

Torgeir Nyen og Anna Hagen Tønder

Partssamarbeidet i fagopplæringen

En intervjuundersøkelse om Samarbeidsrådet
for yrkesopplæring og de faglige rådene

Torgeir Nyen og Anna Hagen Tønder

Partssamarbeidet i fagopplæringen

En intervjuundersøkelse om Samarbeidsrådet
for yrkesopplæring og de faglige rådene

© Fafo 2016
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	4
1 Innledning.....	5
1.1 Datagrunnlaget.....	5
1.2 Ulike modeller for yrkesrettet opplæring	6
1.3 Kort historikk.....	8
1.4 Oppsummering	11
2 Tidligere forskning om partssamarbeidet.....	12
2.1 Reform 94 og partssamarbeidet	12
2.2 Kunnskapsløftet – partene som interessenter?	15
2.3 Kvalitetsvurdering i fag- og yrkesopplæringen	15
2.4 Oppsummering	16
3 Funn fra intervjuundersøkelsen	17
3.1 Arenaer for partssamarbeid og innflytelse.....	17
3.2 Representasjon i SRY og faglige råd	19
3.3 Hvordan settes dagsorden?	20
3.4 Behandles de riktige spørsmålene?	23
3.5 Partenes rolle og innflytelse	25
3.6 Sekretariatets rolle	31
3.7 Reformbehov.....	31
3.8 Oppsummering	34
4 Diskusjon og mulige veivalg	35
4.1 Spenninger i den norske modellen	36
4.2 SRY fungerer ikke etter intensjonen.....	37
4.3 Store forskjeller mellom de faglige rådene	39
4.4 Behov for videre forskning	40
Referanser	41
Vedlegg 1 Intervjuguide	42
Vedlegg 2 Mandat for samarbeidsrådet for yrkesopplæring for perioden juni 2012 til juni 2016	43
Vedlegg 3 Mandat for faglig råd.....	45

Forord

Dette notatet handler om partssamarbeidet i den norske fag- og yrkesopplæringen, det vil si samarbeidet mellom organisasjonene i arbeidslivet og utdanningsmyndighetene. Notatet er i stor grad basert på tidligere forskning, supplert med kvalitative intervjuer med representanter for arbeidsgiver- og arbeidstakersiden samt representanter for utdanningsmyndighetene på nasjonalt nivå. Rapporter, utredninger, møteinnkallinger og referater har vært en viktig datakilde i tillegg til intervjuene. Prosjektet er finansiert av LO. Vi vil gjerne takke alle som har latt seg intervjuer i forbindelse med prosjektet. Takk også til Benedikte Sterner og Liv Sannes i LO for gode kommentarer og innspill. På Fafo vil vi takke Kristin Alsos, som har vært kvalitetssikrer, og Bente Bakken, som har håndtert prosessen fra manus til ferdig notat.

Fafo, september 2016

Torgeir Nyen og Anna Hagen Tønder

1 Innledning

Samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og utdanningsmyndighetene er et viktig grunnlag for styringen og utviklingen av fag- og yrkesopplæringen i Norge. Partssamarbeidet er av stor betydning, fordi det bidrar til å sikre oppslutningen om lærlingordningen og bruken av faglært arbeidskraft i arbeidslivet. I 1994 fikk ungdom lovfestet rett til videregående opplæring, og lærlingordningen i arbeidslivet ble gjort til en integrert del av det formelle utdanningssystemet. I videregående opplæring kan elevene velge enten en studieforberedende eller en yrkesfaglig utdanning. De aller fleste yrkesfagene følger hovedmodellen fra Reform 94, med to år i skole fulgt av to år i lære. Retten til videregående opplæring gir imidlertid ingen garanti om lære plass. Lærlingordningen er basert på frivillighet fra arbeidslivet, og den enkelte arbeidsgiver kan velge andre rekrutteringsstrategier enn å ta inn lærlinger og ansette fagarbeidere. Når partene deltar aktivt i styringen og utviklingen av fagene og fagopplæringen, er et viktig formål å sikre at lærefagene er relevante for arbeidslivets kompetansebehov. Partssamarbeidet kan også bidra til bedre samsvar mellom hvor mange elever som utdannes i skolen og virksomhetenes kapasitet til å ta inn lærlinger. På den måten kan partssamarbeidet også bidra til at færre unge blir stående uten tilbud om lære plass.

Arbeidslivets formelle innflytelse i fagopplæringen har endret seg betydelig de siste årene. Siden 2004 har utdanningsmyndighetene hatt den formelle beslutningsmyndigheten, mens de partsbaserte organene kun har en rådgivende funksjon, både på nasjonalt og fylkeskommunalt nivå. Partenes reelle innflytelse er dels avhengig av hvilket rom de får for deltakelse og innflytelse fra utdanningsmyndighetenes side, og dels av hvor sterkt partene selv velger å engasjere seg i fagopplæringen. I dette notatet retter vi søkelyset mot partssamarbeidet på nasjonalt nivå. Hva slags spørsmål blir behandlet i de partsammensatte styringsorganene? I hvilken grad opplever ulike aktører at det er de riktige spørsmålene som blir tatt opp, og i hvilken grad opplever partene å ha reell innflytelse på utviklingen av fag- og yrkesopplæringen? På bakgrunn av analysen vil vi peke på aktuelle utfordringer og diskutere mulige veivalg og tiltak knyttet til styringen av fag- og yrkesopplæringen framover.

1.1 Datagrunnlaget

Partssamarbeidet i fag- og yrkesopplæringen omfatter både det nasjonale og det fylkeskommunale nivået. I dette notatet fokuserer vi primært på det nasjonale nivået. Vi har intervjuet tolv informanter med erfaring fra sentrale posisjoner i eller i tilknytning til partssamarbeidet. Informantene inkluderer nåværende og tidligere medlemmer av Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY) og de faglige rådene, og kommer fra ulike organi-

sasjoner på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Også personer fra utdanningsmyndighetene og lærerorganisasjonene er med i utvalget av informanter. Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden mai–juni 2016. Vi benyttet en intervjuguide, som finnes i vedlegg 1. Alle intervjuene ble tatt opp og skrevet ut i etterkant. Undersøkelsen gir informasjon om hvordan partssamarbeidet i fagopplæringen foregår og hvordan informantene vurderer ulike sider av samarbeidet. I tillegg til intervjuene har vi gått igjennom møtereferater fra de siste par årene for SRY og noen av de faglige rådene.

1.2 Ulike modeller for yrkesrettet opplæring

Fagopplæring er én av flere mulige modeller for yrkesrettet opplæring. Et vesentlig trekk ved fagopplæringsmodellen er at deler av opplæringen foregår i arbeidslivet gjennom lærlingordningen, og at det derfor er en nær forbindelse mellom læring og arbeid. Arbeidslivet som læringsarena skiller seg fra skolen ved at hovedformålet med virksomheten ikke er opplæring, men produksjon av varer eller tjenester. I håndverksfagene har lærlingordningen århundrelange tradisjoner. Ved å gå i lære hos en mester i faget har unge mennesker tilegnet seg kunnskap, ferdigheter og holdninger som er nødvendige for å utøve et håndverk eller yrke.

