

Til Landsstyret
Kopi til Sentralstyret Generalsekretæren, Desisjonskomiteen, Valgkomiteen, Styret i Operasjon Dagsverk
Fra Angelica Olsen, sentralstyremedlem
Dato 4. desember 2009
Saksnr. LS090-09/10

Yrkesopplæringsnemnda

Bakgrunn

Den 7. november, under forrige Landsstyremøte, vedtok Landsstyret å melde opp saken "Yrkesopplæringsnemndens oppgaver, rolle og funksjon". Dette var under behandling av saken "Bedriftsopplæring i skolen", hvor en kom frem til at Y-nemndene var et noe diffust område. Det har blitt sendt en forespørsel om å få en utredning av Y-nemnda fra Utdanningsdirektoratet. Et eventuelt svar innen 10. desember vil bli saksbehandlet og presentert på Landsstyremøtet.

Dette er saken

Vi skal nå se på oppgavene, rollene og funksjonene til Y-nemnda under ett, og komme med en utgreiing på hvordan vi mener at forvaltningen av yrkesopplæringen burde være på fylkesnivå. Saksfremlegget vil trekke inn oppgavene til fylkeskommunen som en helhet og Y-nemndas oppgaver som en enhet, samt gi en mindre utgreiing av kvalitetssystemet for fag- og yrkesopplæringen.

Innledning

Den videregående opplæringen ligger hos fylkeskommunen, det er bestemt ved lov, og forskrift. Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet legger oppgaver hos fylkeskommunen med bakgrunn i loven og forskriftene. Loven sier også noe om hvordan fylkeskommunen skal utføre oppgavene sine, for eksempel ved å ha en Y-nemnd.

Y-nemnda har på en måte alltid eksistert. Forskjellene fra fylke til fylke har også alltid vært til stede, det som har differensert Y-nemndene er sammensetning og hvilke politiske saker de behandlet. Nemnda tok beslutninger som godkjenning av lærebedrifter, opprettelse og heving av lærekontrakter og nedsettelse av prøvenemnder. Y-nemnda kunne overstyre fylkeskommunen ved å delegere arbeid til fylkeskommunens fagopplæringsavdeling, tidligere kalt sekretariatet for Y-nemnda. Nemnda rådde kun over læretiden, altså bedriftsdelen av opplæringen, og hadde vedtaksmyndighet.

Så kom Kunnskapsløftet.

Y-nemndas rolle har i stor grad blitt endret, både hva de skal jobbe med og hvordan de skal jobbe. Nå er nemnda et rent rådgivende organ, og har blitt utvidet til å gjelde for hele yrkesopplæringen, altså videregående skole og opplæring i bedrift. Fylkeskommunen har tatt over de administrative oppgavene med lærebedrifter, lærekontrakter og fagprøver, og nemnda behandler nå flere politiske saker i stedet.

De forskjellene som eksisterte før Kunnskapsløftet har blitt større, og fylkeskommunene jobber med å finne formen på organet.

Det er svært forskjellig hvilke saker Y-nemndene tar opp, og hvordan de behandles. Det er i stor

grad fylkeskommunen som koordinerer arbeidet i nemnda, noe som har ført til at hver fylkeskommune har tolket oppgavene og arbeidsformen forskjellig. Samtidig er Y-nemnda ett av de få organene som jobber med fagopplæring i fylkeskommunene. Det hadde vært for tidkrevende å ringe til alle fylkeskommunene for å høre hvordan de jobbet med sine oppgaver i Y-nemnda, derfor har en satt sin lit til internettet. På fylkeskommunenes sider har det blitt plukket ut tekster som presenterer den respektive Y-nemnda, her er noen eksempler:¹

Eksempel 1

I Møre og Romsdal velger de å bruke denne teksten for å beskrive Y-nemnda på vilbli.no:

*"Yrkesopplæringsnemnda har på vegne av fylkeskommunen det faglege og administrative ansvaret for gjennomføring av fagopplæring i Møre og Romsdal. Funksjonen er lovfesta i Opplæringslova, og lova gir føresegner om m.a. rettar og plikter for lærlingane og bedriftene, om fag- og sveineprøver og mykje meir."*²

Eksempel 2

På yrke.no i Akershus beskrives Y-nemnda slik:

*"Yrkesopplæringsnemndas oppgaver er bl.a. å føre tilsyn av Fagopplæringen arbeid. Nemnda har utviklingsansvar og skal ta initiativ for å fremme fagopplæring i arbeidslivet."*³

Eksempel 3

Vest-Agder fylkeskommune har valgt å lime inn §12 av Opplæringslova. Den er også limt inn i dette saksfremlegget.

