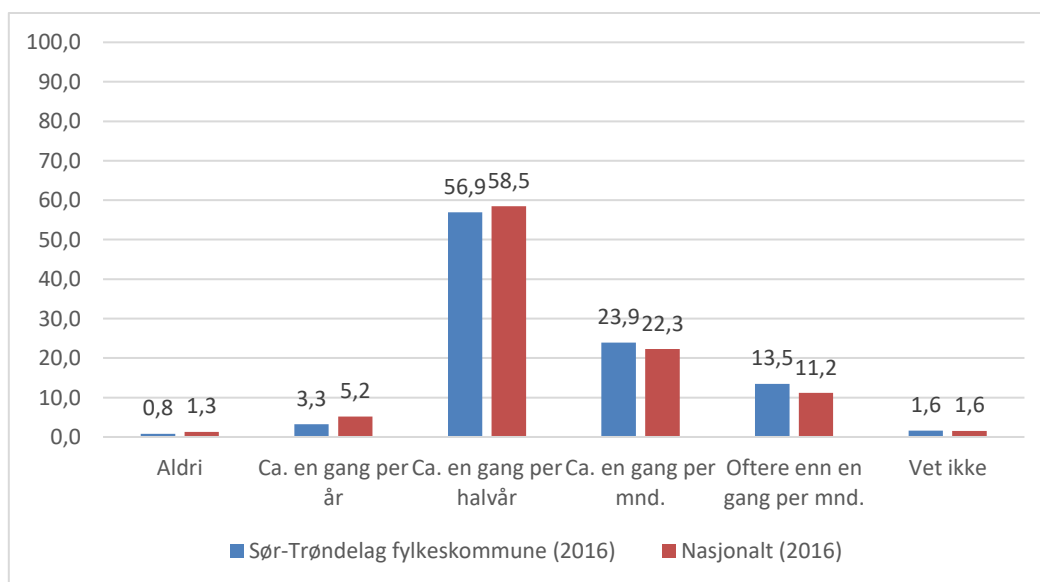
Opplæringskontorene forteller i intervju at de har god kontroll på gjennomføring av halvårssamtaler. I stor grad er en representant for opplæringskontoret til stede i møte mellom faglig leder/veileder og lærling. Man gjennomgår hva lærlingen har gjort av oppgaver det siste halve året og hvorvidt arbeidet er dokumentert av lærlingen/lærekandidaten. I tillegg skal lærling/lærekandidat vurdere sitt eget arbeid og faglig leder skal gi sin vurdering. Den konkrete vurderingen knyttet til oppgaver dokumenteres gjennom resultat av vurdering av

enkeltoppgaver og gjennom en mer helhetlig vurdering gjengitt i referat fra møtet. Referatet inkluderer også en plan for kommende periode, basert på en framovermelding fra faglig leder.

I spørreskjema til opplæringskontorene ble det stilt spørsmål om lederne var trygg på at alle lærlinger/lærekandidater i deres medlemsbedrifter får halvårsvurdering. Her svarte 17 av 18 opplæringskontor at dette var de trygge på. Leder for det siste opplæringskontoret svarte at han/hun i all hovedsak var trygg på at halvårsvurdering ble gitt.

I selvstendige lærebedrifter er det bedriften selv som følger opp halvårsvurdering. Ut ifra de tilbakemeldinger revisor har fått fra selvstendige lærebedrifter, så gjennomføres halvårsvurdering som forutsatt og bedriftene er oppmerksomme på at dette er et lovkrav. Fylkeskommunen fører ingen kontroll med at halvårsvurdering blir gitt i de selvstendige lærebedriftene, ut over at de får tilbakemelding på dette gjennom Lærlingeundersøkelsen og Lærebedriftsundersøkelsen. I lærebedriftsundersøkelsen svarer mer enn 95 % av de faglige lederne at det gjennomføres planlagte samtaler om opplæringen minimum hvert halvår (se figur under). De bedriftene som har svart at de har planlagte samtaler med lærling sjeldnere enn en gang per halvår, får en henvendelse fra FVO eller opplæringskontor med spørsmål om hvorfor ikke halvårsvurdering er gjennomført.