Ser vi på lærlingordningens posisjon i dag, finner vi store forskjeller mellom ulike land. I den komparative forskningslitteraturen skilles det mellom ulike nasjonale modeller for kompetanseutvikling og yrkesopplæring. Slike modeller er nødvendigvis forenklinger, men kan likevel være nyttige for å forstå forskjellene mellom ulike systemer og hvilke konsekvenser ulike typer endringer kan få. Når det gjelder yrkesutdanningen, er det blant annet store forskjeller knyttet til hvor opplæringen skjer og hvilken innflytelse ulike aktører har i styringen og utviklingen av opplæringen. Eksempelvis kan vi skille mellom markedsstyring, statlig styring og faglig selvstyre (Greinert 2004; Jørgensen 2009). *Markedsstyrte modeller* er preget av svak statlig involvering og svak kollektiv organisering på arbeidsgiversiden. Den yrkesrettede opplæringen finner i hovedsak sted i arbeidslivet. Opplæringen tar utgangspunkt i behovene i den enkelte virksomhet, og kompetansen som utvikles, har begrenset overføringsverdi mellom virksomhetene. Det formelle utdanningssystemet fokuserer i hovedsak på generell utdanning, og i mindre grad på yrkesrettet kompetanse. USA og Storbritannia er typiske eksempler på slike markedsstyrte regimer. I modeller med sterk *statlig styring* har staten hovedansvaret for den yrkesrettede utdanningen, og partene i arbeidslivet er i liten grad involvert. Utdanningen er i hovedsak skolebasert, eventuelt i kombinasjon med kortere praksisperioder i arbeidslivet. Lærlingordningen spiller en begrenset rolle i utdanningen. Eksempler på statsstyrte modeller finner vi blant annet i Frankrike og Sverige. Den tredje modellen er en klassisk fagopplæringsmodell som er basert på stor grad av *faglig selvstyre*. Her spiller de kollektive aktørene i arbeidslivet en sentral rolle i styringen av fagopplæringen. Modellen bygger på den tradisjonelle lærlingordningen og er gjerne forbundet med den såkalte dualmodellen. I dualmodellen har opplæringen en sterk orientering mot konkrete fag eller yrker i arbeidslivet, enten opplæringen foregår i skolen eller i arbeidslivet. Tysk-

land, Sveits, Østerrike og Danmark er klassiske eksempler på land der partene i arbeidslivet har stor grad av autonomi i styringen av fag- og yrkesopplæringen.

De tyske forskerne Christine Trampusch og Marius Busemeyer baserer seg på fire hovedtyper av kompetanseregimer. Typologien tar utgangspunkt i to dimensjoner: myndighetenes engasjement og arbeidsgivernes involvering i fag- og yrkesopplæringen (Busemeyer & Trampusch 2012). I denne modellen er statsstyrte regimer kjennetegnet av sterkt statlig engasjement og svak involvering av arbeidsgiverne. Kollektive kompetansesystemer er karakterisert av sterk involvering, både fra myndighetenes side og arbeidsgivernes side. I liberale kompetanseregimer er engasjementet i fag- og yrkesopplæringen svakt fra så vel myndighetenes som fra arbeidsgivernes side. I den siste typen, det segmentalistiske regimet, har arbeidsgiverne en større vilje til å investere i de ansattes kompetanse enn i de liberale regimene. Myndighetenes engasjement i den yrkesrettede opplæringen er derimot begrenset, og det formelle utdanningssystemet er i hovedsak rettet inn mot generell akademisk kompetanse. Japan nevnes som et typisk eksempel på et segmentalistisk kompetansesystem.

Det kollektive kompetanseregimet i Busemeyer og Trampusch' typologi ligger tett opp til en klassisk fagopplæringsmodell. Busemeyer og Trampusch peker på at det ligger en innebygd spenning i denne modellen, ved at arbeidsgivernes og myndighetenes involvering i fag- og yrkesopplæringen ofte står i et visst motsetningsforhold til hverandre. Forfatterne argumenterer for at de sosialdemokratiske partienes dominerende rolle i de skandinaviske landene i etterkrigstiden har ført til en sterk involvering i fag- og yrkesopplæringen fra myndighetenes side, og at dette har skjedd på bekostning av arbeidsgivernes innflytelse (Busemeyer & Trampusch 2012:14).

Hvor hører så Norge hjemme i de ulike modellene? Den amerikanske statsviteren Kathleen Thelen tar utgangspunkt i Busemeyer og Trampusch' inndeling og plasserer Norge sammen med Sverige og Finland som eksempler på statsstyrte fagopplæringsregimer med svak involvering fra arbeidsgivers side. Danmark blir på sin side karakterisert som et eksempel på et kollektivt kompetansesystem, sammen med Tyskland, Østerrike, Sveits og Nederland (Thelen 2014:72). I sin bok *Skills and inequality* fra 2015, plasserer også Marius Busemeyer Norge sammen med Finland, Sverige og Frankrike som eksempler på statsstyrte yrkesopplæringsregimer, mens Danmark grupperes sammen med Østerrike, Tyskland og Sveits som eksempler på kollektive fagopplæringsystemer (Busemeyer 2015:133).

Det er liten tvil om at staten har påtatt seg en stadig større rolle for fagopplæringen i Norge de siste tiårene. Hvor Norge skal plasseres i internasjonale sammenligninger, avhenger i stor grad av arbeidslivets innflytelse og engasjement, og hvordan dette blir «målt». I Norge har flere forskere karakterisert den norske fagopplæringsmodellen som en blandings- eller hybridmodell, som kombinerer trekk fra den statsstyrte modellen og en klassisk fagopplæringsmodell (Nyen & Tønder 2014; Olsen, Høst & Michelsen 2008). Flere forhold trekker den norske modellen i retning av en fagopplæringsmodell som skiller seg klart fra de mer statsstyrte modellene i Sverige og Finland. For det første foregår opplæringen i Norge både i skolen og i arbeidslivet. Læretiden i arbeidslivet utgjør en vesentlig del av den samlede opplæringen, sammenlignet med de kortere praksisperiodene i det svenske og finske utdanningssystemet. For det andre er opplæringen i Norge

i stor grad rettet inn mot konkrete yrker i arbeidslivet. Den grunnleggende opplæringen i skolen er forholdsvis bred, og den har blitt stadig bredere gjennom de siste reformene i videregående skole. Underveis i opplæringen foregår det likevel en gradvis spesialisering og yrkesfaglig fordypning. Den faglige dyktigheten til lærlingene etter endt læretid blir prøvd gjennom en avsluttende fagprøve, der prøvenemnda vurderer om kandidaten har den ferdighet og kunnskap som kreves i det aktuelle faget. Prøvenemnda skal ha minst to medlemmer som har formell faglig kompetanse innenfor fagområdet, og som «så langt som mulig» har oppdatert arbeidslivskompetanse i faget. Arbeidslivet spiller med andre ord en vesentlig rolle når det gjelder vurderingen av sluttkompetansen i opplæringen. Et tredje moment er den partssammensatte institusjonelle strukturen, der partene i arbeidslivet deltar i utviklingen av fag- og yrkesopplæringen på sentralt og fylkeskommunalt nivå. De partssammensatte organene i Norge har imidlertid liten grad av autonomi, sammenlignet med land som Danmark og Tyskland. Slik sett kan det norske fagopplæringssystemet framstå som en forlengelse av det offentlige utdanningssystemet ut i arbeidslivet. Det er også viktig å understreke at det er store variasjoner innad i det norske fagopplæringssystemet. Den reelle innflytelsen fra arbeidslivets side varierer mellom ulike arbeidsfelt og fagområder, mellom organisasjoner med ulikt engasjement inn mot fag- og yrkesopplæringen, og i noen grad mellom skiftende regjeringer og statsråder. I tillegg er det forskjeller fra fylke til fylke når det gjelder arbeidslivets innflytelse i fagopplæringen på regionalt nivå (Michelsen & Høst 2015; Nyen & Tønder 2014:25-27).