Dette er ikke bare 3 forskjellige måter å omtale samme sak på, men helt forskjellige oppfatninger av samme organ. Ingen av fylkeskommunene har klart å gjenspeile det loven mener Y-nemndene skal jobbe med. I følge Opplæringslova skal Y-nemnda jobbe på 4 «stolper», det er;

- Kvalitet
- Samarbeid
- Dimensjonering
- Utvikling

Hvert av disse stikkordene har sitt eget ledd i §12-4 Opplæringslova. Det er Y-nemnda som skal bestemme hva den vil jobbe med, og det er fylkeskommunen som skal forberede saker for nemnda.

Etter en ringerunde til noen av fylkeskommunene kommer det frem at mange ikke en gang klarer å svare for seg når de blir spurt om hvordan fylkeskommunen jobber med Y-nemnda og de oppgavene som ligger hos denne, til tross for at de er ansatte i fagopplæringsavdelingen.

Dette tyder på en mangel av helhetlig kompetanse og behandling i fylkeskommunene.

Uavhengig av hvordan fylkeskommunen og/eller Y-nemnda har kommet frem til nemndas oppgaver, reiser det seg et spørsmål; Dersom Y-nemnda ikke jobber med det, hvem gjør det da?

Det at fylkeskommunene ikke har klarhet i sine oppgaver og arbeidsformer kommer tydelig frem hos

¹ Dette er ikke en tungtveiende undersøkelse. Dersom du har egne erfaringer med Y-nemnda i ditt fylke bør du veie dem tyngre.

² http://www.vilbli.no/4daction/WA_Artikkel/?Niva=C&Return=WA_Fylke&Bok=002932&Area=15&Artikkel=002980

³ http://www.yrke.no/index.php?page_id=1631&lang_id=1

våre medlemmer. Der elevene i stor grad forholder seg til skolen, prøver lærlingene å forholde seg til fylkeskommunen, og vi får mange tilbakemeldinger på at fylkeskommunen ikke klarer å følge opp hverken seg selv eller lærlingene.

Det kommer også frem andre synspunkter og arbeidsmåter i fylkene, for eksempel i Rogaland, hentet fra Håkon Høst sin rapport på deler av implementeringen av Kunnskapsløftet:

*"I Rogaland har fagopplæringen og Y-nemnda tradisjonelt en sterk posisjon. Her er man mer bekymret over at Y-nemnda har mistet sin vedtaksmyndighet og i stedet får en policyrådgivende rolle. Det generelle inntrykket var ellers at Y-nemdene var i en prosess hvor de forsøkte å finne sin nye rolle."*⁴

Y-nemnda er et lovfestet organ, og oppgavene har sitt eget kapittel i opplæringslova. Det blir da de lovpålagte oppgavene.

"§ 12-4. Oppgavene til yrkesopplæringsnemnda

Yrkesopplæringsnemnda skal fremje behov hos og synspunkt frå arbeidslivet overfor fylkeskommunane.

Yrkesopplæringsnemnda skal i form av vedtak uttale seg i saker som fylkeskommunen etter § 4-8 er pliktig til å leggje fram for nemnda. Dette gjeld mellom anna saker om godkjenning av lærebedrifter og tap av godkjenning, og om fylkeskommunens kvalitetssystem for fag- og yrkesopplæringa.