Figur 9. Hvor ofte har du eller annen veileder/instruktør planlagte samtaler med hver lærling hvor dere går gjennom den interne opplæringsplanen og status for opplæringen? (prosent)

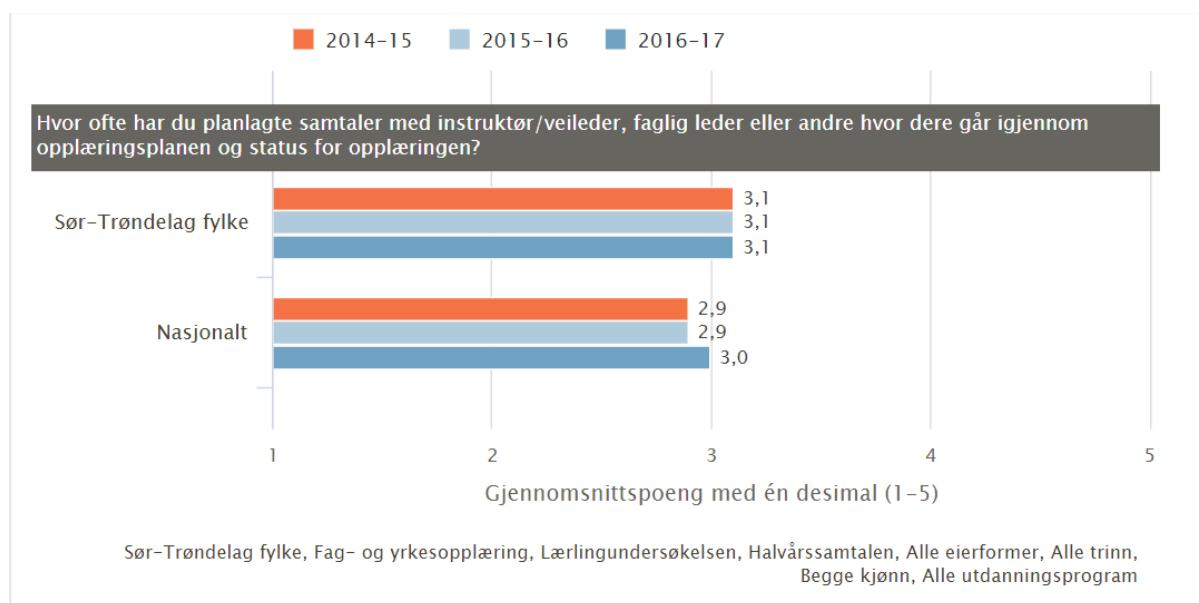


Kilde: Lærebedriftundersøkelsen 2016

I Lærlingundersøkelsen blir lærlingene/lærekandidatene spurt om hvor ofte de har planlagte samtaler med faglig leder/instruktør, hvor de går gjennom opplæringsplanen og gjør opp status

for opplæringen. I figuren under ser vi at lærlingene/lærekandidatene i Sør-Trøndelag i gjennomsnitt har scoret 3,1 på denne indikatoren siste tre år. Dette tilsvarer svaralternativet «Ca en gang pr halvår» i Lærlingundersøkelsen. Vi ser av figuren under at det nasjonale gjennomsnittet er lavere enn for Sør-Trøndelag siste tre år.

Figur 10. Hvor ofte har du planlagte samtaler med instruktør/veileder, faglig leder eller andre hvor dere gjennomgår opplæringsplanen og status for opplæringen?



Kilde: skoleporten.udir.no , Lærlingundersøkelsen

Lærlingen/lærekandidaten har en plikt til å dokumentere opplæringen sin, og opplæringskontorene har lagt til rette for dette gjennom ulike systemer (eks OlkWeb, Kompetanseboka). Her kan lærling/lærekandidat laste opp dokumentasjon og foreta vurderinger av eget arbeid. Det er også lagt til rette for at de faglige lederne har tilgang til disse systemene, og kan legge inn vurderingskommentarer. Enkelte av systemene er såpass detaljerte at faglige ledere kan gi oppgaver, få varsling om levert oppgave og få varsel om at oppgaver skal vurderes. Ett av opplæringskontorene sier i intervju at de følger opp med påminnelser om lærling/lærekandidat eller faglig leder ikke gjør det de skal ihht oppsatte frister, mens øvrige opplæringskontor gir uttrykk for at det er stor variasjon i hvordan opplæringen dokumenteres. Dette kan variere med hensyn til fag, men også fra person til person. Dokumentasjon av opplæringen, og viktigheten av dette, er noe som gjennomgås i halvårssamtalene.

Alle opplæringskontorene forteller i intervju at «trykket» på læreplan og kompetansemål strammes til mot slutten av læreløpet. Blant annet er det viktig at man ved halvårssamtale etter

ett og et halvt år har en full gjennomgang av læreplanen. Da er det som regel et halvt år igjen av læretiden, og alle bør ha gjennomgått alle delene av læreplanen. Om man avdekker områder hvor det er gitt lite opplæring, så intensiveres oppgaver knyttet til disse områdene. Opplæringskontorene forteller også at det kan være aktuelt med kurs og intensivopplæring. Dette for å sikre at lærling/lærekandidat skal være godt rustet for fag-/svenneprøven.