1.3 Kort historikk

Lærlingordningen i Norge har lange tradisjoner innenfor håndverk og i deler av industrien (Nyen & Tønder 2014). Fram til andre verdenskrig var fagopplæringen i stor grad styrt av arbeidslivet selv, og preget av svak statlig regulering. Norge fikk sin første lærlinglov i 1950. Loven fastla hvilke rettigheter og plikter lærlingene og arbeidsgiverne hadde. Lærlingene fikk skoleplikt og skulle ha fri med lønn en dag i uka for å følge undervisning i teoretiske fag. I utgangspunktet omfattet loven bare noen få håndverksfag, men etter hvert ble flere lærefag lagt inn under loven. Lærlingordningen hadde likevel et begrenset omfang som opplæringsform. Etterkrigstiden var preget av en kraftig utbygging av det formelle utdanningssystemet og en sterk vekst i søkningen til videregående skoler, herunder yrkesskolene. På 1970-tallet ble det kun tegnet 2000–3000 lærekontrakter i året, og mange trodde at lærlingordningen var i ferd med å forsvinne. Nedgangen i antall lærekontrakter må også ses i sammenheng med arbeidsgivernes misnøye med lærlingloven. Kritikken kom særlig fra håndverksmestere, som mente at loven påla arbeidsgiverne alt for store forpliktelser (Bjørndal 2005:111).

I 1976 ble det satt i gang et utredningsarbeid for å legge grunnlaget for en mer tidsriktig og attraktiv lærlingordning. Organisasjonene i arbeidslivet ønsket seg en ny lov, bedre økonomiske støtteordninger for fagopplæringen og et sterkere administrativt støtteapparat. Arbeidet førte til at lærlingloven ble erstattet av lov om fagopplæring i 1981. Et viktig formål var å styrke opplæringen i arbeidslivet og tydeliggjøre at fagbrevet skulle

være målet for opplæringen. Partene i arbeidslivet skulle bidra til at opplæringen var i samsvar med kompetansebehovene i arbeidslivet, enten opplæringen skjedde på skolen eller i arbeidslivet. Loven ble gjort gjeldende for hele landet, og det ble lagt til rette for etablering av en rekke nye lærefag. Gjennom økonomiske insentiver som lønn til lærlingene og lærlingtilskudd til bedriftene ville man gjøre fagopplæringen mer attraktiv og sikre en mer stabil rekruttering. Den nye loven bidro trolig sterkt til at lærlingordningen fikk sin renessanse på 1980-tallet, med en kraftig økning i antall lærekontrakter. Ivar Bjørndal omtaler den nye loven som «en milepæl i fagopplæringens historie» (Bjørndal 2005:200).

På nasjonalt nivå fikk partene i arbeidslivet på 1980-tallet en sentral rolle i Rådet for fagopplæring i arbeidslivet, RFA. Rådet skulle fungere som et rådgivende organ for departementet, blant annet i forbindelse med godkjenning av nye lærefag. RFA skulle også gi råd om overordnede retningslinjer for innholdet i opplæringen i fag eller arbeidsområder der det var læretid. Under RFA ble det etablert egne opplæringsråd for alle fag eller fagområder under loven. Opplæringsrådene var rådgivende organer for departementet i faglige spørsmål om fagopplæringen. Rådene hadde ansvar for å sikre at opplæringsplanene i fagene var oppdaterte og i samsvar med arbeidslivets behov. Medlemmene i rådene var representanter for ulike bransjeorganisasjoner. Opplæringsrådene hadde egne sekretariater. Disse var ofte lagt til et fagforbund eller en bransjeorganisasjon der ett eller flere rådsmedlemmer arbeidet.

Med Reform 94 fikk ungdom lovfestet rett til videregående opplæring, med mulighet til å velge enten en studieforbereidende eller en yrkesfaglig utdanning. Den såkalte 2+2-modellen ble gjort til hovedmodell for yrkesfagene. Modellen innebærer at elevene i yrkesfaglige program først går to år på skolen, fulgt av to års læretid i arbeidslivet. I forbindelse med reformen ble det etablert en rekke nye lærefag. Flere av de nye fagene var rettet mot områder i arbeidslivet uten tidligere tradisjoner for å drive fagopplæring. Rådet for fagopplæring ble videreført etter innføringen av reformen, men sekretariatet ble overført til departementet. Rådet fikk dermed en mindre selvstendig stilling enn tidligere. RFA skulle primært fungere som et rådgivende organ som skulle høres i større saker av betydning for fagopplæringen, og for øvrig innkalles når departementet hadde behov for det. Overføringen av sekretariatet til departementet var en organisatorisk endring som medførte en reduksjon i partenes innflytelse (Bjørndal 2005:296)

Det såkalte Kvalitetsutvalget ble oppnevnt i 2001 for å vurdere innhold, kvalitet og organisering av grunnopplæringen. I hovedinnstillingen fra utvalget ble også partssamarbeidet i fagopplæringen diskutert. Utvalget la vekt på at de store endringene i arbeidslivet skapte behov for å styrke og modernisere partssamarbeidet. Behovet for modernisering ble blant annet begrunnet med at de etablerte prosedyrene for utvikling og endring av ny struktur og nye fag gikk for langsomt, og at dette førte til at utdannings-systemet ikke var i stand til å etablere nye tilbud i takt med endrede kompetansebehov i arbeidslivet. Det ble påpekt at de etablerte samarbeidsstrukturene i liten grad gjenspeilet endringene i arbeidslivet, der håndverk og industri utgjorde en stadig mindre del av den samlede sysselsettingen. Utvalget mente at opplæringsrådene var inndelt i for smale bransjeområder, og at dette virket hemmende for utviklingen og helhetsforståelsen i fagopplæringen.

I 1999 ble lov om fagopplæring i arbeidslivet avviklet og innlemmet i en samlet lov for grunnskolen og den videregående opplæringen (opplæringsloven). Bestemmelsene i den tidligere loven om fagopplæring ble i stor grad overført til den nye loven. Innlemmelsen av loven om fagopplæring i en samlet opplæringslov signaliserte likevel at fagopplæringen nå var blitt en del av «skoleverket» (Olsen 2008).