Yrkesopplæringsnemnda skal arbeide for å heve kvaliteten av heile fag- og yrkesopplæringa. Yrkesopplæringsnemnda skal særleg

- fremje forslag til organisering, arbeidsmåtar og strategiar for å utvikle kvaliteten av fag- og yrkesopplæringa*
- vurdere og uttale seg om rutinane i fylkeskommunen for å sikre kvaliteten av fag- og yrkesopplæringa*
- vurdere korleis partane i arbeidslivet skal bidra til kvalitetsutvikling og -sikring i fag- og yrkesopplæringa*
- vurdere korleis samhandlinga mellom skolar og lærebedrifter kan betrast*
- vurdere korleis kompetanseutvikling kan sikrast.*

Yrkesopplæringsnemnda skal arbeide for best mogleg dimensjonering av den vidaregåande opplæringa, og gi fylkeskommunen råd om tiltak i samband med den årlege fastsetjinga av tilbod.

Yrkesopplæringsnemnda skal arbeide for at rådgivinga om fag- og yrkesopplæring blir best mogleg, og foreslå tiltak der ho finn det nødvendig.

Yrkesopplæringsnemnda skal gi råd om korleis utvikling av fag- og yrkesopplæringa og samhandling mellom skolar og bedrifter kan medverke til regional utvikling, mellom anna utvikling av nye verksemder og arbeidsplassar.

Yrkesopplæringsnemnda kan gi fylkeskommunen fullmakt til å gjere den faglege vurderinga av bedrifter eller til å utføre andre oppgåver som etter lov eller forskrift er lagde til yrkesopplæringsnemnda."

⁴NIFU STEP rapport 28/2009 "Ny struktur – tradisjonelle mønstre?"

Y-nemnda er en del av partssamarbeidet i yrkesopplæringen i Norge, men er i motsetning til det nasjonale 3-partssamarbeidet, sammensatt av 2 parter. SRY og Faglige Råd har partene skole, stat og næringsliv, Y-nemnda har stat og næringsliv.

Noen av de Faglige Rådene har ytret at de ønsker mer kontakt med Y-nemndene, Utdanningsdirektoratet har sett på dette og konkludert med at det ikke er noe de vil prioritere å bruke ressurser på.

Y-nemnda skal være det partssammensatte organet som skal ta de lokale utfordringene og gi råd om tilbudsstrukturen. Det har ikke kommet frem om Y-nemnda ønsker mer kontakt med noen av de Faglige Rådene.⁵

I rapporten «Learning for jobs» råder OECD fylkeskommunene til å høre mer på de partssammensatte organene sine. Men det er vanskelig å tolke dette rådet da OECD i samme rapport råder Norge til å bruke fremskrivninger av arbeidsmarkedet for å regulere dimensjoneringen av videregående tilbud i fylkene. Dersom Norge hadde fulgt det rådet ville Y-nemnda hatt mest å si i forhold til fremskrivningene, noe som gjør at det førstnevnte rådet kanskje ikke var en faglig vurdering.

Selv om Y-nemnda har blitt et rådgivende organ, er det mange av partene som ser viktigheten av nemnda.

*"Y-nemnda skal fremme behov og synspunkter fra arbeidslivet overfor fylkeskommunene og er det viktigste organet for å utøve politisk påvirkning på fylkeskommunalt nivå. Representasjon i Y-nemndene er derfor svært viktig."*⁶

Eleveorganisasjonen derimot er ikke like oppvakt.

Det er en uheldig vane at overlappingen mellom fylkeslag ikke alltid er like grundig.

Arbeidet med å skaffe representanter til Y-nemndene har mest sannsynlig ikke blitt videreført grunnet dette. Og en av konsekvensene ved dette kommer frem i et saksfremlegg for fylkestinget til Aust-Agder.

"2.2.2. Representant for elever/lærlinger/lærekandidater.

*Loven presiserer at representanten for elever/lærlinger/lærekandidater skal oppnevnes av organisasjon eller organ som representerer disse. Det er ingen felles organisasjon for denne gruppen i Aust-Agder. Det vil ikke være noe til hinder for et elevorganisasjonen kan ivareta denne rollen."*⁷

Dette punktet har ikke så mye å si for saksfremlegget, men det er et viktig poeng å vise til Landsstyret når vi først er inne på temaet.