Lederne for opplæringskontorene viser til at selve oppmeldingen til fag-/svenneprøven, eller kompetanseprøve, baserer seg på faglig leders vurdering av lærlingen. Når de faglige lederne vurderer at lærlingen/lærekandidaten har tilegnet seg tilstrekkelig kunnskaper og ferdigheter til å bestå prøven, så foretas det oppmelding til prøve. Selve oppmeldingen til fag-/svenneprøve, eller kompetanseprøve, blir gjort av lærebedriften på standardisert skjema.

Det er prøvenemndene i de ulike fagene som gjennomfører prøvene. Prøvenemndene er oppnevnt av fylkeskommunen etter forslag fra Yrkesopplæringsnemnda. Revisor har ingen informasjon om at gjennomføringen av fag-/svenneprøver eller kompetanseprøver har systematiske utfordringer. Derimot er det kommet innspill på at klagesaksbehandling etter avlagt prøve bør være veldig kort. Dette for at klageretten skal være reell for den enkelte, da alternativet er å gå opp til ny prøve innen kort tid. Fylkeskommunen skriver ut dokumentasjon for sluttvurdering i fagene, dvs fag-/svennebrev eller kompetansebevis.

3.2.6 Godkjenning av lærebedrift

Det er fylkeskommunen som godkjenner lærebedrifter. Dette skal skje etter Yrkesopplæringsnemndas faglige vurdering av bedriften. YONs vurdering skal tillegges avgjørende vekt.

I Sør-Trøndelag er ansvar og myndighet knyttet til godkjenning av lærebedrifter delegert i tråd med YONs vedtak i sak 9/16⁵. Den faglige vurderingen av lærebedriften delegeres til fylkeskommunen og prøvenemnda benyttes som yrkesutvalg. Ved søknad om godkjenning som opplæringskontor skal søknaden behandles av yrkesopplæringsnemnda før fylkesutvalget behandler saken. Rapport over bedrifter som er søkt inn som selvstendig godkjente bedrifter og medlemsbedrifter i opplæringskontor legges fram for yrkesopplæringsnemnda på hvert møte.

Fagenhet for videregående opplæring bekrefter i intervju at arbeidsdelingen mht godkjenning av lærebedrifter foregår i tråd med delegasjon gitt av YON. Godkjenning av selvstendige lærebedrifter er delegert til yrkesutvalgets vurdering og innstilling, og godkjennes administrativt i fylkeskommunen. Ved søknad om godkjenning av opplæringskontor, at flere lærebedrifter

⁵ Det er gitt orientering til YON vedrørende delegasjon i sak 28/17.

går sammen om å administrere og følge opp opplæring i bedrift, så skal YON gjøre en vurdering og ta stilling til dette⁶. YONs vedtak oversendes Fylkesutvalget til godkjenning⁷. I to av de tre siste godkjenningssakene som YON har behandlet, foreligger vedtekter for opplæringskontoret som setter krav til at medlemsbedriftene skal ha intern plan for opplæringa. I den siste godkjenningen foreligger ingen slike krav. Det foreligger ikke dokumentasjon for intern kontroll eller intern plan for opplæringen i disse sakene.

Ved godkjenning av nye lærebedrifter i opplæringskontor gjelder fortsatt at yrkesutvalg (prøvenemnd) skal foreta den faglige vurderingen av bedriften, og fylkeskommunen skal godkjenne på grunnlag av dette. Spørreundersøkelsen til opplæringskontorene viser at det er ulike oppfatninger av hvem som utfører den faglige vurderingen av den enkelte lærebedriften. Tilbakemeldingen fra intervju er at dette utføres av prøvenemndsmedlemmer, mens spørreundersøkelsen viser at over halvparten av lederne for opplæringskontorene mener at dette utføres av opplæringskontorene selv. På spørsmål om hva den faglige vurderingen baseres på, så svarer ca 90 % av opplæringskontorene at både dokumentasjon og stedlig besøk i bedriften er grunnlag for vurderingen om godkjenning.

Fagenhet for videregående opplæring viser til at det er delegert til yrkesutvalg (prøvenemnd) å innstille til godkjenning for selvstendige bedrifter. Fylkeskommunen godkjenner selvstendige lærebedrifter på grunnlag av rapport fra yrkesutvalgene. Det er utarbeidet sjekklister for punkter/områder som yrkesutvalget skal vurdere i forbindelse med sitt besøk i bedriften. Revisor har gjennomgått oversendte sjekklister, og registrerer at dokumentasjon av undervisvurdering/halvårsvurdering går igjen i flere av disse listene. Bedriftens systematiske arbeid for kvalitetssikring av opplæringsprosessen er nevnt i en av sjekklistene.