I 2003 ble det nedsatt en arbeidsgruppe som skulle foreslå en ny organisering av partssamarbeidet i fag- og yrkesopplæringen. Arbeidsgruppa foreslo å erstatte RFA med et samarbeidsorgan mellom partene i arbeidslivet og departementet. Formålet med samarbeidet skulle være å styrke den løpende dialogen mellom partene og departementet gjennom diskusjon av tiltak for å utvikle fag- og yrkesopplæringen. Videre foreslo arbeidsgruppa å erstatte opplæringsrådene med bredere faglige råd. Arbeidsgruppa la vekt på at de faglige rådene måtte ha tilstrekkelig spisskompetanse på sine fagområder, samtidig som de måtte evne å se sammenhenger på tvers av bransjer. Arbeidsgruppa gikk inn for å samle sekretariatsfunksjonen for det sentrale samarbeidsorganet og de faglige rådene på ett sted. Forslaget ble begrunnet med at dette ville bidra til å styrke den faglige kompetansen i sekretariatene og gi en mer effektiv utnyttelse av ressursene. En samling av sekretariatsfunksjonen ville også forenkle kommunikasjon og informasjon på tvers av rådene. Arbeidsgruppa gikk inn for å legge sekretariatsfunksjonen for samarbeidsorganet og de faglige rådene til det nyopprettede Utdanningsdirektoratet. Forslaget ble begrunnet med at samarbeidsrådet og de faglige rådene da ville få direkte tilgang til det fagmiljøet som skulle håndtere de fleste sakene som rådet skulle behandle. Arbeidsgruppa la til grunn at mulighetene for å utveksle kompetanse og erfaringer med andre deler av utdanningssystemet ville bidra til å styrke den videre utviklingen av fag- og yrkesopplæringen.¹

Departementet sluttet seg til forslaget fra arbeidsgruppa og la vekt på at etableringen av et nytt sentralt samarbeidsorgan kunne bidra til en ny dynamikk i trepartssamarbeidet og en bedre forståelse av utfordringene i fag- og yrkesopplæringen. Videre mente departementet at færre og bredere faglige råd ville gi en mer effektiv utvikling av fag- og yrkesopplæringen og sikre at utdanningssystemet i større grad ville bidra til å dekke arbeidslivets behov for kvalifisert arbeidskraft (St.meld. nr. 30 (2003-2004)).

Trepartssamarbeidet i fag- og yrkesopplæringen er i dag formelt forankret i opplæringsloven. Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY) er hjemlet i §12-1, og de faglige rådene er hjemlet i §12-2. SRY og de faglige rådene blir oppnevnt av Kunnskapsdepartementet. SRY skal ifølge loven hjelpe departementet med råd og ta initiativ for å fremme fag- og yrkesopplæringen. Organet skal ha representanter for partene i arbeidslivet og for departementet. Kunnskapsdepartementet bestemmer sammensetning og oppgaver for SRY. De faglige rådene oppnevnes av Utdanningsdirektoratet etter delegert myndighet fra departementet. Medlemmene i SRY og de faglige rådene oppnevnes for en periode på fire år etter forslag fra organisasjonene i arbeidslivet. I SRYs mandat heter det at SRY skal bidra til å utvikle fag- og yrkesopplæringen slik at den ivaretar den enkeltes, virksomhetenes og samfunnets behov for kompetanse. SRY skal tilstrebe et overordnet og strategisk perspektiv på fag- og yrkesopplæringen. SRY har 14 medlemmer fra

¹ Ot.prp. nr. 55 (2003-2004).

LO, NHO, Virke, Spekter, KS, YS, Utdanningsforbundet, Elevorganisasjonen, Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Arbeidsgiver- og arbeidstakerrepresentantene skal til sammen utgjøre flertallet i organet.

I mandatet for faglige råd heter det at rådene gjennom selvstendige initiativ og oppgaver skal arbeide for å utvikle kvaliteten i fagene og se trender og utviklingstrekk som dekker arbeidslivets, den enkeltes og samfunnets framtidige behov for kompetanse. De faglige rådene skal ivareta den faglige helheten i eget utdanningsprogram og se sammenhenger på tvers av bransjer og strukturer i opplæringen. Gjennom de faglige rådene skal partene i arbeidslivet ha innflytelse på hele opplæringen i faget. På den delen av opplæringen som foregår i bedrift, skal partenes forslag vektlegges spesielt. Gjennom de faglige rådene skal partene til enhver tid kunne gi råd og innspill til innholdet i læreplanene. Ved behov skal rådet ta initiativ til nyetablering, omlegging og nedleggelse av utdanninger. Mandatene for SRY og de faglige rådene er gjengitt i sin helhet i vedlegg 2 og 3 i dette notatet.

Partssamarbeidet i fagopplæringen er også forankret i internasjonale avtaler. ILO-konvensjonen av 23.06.1975 nr. 142 dreier seg om yrkesveiledning og yrkesopplæring som ledd i utvikling av menneskelige ressurser. I konvensjonens artikkel 5 heter det:

«Politikk, retningslinjer og tiltak for yrkesrettledning og yrkesopplæring skal utformes og gjennomføres i samarbeid med arbeidstakernes og arbeidsgivernes organisasjoner, og med andre interesserte organisasjoner når det høver seg og er i samsvar med nasjonal lov og praksis.»

Norge ratifiserte ILO-konvensjon nr. 142 i 1977 og fastslo med det at partene i arbeidslivet skal ha innflytelse på fag- og yrkesopplæringen i Norge.

1.4 Oppsummering

I dette notatet vil vi formidle resultatene fra en undersøkelse der formålet har vært å undersøke hvordan trepartssamarbeidet i fag- og yrkesopplæringen fungerer på sentralt nivå. På bakgrunn av dette vil vi diskutere aktuelle utfordringer og mulige veivalg. Vi har intervjuet tolv informanter som på ulike måter er involvert i partssamarbeidet på sentralt nivå. Ut over dette baserer vi oss på tidligere forskning og analyse av skriftlig dokumentasjon. I dette kapitlet har vi skissert ulike modeller for yrkesrettet opplæring, med utgangspunkt i den internasjonale forskningslitteraturen. Den norske modellen har utviklet seg over tid, fra en klassisk fagopplæringsmodell som omfattet et begrenset antall lærefag, til et langt mer omfattende system, som kombinerer trekk fra fagopplæringsmodellen med sterke elementer av statlig styring. Hvor den norske fagopplæringsmodellen skal plasseres i dag, avhenger i stor grad av arbeidslivets engasjement og innflytelse på utviklingen av fag- og yrkesopplæringen. Dette er et empirisk spørsmål, som krever mer omfattende undersøkelser enn det rammene for dette prosjektet gir rom for. Vi håper likevel at notatet kan være et bidrag i en viktig diskusjon om styringen av fag- og yrkesopplæringen i Norge framover.

2 Tidligere forskning om partssamarbeidet

Partssamarbeidet og partenes relative innflytelse er forhold som har endret seg over tid, blant annet som følge av politiske tiltak og reformer. I dette kapitlet går vi nærmere inn på hvordan partssamarbeidet i norsk fag- og yrkesopplæring har utviklet seg de siste tiårene, og spesielt i tiden etter innføringen av Reform 94.