Drøfting

Essensen i denne saken er ikke nødvendigvis hva Y-nemnda jobber med, men hvordan fylkeskommunen jobber med fag- og yrkesopplæring. Den primære oppgaven med å forvalte fag- og yrkesopplæringen til fylkekommunen skal uansett ivaretas, det vi ser nå er at den ikke holder en ønskelig kvalitet.

⁵Derimot ønsker Y-nemnda å involvere arbeids- og næringslivet sterkere.

⁶DELTA – en arbeidstakerorganisasjon i YS (Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund)

⁷FT-sak 034-07 Oppgaver og sammensetning av Yrkesopplæringsnemnda i Aust-Agder 2008-2011

Og det er mest synlig gjennom Y-nemnda.

Sammensetningen av representantene med stemmerett er regulert i Opplæringslova. Det er mulig for fylkeskommunene å velge observatører utenfor den sammensetningen som er beskrevet. Sammensetningen er regulert i Opplæringslova §12-3:

"§ 12-3. Yrkesopplæringsnemnder og yrkesutval

Fylkeskommunen nemner opp yrkesopplæringsnemnd med oppgaver etter §§ 4-3, 12-3 og 12-4.

Nemnda skal ha medlemmer med personlege varamedlemmer som til saman skal ha brei innsikt i heile fag- og yrkesopplæringa og i nærings- og sysselsetjingsspørsmål. Det skal i alle høve nemnast opp medlemmer frå partane i arbeidslivet etter forslag frå arbeidstakarorganisasjonane og etter forslag frå arbeidsgivarorganisasjonane. Partane i arbeidslivet skal ha fleirtal i nemnda. Dessutan skal det nemnast opp minst éin representant for elevar, lærlingar eller lærekandidatar etter forslag frå organisasjonar eller organ som representerer desse. Fylkeskommunen kan be lærarorganisasjonane om forslag til medlemmer i nemnda.

Nemnda vel sjølv leiar og nestleiar. Funksjonstida til nemnda er den same som for fylkestinget. Representantane for elevane, lærlingane og lærekandidatane blir oppnemnde for to år om gongen.

Fylkeskommunen skal førebu dei sakene nemnda skal behandle.

Departementet kan gi nærmare forskrifter om arbeidet i nemnda.

Nemnda skal nemne opp eit rådgivande yrkesutval for kvart av faga eller fagområda, eller nytte prøvenemnda som yrkesutval. Departementet kan gi forskrifter om samansetjinga av og verksemda til yrkesutvala. "

Pengene fylkeskommunen har til fag- og yrkesopplæring kommer fra samme pott som skolebygg, utdanningsprosjekter, skoleutstyr, drift, lønnskostnader, råd og utvalg osv.

En fylkeskommune endte med å kutte ett årsverk på fagopplæringsavdelinga, da de måtte tjene inn en budsjettsprikk på 10 millioner på skolebygg.

Det er godt å se at fylkeskommunene bygger skoler, men at det går på bekostning av kompetanse og arbeidskraft på et allerede svekket arbeidsområde hos fylkeskommunen er ikke annet enn dårlig dømmekraft som ikke gagnar noen av partene.

I tillegg ble denne avgjørelsen tatt uten at Y-nemnda var informert. Noe som er særs alvorlig.

Det er i stor grad slik at råd og utvalg er hva man gjør de til.

Representantene i Y-nemnda sitter på vegne av sin organisasjon, og det er forventet at de skal ha den nødvendige kompetansen før de kommer inn i nemnda, eller tilegne seg den etterhvert og på egenhånd.

Det er altså ikke noen kompetanseheving av nemnda fra fylkeskommunen sin side.

Mange av representantene i Y-nemnda sier at det er tunge starter på representasjonsvervet, mye på grunn av at fylkeskommunen ikke legger ressurser i å sette representantene inn i hvordan ting fungerer.

At kompetansen i nemnda er overlatt "tilfeldighetene" reiser mange problemstillinger.

Personer som har høy kompetanse får mest å si i saksbehandlingen.

Det kan være en rimelig konsekvens, men det fjerner funksjonen nemnda har som et demokratisk

organ.