3.2.7 Forsvarlig system for oppfølging av fagopplæringen

Skoleeier har det overordnede ansvaret for at opplæringsloven med forskrift blir fulgt. Det hviler derfor et krav om at skoleeier må ha et forsvarlig system for å kunne vurdere om lov og forskrift blir oppfylt (§13-10). Det vil si at skoleeier må innhente tilstrekkelig informasjon om opplæringen i bedrift og være i stand til å gjøre en vurdering av om krav i regelverket blir etterlevd.

Fylkeskommunen har flere ulike kilder til informasjon om opplæring i bedrift. Først og fremst innhentes mye informasjon om bedriftene gjennom godkjenningsprosessen. Dernest får man informasjon gjennom godkjenning av lærekontrakter og faglige ledere. Videre har saksbehandlere ved fagenhet for videregående opplæring, og ansatte ved

⁶ Jfr sakene 17/17, 43/17, 44/17.

⁷ Jfr FU-sak 99/17.

opplæringskontorene, mye direkte kontakt med lærebedriftene. Det meste av innhold i kontakt og prosesser er dokumentert i ulike systemer og kan gjenfinnes ved behov.

Fagleder ved fagenhet for videregående opplæring viser til at de baserer sine vurderinger av fagopplæringen i stor grad på Lærlingeundersøkelsen og Lærebedriftsundersøkelsen. Dette er nasjonalt standardiserte spørreundersøkelser som inneholder spørsmål knyttet til opplæring og arbeidsmiljø, og som i stor grad er innrettet mot en oppfølging av krav i lov og forskrift, og den inneholder mange momenter som Udir mener er viktig for en kvalitativt god opplæring. Det handler derfor både om trivsel, krav, innsats og motivasjon, men også om de mer formelle delene som organisering, veiledning, dokumentasjon og vurdering. Resultater fra lærlingundersøkelsen presenteres i fylkeskommunens Kvalitetsmelding for videregående opplæring (jfr Fylkestingets sak 15/17). I tillegg presenteres en egen Årlig rapportering fra Fag- og yrkesopplæringa, hvor resultater både fra Lærlingundersøkelsen og Lærebedriftsundersøkelsen inngår. Årlig rapportering forelegges Yrkesopplæringsnemnda til behandling (jfr YONs sak 9/17).

Elev- og lærlingeombudet, og Regionalt lærlingråd, er organ som er opprettet av Sør-Trøndelag fylkeskommune etter vedtak i Fylkestinget. Begge disse organene er opptatt av å ivareta de som mottar opplæring i bedrift. Leder for Regionalt lærlingråd er også representert i yrkesopplæringsnemnda. Sør-Trøndelag fylkeskommune legger til rette for at begge disse organene skal kunne fungere etter hensikten.

Elev- og lærlingombudet skal passe på rettighetene til elever og lærlinger i videregående opplæring. Ombudet har både en rolle i forhold til å spre informasjon og kunnskap, samtidig som det skal bistå elev/lærling i enkeltsaker. Regionalt lærlingråd har som primæroppgave å sikre lærlingers og lære kandidaters påvirkning og medinnflytelse i fylkeskommunale saker. Rådet arbeider derfor aktivt for å øke engasjementet blant lærlinger og lære kandidater, og rådet drøfter saker som de ønsker å fremme for yrkesopplæringsnemnda og fylkeskommunen. Begge disse organene er egnet for å løfte fram og sette søkelys på saker som angår kvalitet i opplæringen i bedrift.

3.3 Revisors vurdering

Det er et lovkrav om intern opplæringsplan i lærebedriften. De undersøkelser som er gjort viser at opplæringskontorene i stor grad påser at medlemsbedriftene har slike planer. Tilsvarende viser selvstendige lærebedrifter til at de utarbeider opplæringsplan. Allikevel viser data fra Lærebedriftundersøkelsen, Lærlingundersøkelsen og vår spørreundersøkelse til opplæringskontorene at det er en andel lærebedrifter som ikke innfrir kravet til intern opplæringsplan.