2.1 Reform 94 og partssamarbeidet

Hovedmodellen i fag- og yrkesopplæringen i dag, med to år i skole fulgt av to år i lære, ble etablert med Reform 94. Gudmund Hernes ble utdanningsminister høsten 1990 og spilte en sentral rolle når det gjaldt å drive reformen igjennom. Grunnlaget for reformen var allerede lagt gjennom et offentlig utvalgsarbeid, der partene i arbeidslivet hadde spilt en helt sentral rolle (Bjørndal 2005; Nyen & Tønder 2014). Blegen-utvalget ble oppnevnt i 1989 for å utrede hvordan man kunne realisere et politisk mål om videregående opplæring til alle. Et viktig grunnlag for utvalgets forslag til modell ble lagt gjennom en felles erklæring fra LO og NHO. I felleserklæringen la LO og NHO vekt på behovet for å videreutvikle kombinasjoner av skolebasert opplæring og opplæring i bedrift på en måte som gjorde at fagopplæringen kunne omfatte en større del av ungdomskullet. Partene så det som viktig å utvide lærlingordningen til nye områder ved å legge så mange yrkesutdanninger som mulig inn under lov om fagopplæring i arbeidslivet. Når det gjaldt styringen av fag- og yrkesopplæringen, mente LO og NHO at det var behov for en forenkling og sammenslåing av opplæringsrådene. Etter partenes syn burde rådsstrukturen videreutvikles mot bredere bransjefamilier som kunne se fag- og yrkesopplæringen i lys av framtidige utviklingsmuligheter på bransjenivå, ut over snevre faginteresser (Nyen & Tønder 2014:72-75).

Det var ingen selvfølge at lærlingordningen skulle få en så sentral plass i yrkesutdanningen i Reform 94. Alternativt kunne man ha valgt en mer skolebasert opplæring, slik man blant annet hadde gjort i Sverige. Dette alternativet ble også diskutert. Det som ble holdt fram som fordelene ved en slik modell, var at skolen og utdanningsmyndighetene ville ha god kontroll med dimensjonering, innhold og kvalitet i opplæringen. Ulempene med en skolebasert modell var at det ville være vanskelig å dekke behovet for oppdatert og realistisk arbeidslivs- og produksjonserfaring i opplæringen. Med store variasjoner i lærernes kompetanse og skolenes utstyr, ville det også være vanskelig å tilby hele spekteret av fag under lov om fagopplæring i alle landets fylker. For å kunne gi gode, relevante og tidsriktige opplæringstilbud, ville skolene derfor være avhengige av gode muligheter for praksisperioder i arbeidslivet underveis i utdanningen. Det innebar at man også i en skolebasert modell ville være avhengige av velvilje og samarbeid med arbeidslivet. Om

ikke arbeidslivet hadde noe formelt ansvar for opplæringen, så man for seg at dette kunne bli krevende å få til. Endelig så man det som en utfordring i en rent skolebasert modell at en del elever trolig ville være lite motivert for å gå på skolen tre år til før de kom ut i arbeidslivet (Nyen & Tønder 2014:87).

Departementet ville utvikle rådsstrukturen videre, for å få en bedre tilpasning til den nye tilbudsstrukturen i videregående opplæring etter reformen. Sammensetningen av RFA og opplæringsrådene skulle vurderes på nytt, men det var en forutsetning at partene i arbeidslivet fremdeles skulle være i flertall. Opplæringsrådene skulle ha ansvar for å utarbeide forslag til nye læreplaner, med bistand fra læreplangrupper. Disse gruppene skulle være sammensatt av like mange representanter fra arbeidslivet som fra skolesiden.

Innføringen av Reform 94 forutsatte en vesentlig økning i antall læreplasser. Målet var at om lag en tredel av ungdomskullet skulle fullføre en yrkesfaglig utdanning etter fagopplæringsmodellen. Reformen var ambisiøs i den forstand at den forutsatte at det ble etablert mange nye lærefag og opprettet læreplasser på fagområder og i virksomheter uten tradisjon for denne typen opplæring (Høst & Reegård 2015:14).

Innføringen av Reform 94 ble fulgt opp av en bred forskningsbasert evaluering i årene 1994–1998. Evalueringen omfattet imidlertid ikke en undersøkelse av endringene av styringssystemet for fagopplæringen (Olsen 2008:49). Flere forskere har likevel på et generelt grunnlag argumentert for at reformen førte til at arbeidslivets innflytelse over fagopplæringen ble svekket. Innlemmelsen av lov om fagopplæring i en samlet opplæringslov, flyttingen av sekretariatet for RFA inn i departementets lokaler og omstruktureringen av rådssystemet er eksempler på endringer som blir tolket som indikasjoner på sterkere statlig styring på bekostning av arbeidslivets innflytelse. Tidlig på 2000-tallet ble RFA erstattet av Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY), og 20 opplæringsråd ble redusert til ni faglige råd. Sammensetningen av SRY ble bredere enn i RFA, med deltakere fra skole og offentlige myndigheter i tillegg til arbeidslivets representanter. I rådernes mandat blir det lagt vekt på betydningen av partenes medvirkning og initiativ for utviklingen av fagopplæringen. Men rådernes formelle innflytelse var likevel redusert.

«Rådernes tradisjonelle myndighet for bestemmelse av innhold og overvåking av faglig virksomhet er fjernet. Derfor kan vi si at det genuint korporative systemet for opplæring er avvirket. Staten har tatt styringen, arbeidslivets aktører er gjort til samarbeidspartnere og rådgivere.» (Olsen 2008:50).

Før omstruktureringen av rådssystemet var opplæringsrådene sammensatt av personer fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden som hadde god kontakt med lokale og sentrale nøkkelaktører i de fagene rådet hadde ansvar for. Mange av rådene hadde også egne fagutvalg for hvert av lærefagene under sine ansvarsområder. Omdanningen til faglige råd med bredere ansvarsområder innebar nødvendigvis en ny rolle for rådsmedlemmene med større avstand til det enkelte fag. I de faglige rådene representerer medlemmene i mindre grad enkeltfag eller bransjer, men de deltar i forvaltningen og utviklingen av et utdanningsprogram som kan sies å være en utdanningsbyråkratisk konstruksjon. Avstanden mellom rådene og arbeidslivet ble forsterket av at sekretariatene ble flyttet inn i Utdanningsdirektoratet. På den ene siden kan det å legge sekretariatsfunksjonen til di-

rektoratet ha bidratt til å synliggjøre fagopplæringen og arbeidslivets rolle i en organisasjon som ellers var sterkt skoledominert. På den annen side er det rimelig å anta at flyttingen av sekretariatene fra fagforbund og landsforeninger inn i et forvaltningsorgan bidro til svakere oppmerksomhet om og eierskap til fagopplæringen blant aktørene i arbeidslivet (Olsen 2008:50).

Endringer i personale og kompetanse i organene som har ansvaret for å forvalte fagopplæringen, er en faktor som også har stor betydning for utviklingen av systemet. Økt deltakelse og engasjement for fagopplæringen hos statlige myndigheter og offentlig forvaltning kan bidra til en dreining i perspektivet, fra arbeidslivets faglige ekspertise til administrativ forvaltning og regelkunnskap. Forvaltning av fagopplæringssystemet ut fra erfaringsbasert kunnskap om de praktiske og konkrete sammenhengene som fagene går inn i, kan bli svekket. Grunnlaget for forvaltningen blir i større grad knyttet til læreplanenes, kompetansemålenes og prøvoforskriftenes abstrakte regler (Olsen 2010). Det kan være fare for at en for sterk utdanningsdynamikk og formalorientering kan føre til en svekkelse av fagenes betydning som institusjoner med en kollektiv forankring i det praktiske arbeidslivet:

«Det er et problem med en for sterk utdanningsdynamikk. Den fremmer en formalorientering, som bringer kunnskapen over på en skriftlig – diskursiv – formel og gjør systemets forvaltere til eksperter på opplæringens formelle innhold og dets regelansvendelse. Det stiller fagopplæringen, som all moderne utdanning, i fare for å bli dominert av 'byråkratiske' trekk, der opplæringens form fraskilles og overordnes det saklige innhold. Kunnskapens skriftlige former, læreplaner og eksamensbevis, blir både mål og målestokk for opplæringen. Fagene som handlingsrelevant kunnskap og former for konkrete arbeidsevner kommer i bakgrunnen. Fagene som former for sosiale og kulturelle identiteter tones ned. Spørsmålet er hvordan fagopplæringens orientering mot faglig substans, spesifikke arbeidsprosesser og kollektive identiteter forankret i praktisk bevissthet kan utbalansere en slik formalorientering. Hvilken side har kraft til å sette premissene: Den formalorienterte utdanningsdynamikk eller den substansorienterte faglighet?» (Olsen 2011:39).