En slik møtekultur fører til lav rekruttering, i tillegg til laber kontinuitet.

Inngående kunnskaper gjenspeiler ikke nødvendigvis representasjonsbredde.

Y-nemnda er og skal være et partssammensatt organ, og en må være ute etter en så bred representasjonsskala som mulig; institusjon, fag, part, alder, kjønn, geografi osv. Dersom organisasjonene er avhengig av å nominere personer med allerede god kunnskap skaper det unaturlige hull i representasjonen av fag- og yrkesopplæringen i fylket.

Uregjerlige sakganger fører til lav deltagelse.

Alle Y-nemndene opplever at sakene er «ferdigtygde» i det de skal behandles. Dette kommer av at de store sakene, for eksempel opplæringstilbudet i fylket, skal behandles i så mange organer at det enkelte organ til slutt mister sin stemme. En veldig uheldig trend er at Y-nemndrepresentantene ikke får deltatt i hele saksbehandlingen, de har ikke hørt om saken før den skal behandles i nemnda, selv om det kan være en lang sakshistorie bak. Dette gjelder også saksgangen etter Y-nemnda; tilbakemeldinger på hva som skjer videre med sakene er mangelfull.

Manglende tilgang på møtedokumenter er kritisk.

Sekretariatet til Y-nemnda ligger fortsatt hos fagopplæringsavdelingen til fylkeskommunen, en avdeling som gjentatte ganger blir kommentert for å ha lite ressurser og til tider kunnskap.⁸

Det kan late til at avdelingene har for få årsverk til å utfylle sekretariatsjobben. Noe som fører til at Y-nemndsmedlemmer ikke får sakspapirer før møtene, noen ganger foreligger det ikke sakspapirer i det hele tatt og tilgjengelige referater er en sjeldenhet. Det er også sjeldent at saksbehandler er tilstede.

Når det kommer opp fag-tekniske saker med muntlig saksinnledning fra en tredje- eller fjerdepart kan en ikke med respekt for demokratiet mene at saken er behandlet forsvarlig.

Denne uklarheten hos fylkeskommunen smitter over på nemnda.

[Saker oversendt fylkesmannen](#), fra Y-nemnda i Hordaland er saker som Y-nemnda føler seg ekskludert fra, fylkesmannen konkluderer med at alt er innenfor Opplæringslova §12. Men det er ikke sikkert at det var det nemnda mente med sin henvendelse.

Y-nemnda skal ta for seg kvaliteten innenfor hele fagopplæringen.

Det har ikke lyktes saksbehandler å finne noen Y-nemnder som har behandlet verken utstyrssituasjoner, undervisningsmateriell og -metoder, eller hvilke produksjonsmetoder opplæringen er tilpasset til.

Der det hadde vært behov for et rapporteringssystem direkte fra skole til Y-nemnda, blir ikke temaene tatt opp engang.

Det er en stor utfordring for Y-nemnda å behandle saker som går på dimensjonering, da dette som regel blir politisk overstyrt i saker som omhandler de-/sentralisering.

Y-nemndene har sagt at de ønsker bedre prosesser rundt opplæringstilbudet i fylket, fordi det i hovedsak er de som skal komme med innspill på dette.

Men det er også mange andre instanser som behandler denne saken, og det er forskjellig hvilket organ sine råd fylkeskommunen lytter mest til.

Samarbeid og utvikling er saker representantene i nemnda gjerne vil ta opp, men med bakgrunn i den resterende problematikken ender disse personene opp med å bli «sovende representanter». Representantene er ikke nødvendigvis klar over hvilke muligheter i de har i Y-nemnda, og saker de jobber for å få til innenfor sin bransje kunne vært tatt opp og gjennomført i nemnda.

Det være etablering av opplæringskontorer, at bedrifter og bransjer utenfor opplæringskontorer skal kunne komme med innspill, eller opprettelse av tverrkommunale opplæringstilbud.