Det er et lovkrav at alle lærlinger og lærekandidater skal ha godkjente lærekontrakter/opplæringskontrakter før læretiden starter. Vår spørreundersøkelse til opplæringskontor, spørsmål til selvstendige lærebedrifter og informasjon fra intervjuer, viser at godkjenning av lærekontrakter fungerer i tråd med lovkravet. Fylkeskommunen, opplæringskontorene og lærebedriftene synes å arbeide systematisk og grundig med kontrakter og dokumentasjon. I samband med godkjenning av lærekontrakter, så oppnevnes og godkjennes kompetansekrav til faglig leder. Det kreves dokumentasjon for faglig leders kompetanse, og fag-/svennebrev eller minimum fem års erfaring i faget godkjennes som tilstrekkelige kvalifikasjoner. Revisor vurderer derfor at lærekontrakter og faglige kvalifikasjoner hos lærebedriften er godt ivaretatt, og at lovens krav er innfridd.

For å påse at opplæringen skjer i tråd med lov, forskrift og læreplaner i det enkelte faget, så stiller Opplæringsloven krav om at bedriften har intern kontroll, dvs gjennomfører kontrollaktiviteter, for å påse at opplæringen er tilfredsstillende. Opplæringskontorene bekrefter til en viss grad at deres medlemsbedrifter gjennomfører slike kontrollaktiviteter og at de følger opp dette. Revisor konstaterer at det ikke stilles krav om intern kontroll ved godkjenning av opplæringskontor og lærebedrifter. Lærebedriftsundersøkelsen viser at mange av de faglige lederne ikke kjenner til at det foregår jevnlig kontrollaktiviteter. Gjennom intervju med opplæringskontorene bekreftes at det vesentligste av kontrollaktiviteter skjer gjennom opplæringskontorets oppfølging av medlemsbedriftene. Revisors vurdering er at det synes å være svak bevissthet, både hos fylkeskommunen, opplæringskontor og lærebedrifter, knyttet til beskrivelse og gjennomføring av kontrollaktiviteter for å sikre at opplæringen er i tråd med gjeldende krav.

Opplæringskontorene har egne system for å følge opp dokumentasjon av opplæringen til den enkelte lærling/lærekandidat og det vurderingsarbeidet som utføres i tilknytning til dette. Opplæringskontorene har god kontroll på gjennomføring av halvårsvurdering. De selvstendige lærebedriftene svarer også at de kjenner lovkravet om halvårsvurdering og at dette gjennomføres. Tilsvarende melder lærebedriftene lærlingen/lærekandidat opp til fag-/svenneprøve eller kompetanseprøve i faget når man vurderer at de innehar tilfredsstillende kunnskaper og ferdigheter. Revisor har ikke fått kjennskap til at det er utfordringer knyttet til sluttvurdering eller dokumentasjon. Vurderingsarbeidet i lærebedriftene i Sør-Trøndelag vurderes å være i tråd med lov og forskrift.

Yrkesopplæringsnemnda har delegert ansvaret for faglig anbefaling av godkjenning av selvstendige lærebedrifter til yrkesutvalget. Godkjenning av selvstendige lærebedrifter utføres av fylkeskommunen på bakgrunn av rapport og anbefaling fra yrkesutvalg. Fylkeskommunen rapporterer til YON ift bedrifter som er søkt inn som medlemsbedrifter i opplæringskontor og selvstendige bedrifter. Revisor vurderer denne ordningen til å fungere etter intensjonene.

Anbefaling vedrørende godkjenning av opplæringskontor som lærebedrift skal behandles i YON. Tre slike saker er behandlet i 2017. Revisor påpeker at det er svak og til dels manglende dokumentasjon knyttet til intern plan for opplæringen og intern kontroll i opplæringskontoret. Dette er lovkrav som hviler på lærebedriften, men hvor skoleeier har et påse-ansvar. Revisor finner det rimelig at fylkeskommunen og YON ved godkjenning stiller krav om en beskrivelse av intern kontroll/kontrollaktiviteter for å sikre at opplæring skjer i tråd med lov, regelverk og læreplaner. Tatt i betraktning funn vedrørende intern kontroll i lærebedriftene, så kan det synes som om denne risikoen ikke er vurdert i tilstrekkelig grad ved godkjenning.

Vigo Bedrift og andre system for oppfølging av lærling/lærekandidat og lærebedrift, synes i stor grad å ivareta skoleeiers behov for oppfølging og dokumentasjon av opplæringen som skjer i bedrift. Med tillegg av Lærlingundersøkelsen, Lærebedriftsundersøkelsen, veiledningsmøter ved opplæringskontor og direkte kontakt med lærebedrifter, så bør fylkeskommunen ha tilstrekkelig informasjon til å kunne vurdere tilstanden i fagopplæringen. Det rapporteres videre til Yrkesopplæringsnemnda og Fylkestinget på grunnlag av disse undersøkelsene. Revisor vurderer derfor at fylkeskommunen arbeider tilfredsstillende for å oppfylle kravet til forsvarlig system i fagopplæringen. Dette systemet viser blant annet at mange lærebedrifter ikke oppfyller lovkrav for opplæring i bedrift, jfr intern plan for opplæringen og intern kontroll i lærebedriften. Systemet er ikke basert på gjennomgående rapportering fra lærebedriftene.