Ifølge Olsen er det liten tvil om at det i årene etter innføringen av Reform 94 har funnet sted en forskyvning av eierskap og styring fra aktørene i arbeidslivet til offentlige myndigheter, både på nasjonalt og regionalt nivå. I den nåværende styringsstrukturen har partene mulighet til å gi innspill og råd, men de har ikke lenger det formelle ansvaret for utviklingen av fagopplæringen og det enkelte lærefag. I dette ligger en fare for at partene i arbeidslivet trekker seg ut og ikke lenger ser seg tjent med å investere ressurser i forvaltningen av en fagopplæring som primært oppfattes som et statlig ansvar. Samtidig understreker Olsen at mer grundige empiriske undersøkelser av rådssystemet og dets virkemåte er nødvendig for å få en bedre forståelse for partenes faktiske rolle i og eierskap til utviklingen av fag- og yrkesopplæringen (Olsen 2008).

2.2 Kunnskapsløftet – partene som interessenter?

I likhet med Ole Johnny Olsen, argumenterer Trine Deichman-Sørensen for at fag- og yrkesopplæringen etter Reform 94 og innføringen av en ny felles opplæringslov i 1998 i stor grad er blitt underlagt skolens domene (Deichman-Sørensen 2009:31). Med reformen Kunnskapsløftet i 2006 ble det innført nye former for statlig tilsyn som bidrar ytterligere til å svekke arbeidslivets innflytelse. Arbeidslivets parter har ifølge Deichman-Sørensen fått rollen som interessenter, med mandat til å påvirke, men uten de tidligere myndighetsfunksjonene knyttet til forvaltningen av fagopplæringen som en opplæringsordning for arbeidslivet. Deichman-Sørensen advarer mot at integreringen av fagopplæringen i utdanningssystemet kan bidra til at det utvikler seg en «passiv systemtillit», som på sikt kan underminere partssamarbeidet. Også hun understreker behovet for mer debatt og forskning når det gjelder partssamarbeidet (Deichman-Sørensen 2009:46). Etter innføringen av Kunnskapsløftet skriver Deichman-Sørensen at organiseringen av fag- og yrkesopplæringen står foran et veiskille:

«Endringer i læreplaner og styringsstruktur kan føre til at opplæringen mister sitt særpreg og organisatoriske forankring i arbeidslivet. Kompetansebevisene og utdanningspoeng kan få forrang for selve læringen. Samtidig er Kunnskapsløftet basert på en organisasjon og et system av åpne rammer. Den forutsetter allmenn deltakelse. Hva slags fag- og yrkesopplæring vi vil få, er blant annet avhengig av hvordan brukere og arbeidslivets organisasjoner gjør bruk av de verktøy og rammer som opplæringsystemet er bygget opp av. Men det er også avhengig av det rom som til enhver tid er gitt for fornyelse og medvirkning nedenfra. En gjennomgående spenning i den nye reformen er en avbalansering mellom teknokratisk styring og dialogbasert læring.» (Deichman-Sørensen 2009:4)

Et sentralt poeng hos Deichman-Sørensen er med andre ord at den videre utviklingen av fag- og yrkesopplæringen i stor grad avhenger av at partene i arbeidslivet engasjerer seg aktivt i styringen, men også av hvilken innflytelse de faktisk får.

2.3 Kvalitetsvurdering i fag- og yrkesopplæringen

Svein Michelsen og Håkon Høst har studert partenes rolle i forbindelse med innføringen av et nytt kvalitetsvurderingssystem for fag- og yrkesopplæringen (Michelsen & Høst 2015). De peker på at en rådsstruktur som er tilpasset programstrukturen i videregående opplæring kan være fornuftig ut fra et overordnet sektorperspektiv. På samme måte kan innplasseringen av sekretariatsfunksjonen i Utdanningsdirektoratet være hensiktsmessig, i den forstand at skole og arbeidsliv får tilgang til de samme ressursene og at SRY får mulighet til å trekke på den kompetansen som ligger i direktoratet. Den organisatoriske løsningen signaliserer at lærebedriftene blir behandlet som opplæringsinstitusjoner på lik linje med skolene. På den annen side kan denne styringsstrukturen framstå som et klart

brudd med de grunnleggende prinsippene for et kollektivt organisert fagopplæringsssystem. I den nye strukturen er partene i arbeidslivet plassert inn i en organisatorisk ramme, med vekt på standardisering og homogenisering på tvers av fagområder og læringsarenaer. I tillegg er nye områder uten tradisjon for selvregulering blitt organisert inn i systemet. På områder der man tidligere hadde skolebaserte utdanningsløp, vil det ofte være større aksept for statlig styring enn innenfor industri og håndverk, der lærlingordningen på forhånd var godt etablert. Forfatterens vurdering er at staten i større grad enn tidligere styrer fagopplæringen ved å definere ansvar og rettigheter, mens de tradisjonelle partenes autonomi gradvis er blitt svekket. På bakgrunn av analysen spør forskerne om man nå har nådd en grense for rasjonalisering og statlig involvering dersom arbeidslivets eierskap til fagopplæringen og fagene skal kunne opprettholdes. Når det gjelder styringen av kvalitet i fag- og yrkesopplæringen på sentralt nivå, peker forskerne på to klare utviklingstrekk. Det ene er at partene i arbeidslivet spiller en *reaktiv rolle* i arbeidet med kvalitetsvurderingssystemet, mens Utdanningsdirektoratet framstår som den sentrale initiativtakeren. Det andre er at det stadig oftere oppstår *spenninger mellom partene og staten* rundt prinsipielle spørsmål knyttet til kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. Innad i SRY har partene markert seg i et så sentralt spørsmål som at fag- og svenneprøven fortsatt skal være den sentrale kvalitetskontrollen i fagopplæringen (Michelsen & Høst 2015:45-46).

2.4 Oppsummering

Dette kapitlet er en kort gjennomgang av tidligere forskning om partssamarbeidet i fag- og yrkesopplæringen etter innføringen av Reform 94. Det er i den sammenheng viktig å påpeke at det så langt ikke har vært gjennomført noen bred forskningsbasert undersøkelse av endringer i styringssystemet for fag- og yrkesopplæringen i Norge. Temaet har likevel vært tematisert og diskutert i forbindelse med ulike evalueringer og forskningsprosjekter.