8 #1 NOU 18:2008 "Fagopplæring for fremtida" #2 OECD "Learning for jobs" Norwegian review 2008

Konklusjon

Y-nemndas funksjon er, i følge loven, å være et kompetanseforum og et rådgivende organ på områdene kvalitet, dimensjonering, rådgivning og utvikling. Men da de ikke har noen vedtaksrett er det lett for fylkeskommunene å velge å ikke lytte. Dette er svært synd, og svekker partssamarbeidet i fag- og yrkesopplæringen.

For å ivareta den demokratiske rollen til Y-nemnda må det gjøres en rekke grep.

Det er viktigere at de valgte representantene representerer en bredde i fag- og yrkesopplæringen enn en høy kompetanse på fag- og yrkesopplæringspolitikk. Fylkeskommunen må legge til rette for gode representanter, og legge vekt på å heve kompetansen til de som sitter i nemnda.

Nemnda må også brukes som en ressurs, og ikke ende opp som «enda en av de instansene saker skal gjennom før det fattes et vedtak».

Det er Y-nemnda som vet best hvor det finnes arbeidsplasser, og dermed læreplasser. De har inngående kunnskap om sine bransjer, som fylkeskommunen må begynne å lytte til.

Om fylkeskommunens opplæringstilbud ikke får gehør i Y-nemnda, er det heller ikke et gjennomførbart opplæringstilbud. Y-nemnda har god kommunikasjon med bedriftene, og vet hva bedriftene vil ta inn eller ikke.

Det er som regel partene som kommer med de gode lokale løsningene i fag- og yrkesopplæringen. Dette må anerkjennes, og Y-nemnda må tilstrebe å finne gode tiltak som hever kvaliteten på fag- og yrkesopplæringen. Det er mye som har noe å si på kvalitet, og det må bare Y-nemnda få ta for seg.

Kommunikasjonssvikten er et kritisk punkt.

Dialogen mellom fylkeskommune og Y-nemnd, Faglig Råd/SRY og Y-nemnd må opprettes og i beste fall sterkt forbedres. For at fylkeskommunen og Y-nemnda skal ha et klart bilde av hvem som skal gjøre hva må rollene avklares dem i mellom, det må utarbeides dokumenter som viser hvordan Y-nemnda skal jobbe med de 4 stiplene i Opplæringslova.

Sakspapirer og annen relevant informasjon, både for Y-nemndrepresentanter og andre aktører, må så fort som mulig være lett tilgjengelige.

Det finnes mange eksempler på gode arbeidsmetoder og saksbehandlinger i Y-nemnda, disse må løftes frem for å vise hvordan nemnda kan være.

Forslag til vedtak

- F1** Det må være kommunikasjon mellom det nasjonale og lokale partssamarbeidet i fag- og yrkesopplæringen. Vedtakene SRY og Faglige Råd fatter berører Y-nemnda i stor grad, og det bør derfor opprettes en åpenhet og utveksling av det som er felles arbeidsområde.
- F2** Med Y-nemnda som et rådgivende organ med mandat i hele fag- og yrkesopplæringen må partssammensetningen også endres. I nemndas politiske rådgiving til fylkeskommunen er elev- og lærerorganisasjonene også eksperter på fag- og yrkesopplæring. Det er et demokratisk prinsipp at de utøvende partene er med i beslutningstakingen.
- F3** Y-nemnda må få større påvirkningskraft hos fylkeskommunene. I samme vending må også fylkeskommunene sørge for at saksgangene i Y-nemnda blir bedre.

- F4** Representantene i Y-nemnda må tilbys opplæring i områder de føler de har liten erfaring og/eller kompetanse på.
- F5** Fylkeskommunene må vurdere om det er saker som kun har behov for å bli tatt opp i Y-nemnda.
- F6** Y-nemnda skal kunne ta ut dissens mot vedtak gjort av fylkeskommunen i saker som har vært tatt opp i nemnda.
- F7** Yrkesopplæringsnemnda skal kunne delegeres vedtaksmyndighet i relevante saker .

Staten

**Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY)
Partene, lærere, skoleeiere, to dept.**

Fylkeskommunen

**Ni faglige råd, ett for hvert
utdanningsprogram – trepart.**

Yrkesopplæringsnemnda

Videregående skoler

Lærebedrifter