4 Høring

I tråd med revisjonsforskriften § 8 ble et utkast til rapport oversendt fylkesrådmannen for uttalelse. Høringssvaret (se under) har ikke medført endringer i revisors vurderinger eller konklusjon.



SØR-TRØNDELAG FYLKESKOMMUNE
FYLKESRÅDMANNEN

REVISJON MIDT-NORGE IKS
Statens Hus
Sandenveien 5
7300 ORKANGER

Att: Tor Arne Stubbe

Vår referanse
201710334-4

Deres referanse

Dato
28.11.2017

Forvaltningsrevisjonsrapport om kvalitet i fagopplæringen - høringssvar

Fylkesrådmannen er tilfreds med at forvaltningsrevisjonsrapporten om kvalitet i fagopplæringen konkluderer med at Sør-Trøndelag fylkeskommune på flere områder opptrer som en god skoleeier for fagopplæringen. Likeledes peker rapporten på at fylkeskommunen i stor grad påser at opplæringen foregår med god kvalitet.

Riksrevisjonen la i februar 2013 fram en rapport der hovedfunnene var:

- det er ikke nok tilgang på læreplasser i Norge
- lærebedriftene og fylkeskommunene har ikke god nok kvalitetssikring og følger ikke godt nok opp fagopplæringa
- det er også mangler ved den statlege oppfølginga og tilsynet med fagopplæringa

Blant annet som en følge av Riksrevisjonens rapport har arbeidet med å øke kvaliteten i fagopplæringen fått økt oppmerksomhet både nasjonalt og i Sør-Trøndelag fylkeskommune. Det har vært et mål å etablere et nasjonalt kvalitetssystem for fagopplæring, men dette arbeidet er ikke slutført. Sør-Trøndelag fylkeskommune har de siste årene hatt et sterkt fokus på nettverksbygging og kvalitetsutvikling i fagopplæring og ikke minst satsset på å formidle flere elever til læreplass. Mye har vi også lyktes godt med, men vi er ikke i mål. Å stille nødvendige krav i forbindelse med godkjenning av lærebedrifter, da spesielt krav til intern plan for opplæring, krav til intern kontroll og krav til halvårsvurdering, som er anbefalinger fra revisor, er helt i tråd med kvalitetsarbeidet som pågår.

Med hilsen

Inger Johanne Christensen
Direktør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og derfor ikke signert.

Kopi:
Knut Aspås, Fylkesrådmannen, Postboks 2350
Torgarden, 7004 TRONDHEIM

Saksbehandler: Inger Johanne Christensen, inger.christensen@stfk.no,

Postadresse: Postboks 2350 Torgarden 7004 TRONDHEIM	Besøksadresse: Fylkeshuset Erling Skakkesgt 14 7004 TRONDHEIM	Telefon: +47 72 81 10 00 Bankkonto: 8801.27.27277 Org.nr.: 938 634 556	E-postadresse: Postmottak@stfk.no Internett: www.stfk.no
--	--	---	---

REVISJON
TRØNDELAG

I høringsperioden har revisor mottatt innspill fra fylkesrådmannen på enkelte presiseringer og korrigeringer til faktagrunnlaget i rapporten. Innspillene var i hovedsak knyttet til revisors formuleringer. Revisor har bearbeidet rapporten i tråd med innspillene, uten at dette har endret det substansielle innholdet i faktagrunnlaget.

5 Konklusjoner og anbefalinger

Den overordnede problemstillingen som er søkt belyst gjennom denne forvaltningsrevisjonen er om fylkeskommunen ivaretar sitt ansvar for å følge opp at opplæring i bedrift blir utført med god kvalitet?

Det er revisors konklusjon at Sør-Trøndelag fylkeskommune på flere områder opptre som en god skoleeier overfor fagopplæringen, både overfor opplæringskontor og overfor selvstendige lærebedrifter. Fylkeskommunen påser i stor grad at opplæringen foregår med god kvalitet. Fagopplæringen er et samarbeid mellom fylkeskommunen og mange eksterne aktører. Det er i tillegg et komplekst saksfelt og innebærer et samarbeid basert på gjensidig tillit mellom alle disse aktørene. Det er svakheter knyttet til oppfølging av enkelte lovkrav som hviler på lærebedriftene/opplæringskontorene. Dette gjelder spesielt krav om intern plan for opplæringen og beskrivelse av lærebedriftenes internkontroll. Disse lovkravene er nedfelt for å sikre at opplæringen skjer med god kvalitet. Fravær av plan og intern kontroll vil øke risikoen for at opplæringen ikke blir gitt i tråd med regelverk og læreplaner i det enkelte faget.