Reform 94 er sentral, fordi den la grunnlaget for en modell der fag- og yrkesopplæringen er et delt ansvar mellom staten og partene i arbeidslivet, med lærlingordningen som en integrert del av videregående opplæring. I forbindelse med evalueringen av Reform 94 ble det advart mot en fagopplæring dominert av «byråkratiske» trekk, med fare for at partene i arbeidslivet trakk seg ut og ikke lenger så seg tjent med å investere egne ressurser i utviklingen og forvaltningen av fagene og fagopplæringen.

Senere, i forbindelse med innføringen av reformen «Kunnskapsløftet» i 2006, advarte flere forskere mot en ytterligere svekkelse av arbeidslivets innflytelse. Det ble påpekt at den videre utviklingen av fag- og yrkesopplæringen var avhengig av partenes eget engasjement, men også av hvilken innflytelse de faktisk fikk i styringssystemet.

Fra 2012 til 2015 ble det gjennomført et større forskningsprosjekt om kvalitet i fag- og yrkesopplæringen, som også omfattet partenes rolle i forbindelse med innføringen av et nytt kvalitetsvurderingssystem. En av konklusjonene i prosjektet er at staten i større grad enn tidligere styrer ved å definere ansvar og rettigheter, mens partenes autonomi og innflytelse gradvis er blitt svekket.

3 Funn fra intervjuundersøkelsen

I dette kapitlet presenteres funn fra en intervjuundersøkelse blant nåværende og tidligere medlemmer av SRY og faglige råd. Undersøkelsen ble gjennomført våren 2016. Intervjuene dreide seg blant annet om ulike arenaer for partssamarbeid og innflytelse, setting av dagsorden, hvilke typer saker som behandles, partenes opplevelse av egen rolle og innflytelse og vurdering av behovet for reform eller endring i styringen av fag- og yrkesopplæringen. Formålet var å få mer kunnskap om hvordan partssamarbeidet på sentralt nivå faktisk fungerer. Hva slags spørsmål blir behandlet i de partssammensatte styringsorganene? I hvilken grad opplever ulike aktører at det er de riktige spørsmålene som blir tatt opp, og i hvilken grad opplever partene å ha reell innflytelse på utviklingen av fag- og yrkesopplæringen?

3.1 Arenaer for partssamarbeid og innflytelse

SRY og de faglige rådene utgjør de viktigste formelle arenaene for partssamarbeidet om fag- og yrkesopplæringen på sentralt nivå. Saker som har betydning for utviklingen av fagopplæringen, kan imidlertid også bli behandlet på andre arenaer, både formelt og uformelt. Vi spurte derfor aktørene om hvilke arenaer de anså for å være av størst betydning. Den generelle tilbakemeldingen fra våre informanter er at det er SRY og de faglige rådene som reelt sett framstår som de viktigste arenaene på sentralt nivå. I tillegg har Utdanningsdirektoratet tatt initiativ til fellesmøter med ledere og nestledere i SRY og de faglige rådene samt Utdanningsdirektoratet. Tradisjonelt bytter LO og NHO på å ha henholdsvis leder- og nestledervervet i SRY, og LO og NHO er også tungt representert i ledelsen i de faglige rådene. Flere av de øvrige arbeidslivsrepresentantene opplevde derfor å bli utestengt fra denne arenaen. Etter påtrykk fra disse er fellesmøtene derfor utvidet med en tredje representant fra hvert av de faglige rådene. I tillegg blir medlemmene av SRY invitert inn som observatører i fellesmøtene. Fellesmøtene med ledere og nestledere i SRY og de faglige rådene avholdes 3–4 ganger i året, og fungerer i hovedsak som arenaer for informasjonsutveksling og diskusjon.

En annen «arena» som blir nevnt, er den såkalte samfunnskontrakten for flere læreplasser. Den første samfunnskontrakten ble inngått for perioden 2011–2015, med mål om å øke antall læreplasser med 20 prosent. Dette målet ble ikke nådd. Tallet på nye lærekontrakter økte samlet med 8 prosent i perioden, og det var store forskjeller fra fylke til fylke.² I 2016 ble det inngått en ny samfunnskontrakt for perioden 2016–2020, der

² Riksrevisjonen (2016) Riksrevisjonens undersøkning av styremaktene sitt arbeid for å auke talet på læreplasser. Dokument 3:12 (2015-2016).

målet er at «alle kvalifiserte søkere skal få tilbud om læreplass».³ Samfunnskontrakten er en trepartsavtale mellom Regjeringen og hovedorganisasjonene, som er utformet utenfor de formelle strukturene, med en egen ressurs- og koordineringsgruppe på nasjonalt nivå. En annen ad hoc-arena er arbeidet med en nasjonal kompetansepolitisk strategi som ble initiert høsten 2015, der fag- og yrkesopplæringen utgjør en sentral del. Arbeidet med den nasjonale strategien blir ledet av Kunnskapsdepartementet, med Vox som sekretariat. Strategien utformes i samarbeid mellom utdanningsmyndighetene og hovedorganisasjonene. Denne arenaen framstår som mindre sentral for LO og NHO enn for de øvrige hovedorganisasjonene. Dette må trolig ses i sammenheng med at LO og NHO har gode muligheter for innflytelse gjennom den formelle strukturen og gjennom andre kanaler.

I intervjuene fokuserte vi i hovedsak på partssamarbeidet på nasjonalt nivå. Flere av informantene pekte likevel på den betydningen opplæringskontorene⁴ har fått som en arena for påvirkning og utvikling av innholdet i fag- og yrkesopplæringen på regionalt nivå. Som en av informantene på arbeidsgiversiden påpeker:

Opplæringskontorene har fått en utrolig viktig uformell rolle i dette her. Det er jo de som sitter og tolker læreplanene i dag, og bryter ned disse færre og tydeligere målene som Kunnskapsløftet skulle lage. Bryter det ned til mål som både lærlingene og bedriftene kan forstå.

Enkelte informanter trekker også fram Nasjonalt fagskoleråd, som skal bidra til å utvikle rammer og strategier for fagskoleutdanningen. Fagskoleutdanningene er yrkesrettede utdanninger som bygger på videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse, og som har et omfang på mellom et halvt og to år. Nasjonalt fagskoleråd oppnevnes av Kunnskapsdepartementet, og sekretariatsfunksjonen er lagt til Vox. Rådet har sju representanter fra arbeidslivet, seks representanter fra fagskolenes organisasjoner og én studentrepresentant. En av informantene påpeker at utviklingen av fagskolene ikke er forankret i partssamarbeidet på samme måte som fag- og yrkesopplæringen. Arbeidet i Nasjonalt fagskoleråd har likevel betydning for utviklingen av fag- og yrkesopplæringen, fordi fagskolene utgjør en viktig del av videreutdanningstilbudet for personer som har fullført en yrkesfaglig utdanning.

Enkelte aktører peker også på betydningen av mer uformelle arenaer og direkte kontakt med departement og direktorat. Det gjelder særlig informantene fra NHO og LO. Flere av informantene vektlegger også den uformelle kontakten mellom LO og NHO. De øvrige organisasjonene gir i varierende grad uttrykk for at denne relasjonen kan være problematisk i den forstand at andre kan oppleve å ha begrenset innflytelse, siden saken i realiteten kan være avgjort før de kommer til behandling i de formelle organene.