5.1 Anbefalinger

Revisor anbefaler fylkesrådmann:

- å stille nødvendige krav i forbindelse med godkjenning av lærebedrifter, da spesielt krav til intern plan for opplæring, krav til intern kontroll og krav til halvårsvurdering⁸.

⁸ Revisor kjenner til at retningslinjer for godkjenning av lærebedrifter, opplæringskontor og opplæringsringer for Trøndelag fylkeskommune er til behandling. Revisor har ikke vurdert innholdet i disse retningslinjene.

Kilder

Kunnskapsdepartementet, 2006. *Forskrift til opplæringslova*, Available at: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-06-23-724>.

Kunnskapsdepartementet, 1998. *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa*, Available at: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61?q=opplæringslova>.

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

§4-4 Opplæringslova

1. avsnitt: Lærebedrifta skal utvikle ein intern plan for opplæringa, for å sikre at lærlingen, praksisbrevkandidaten eller lærekandidaten får ei opplæring som tilfredsstillar krava i læreplanen,

§4-5 Opplæringslova

1. avsnitt: Det skal opprettast skriftleg lærekontrakt mellom lærebedrifta og lærlingen når læreforholdet tek til.

2. avsnitt: For å bli gyldig må kontrakten godkjennast av fylkeskommunen, og han får da verknad frå den tida arbeidsforholdet tek til. Kontrakten skal vise til den eller dei arbeidsavtalane som lærlingen, praksisbrevkandidaten eller lærekandidaten har.

§4-3 Opplæringslova

3. avsnitt: Ei lærebedrift skal ha ein eller fleire fagleg kvalifiserte personar (fagleg leiar) som har ansvaret for opplæringa, og skal sjå til at opplæringslova med forskrifter blir oppfylt.

§4-7 Opplæringslova

1. avsnitt: Lærebedrifta skal ha intern kvalitetssikring, slik at lærlingen, praksisbrevkandidaten eller lærekandidaten får opplæring i samsvar med lova her og forskrifta til denne. Ein eller fleire representantar for arbeidstakarane skal saman med den eller dei faglege leiarane jamleg sjå til at lærebedrifta følgjer pliktene etter opplæringslova med forskrift.

§3-1 Forskrift til opplæringslova

1. avsnitt: Elevar i offentleg grunnskoleopplæring og elevar, lærlingar, praksisbrevkandidatar og lærekandidatar i offentleg vidaregåande opplæring har rett til vurdering etter reglane i dette kapitlet. Retten til vurdering inneber både ein rett til undervegsvurdering og sluttvurdering og ein rett til dokumentasjon av opplæringa.

5. avsnitt: Skoleeigar har ansvaret for at eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten eller lærekandidaten sin rett til vurdering blir oppfylt, jf. opplæringslova § 13-10 første ledd. Ved opplæring i bedrift er det lærebedrifta som oppfyller lærlingen, praksisbrevkandidaten og lærekandidaten sin rett til vurdering.

5.1.1 §3-11 Forskrift til opplæringslova

Eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lærekandidaten har minst éin gong kvart halvår rett til ein samtale med kontaktlæraren eller instruktøren om utviklinga si i forhold til

kompetansemåla i faga. Samtalen kan gjennomførast i samband med halvårsvurderinga utan karakter, jf. § 3-13 og i samband med samtalen med foreldra etter § 20-3 og § 20-4.

§3-14 Forskrift til opplæringslova

Halvårsvurdering er ein del av underevgsvurderinga for lærlingar, praksisbrevkandidatar og lære kandidatatar. Halvårsvurderinga er utan karakter og skal beskrive kompetansen til lærlingen, praksisbrevkandidaten og lære kandidataten i forhold til kompetansemåla i læreplanverket. Ho skal også gi rettleiing om korleis lærlingen, praksisbrevkandidaten og lære kandidataten kan auke kompetansen sin i faget. Instruktøren gjennomfører halvårsvurderinga utan karakter.

§4-3 Opplæringsloven

1. avsnitt: Bedrifter som tek på seg opplæring av ein eller fleire lærlingar, praksisbrevkandidatar eller lære kandidatatar, må vere godkjende av fylkeskommunen. Som lærebedrift kan godkjennast private og offentlege verksemder og organ for samarbeid mellom bedrifter som i fellesskap tek på seg opplæringsansvar (opplæringskontor eller opplæringsring). Lærebedrifta må vere fagleg vurdert av yrkesopplæringsnemnda før fylkeskommunen kan godkjenne bedrifta. Fylkeskommunen skal leggje avgjerande vekt på den faglege vurderinga frå yrkesopplæringsnemnda før endeleg vedtak blir gjort.

2. avsnitt: For at eit opplæringskontor eller ein opplæringsring skal bli godkjend, må dei enkelte bedriftene som inngår i kontoret eller ringen, vere godkjende av fylkeskommunen. Der samansetjinga av opplæringskontoret eller opplæringsringen endrar seg, skal kontoret eller ringen melde frå til fylkeskommunen, som skal vurdere godkjenninga på ny.

§13-10 Opplæringsloven

1. avsnitt: Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, under dette å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest.

2. avsnitt: Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatata frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-4. Som ein del av oppfølgingsansvaret skal det utarbeidast ein årleg rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa, knytt til læringsresultat, fråfall og læringsmiljø. Den årlege rapporten skal drøftast av skoleeigar dvs. kommunestyret, fylkestinget og den øvste leiinga ved dei private grunnskolane.

Vedlegg 2

Tabell 1. Lærlingundersøkelsen 2016 (utvalgte spørsmål)

	Nasjonalt	STFK
Sørger arbeidsgiveren for at du får du arbeidsoppgaver som gjør at du utvikler deg i faget?	3,7	3,7
Får du lære faget gjennom å samarbeide med dyktige kollegaer?	4,1	4,0
Har du mulighet til å ta kurs, sertifikater eller annen opplæring for å utvikle deg i faget?	3,2	3,3
Har du tilgang til læremidler som bøker, arbeidsbeskrivelser eller digitale læremidler på jobben?	3,7	3,8
Har du oversikt over hva du skal lære i læretiden? (§ 3-1)	3,9	3,9
Får du opplæring i alt du skal kunne i faget ditt? (alle kompetansemålene i læreplanen) (§ 3-1)	4,0	3,9
Deltar du aktivt i planlegging og vurdering av arbeidet ditt? (§3-12)	3,5	3,5
Tar arbeidsgiveren hensyn til dine synspunkt når dere planlegger opplæringen?(§3-12)	3,6	3,6
Får du tilbakemelding fra instruktøren/veilederen eller lederen din? (§3-11)	3,8	3,7
Får du tilbakemelding fra kollegaene dine? (§3-11)	3,8	3,8
Gjør tilbakemeldingene at du forstår hvordan du kan bli bedre i faget? (§3-11)	4,1	4,0
Hvor ofte har du planlagte samtaler med instruktør/veileder, faglig leder eller andre hvor dere går igjennom opplæringsplanen og status for opplæringen?	3,0	3,1
Vet du hva du skal kunne til fag-/svenneprøven?	3,7	3,8
Vet du hvordan fag-/svenneprøven skal gjennomføres?	3,6	3,6
Vet du hva som er kravet for å få karakterene «bestått» eller «meget godt bestått» til fag-/svenneprøven?	3,1	3,2

Vedlegg 3

Opplæringskontor

Byggmestrenes Servicekontor

BYGGOPP Trøndelag EBA avd/ Trøndelag Opplæringskontoret
for bygg- og anleggsteknikk

Opplæringskontoret for anlegg og bergfag - OKAB

Opplæringskontoret for Blikk, Tak og Ventilasjon - BTV

Opplæringskontoret for hotell- og restaurantfag

Opplæringskontoret for mat- og servicefag

Opplæringskontoret for frisørfag

Opplæringskontoret for transportfag SA

Opplæringskontoret for overflateteknikk - OPPOVER

Opplæringskontoret for Rørfag i Trøndelag ORIT /

Rørbransjens Servicekontor

Senter for opplæring i anleggsgartnerfaget

Opplæringskontor for Teknologifag, OTEK

Opplæringskontoret for bilfag A/S, Tr.heim

Opplæringskontoret for elektrofag SEOS, Tr.heim

Midtnorsk Opplæring

Tverrfaglig Opplæringskontor i Fjellregionen

Opplæringskontoret i Sør-Fosen

Tverrfaglig Opplæringskontor i Hemne og Aure

Tverrfaglig opplæringskontor for Fosen – TOKFO

Trondheim kommune Opplæringskontoret Personaltjenesten

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet – NTNU



Postadresse: Sandenveien 5, 7300 Orkanger

Hovedkontor: Statens hus, Orkanger

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no