3

https://www.regjeringen.no/contentassets/19ab875ae1a344fba3290d362c053112/samfunnskontrakt_fle_re_laereplasser2016_2020.pdf

⁴ Et opplæringskontor er et samarbeidsorgan mellom flere bedrifter som påtar seg ansvar for opplæring av lærlinger. Det er opplæringskontoret og lærlingen som tegner lærekontrakt, men opplæringen blir gjennomført i en eller flere av bedriftene som er medlem av opplæringskontoret.

Alt i alt tyder intervjuene på at SRY og de faglige rådene både formelt og reelt utgjør de viktigste arenaene for innflytelse på fag- og yrkesopplæringen på nasjonalt nivå. Samtidig blir det truffet beslutninger på mange andre arenaer som på ulike måter påvirker utviklingen av fag- og yrkesopplæringen. Aktørenes vurdering av de ulike arenaenes betydning varierer naturlig nok ut fra aktørenes eget ståsted og mulighet for innflytelse i og utenfor den formelle beslutningsstrukturen.

3.2 Representasjon i SRY og faglige råd

Her gjengir vi informantenes beskrivelse av hvilke vurderinger som er gjort i deres organisasjon om representasjon i SRY og faglige råd med tanke på organisatorisk nivå, forankring i organisasjonen og kompetanse. Vi beskriver også informantenes syn på hvordan representasjonen i SRY og faglige råd *bør* være, altså deres syn på hvilket organisatorisk nivå deltakerne i SRY og faglige råd bør være på og hvilken kompetanse de bør ha.

I **SRY** i dag (2016) er LO representert på høyt organisatorisk nivå ved at de har en valgt leder, LO-sekretær Trude Tinnlund, med som leder. De øvrige organisasjonene er stort sett representert med ansatte i administrasjonen som har kompetanse som arbeidsfelt. De fleste har ikke en høyere lederstilling i sin organisasjon. I tidligere perioder har flere andre organisasjoner, blant annet NHO og Utdanningsforbundet, vært representert på høyt ledernivå i SRY.

Synspunktene på hvordan representasjonen i SRY *bør* være, henger nært sammen med hvordan informantene mener at SRY bør fungere. Det er et klart ønske blant mange informanter om at SRY i større grad bør fungere som et overordnet organ som diskuterer prinsipielle saker. Flere av disse informantene ser også for seg et SRY som har en sterkere posisjon overfor utdanningsmyndighetene. Mange av informantene fra arbeidslivs- og lærersiden mener derfor at det ut fra SRYs mandat ville være naturlig at organisasjonene stiller i SRY på (høyt) ledernivå. En informant sier at den som sitter i SRY, bør være en som sitter i det øverste styrende organet (ledergruppa) i organisasjonen, og som har fagansvar på området. En annen informant sier at det bør være de med politiske fullmakter som sitter i SRY, fordi det da vil tvinge fram diskusjoner på et mer overordnet nivå.

De samme informantene sier imidlertid at det har vært for mange detaljsaker i SRY, slik at når organisasjonene har oppnevnt representanter på høyt ledernivå, så har disse trukket seg fort ut igjen, eventuelt sendt vararepresentant, fordi de ikke har kunnet forsvare å bruke tiden på SRY når arbeidet har fungert på en slik måte. En informant sier:

Så har en prøvd dette.... og da var det en type vilje til å satse på SRY. Så har du sittet i to møter, og så tenker du, nei, dette kan jeg ikke bruke tid på, og så faller det.

Endring av type representasjon krever med andre ord også en endring av hvilken type saker SRY diskuterer, slik disse informantene ser det.

I **faglige råd** sitter det både ansatte i organisasjonene som er medlemmer, og personer fra virksomheter.

Noen informanter mener at det varierer litt i de faglige rådene om de som sitter der er «privatpersoner» eller om de representerer sin organisasjon, altså i hvilken grad de har forankring i sin organisasjon og kan mene noe på vegne av den. En informant mener at det er fagsjefnivået i organisasjonene som bør sitte i de faglige rådene. Vedkommende sier at det har vært diskutert internt i organisasjonen om de skal bruke personer på drifts-/lokalt nivå i det/de faglige rådene, og at de har kommet til at det helst bør være noen på organisasjonsnivå, selv om det forekommer at personer fra virksomheter deltar for organisasjonen. En annen og mindre organisasjon oppnevner derimot gjerne virksomhetsrepresentanter som har et sterkt engasjement for fag innenfor rådets arbeidsområde. Vedkommende sier organisasjonen følger tett opp nye som kommer inn i faglig råd.

En informant viser til en pågående utredning om de faglige rådene, der sammensetningen er et sentralt tema. Er det organisasjonens utdanningspolitiske folk som skal sitte der? Skal man representere sin organisasjon? Eller skal man legge vekt på fagkunnskapen i faglig råd? Informanten mener det ikke er et opplagt svar på de spørsmålene. Vedkommende sier at man også bør vurdere om man trenger arbeidsgrupper under rådene for de enkelte fagene (i tillegg til læreplangrupper). Faglig råd skal være rådgivende når man lager læreplaner i det enkelte fag, men når det er mange fag i et utdanningsprogram, er det ikke mulig å ha alle fag representert.

3.3 Hvordan settes dagsorden?

Hvilken mulighet en part har til å sette dagsorden innenfor et politikkfelt, er av stor betydning for partens makt og innflytelse. Dagsorden kan settes både utenfor og innenfor de partssammensatte organene. I dette avsnittet beskriver vi hvordan informantene opplever at dagsorden settes *innenfor* de partssammensatte organene på nasjonalt nivå, det vil si i SRY og faglige råd. I et senere avsnitt i dette kapitlet diskuterer vi hvilken rolle de partssammensatte organene spiller i beslutninger om fagopplæringen mer generelt.

I SRY ble det holdt seks møter både i 2014 og 2015. Det samme er planen for 2016. LO og NHO veksler på å ha vervet som leder i SRY. Hvis LO har lederen, har NHO nestlederen, og motsatt. Leder er også møteleder i SRY. Dagsorden for hvert møte settes opp i et samarbeid mellom leder, nestleder og sekretariatsleder for SRY. Sekretariatet består av ansatte i Utdanningsdirektoratet.

Rent praktisk er det altså NHO, LO og sekretariatsleder fra Utdanningsdirektoratet som bestemmer dagsorden. Dermed har NHO og LO også mulighet til «å sette dagsorden» i en mer overført betydning, det vil si til å påvirke hvilke saker som diskuteres i SRY. Likevel opplever informantene fra LO og NHO at de i liten grad setter dagsorden selv. De fleste initiativene til saker som skal behandles, kommer fra Utdanningsdirektoratet, slik de opplever det. Også en informant fra myndighetssiden sier at det ofte ikke er så mange saker fra SRY selv, men at avdelingene i direktoratet gjerne har mange. Samme

informant understreker imidlertid at LO og NHO har full mulighet til å bestemme dagsorden gjennom vervene som leder og nestleder.

Ansvar for at dagsorden styres av direktoratet, ligger også hos partene selv, ifølge en informant fra en arbeidslivsorganisasjon:

Vi må komme dit hvor vi mer setter dagsorden og at vi har innspill til saker, og ikke bare sitter og tar direktoratets oppsatte ting, men at vi faktisk selv tar det ansvaret som vi ønsker å ha, eierskapet som vi ønsker å ha.

En annen fra arbeidslivssiden sier: «Når man peker på og klager på dette her, så tror jeg nok at en del fingre må rettes mot de partene som sitter der.»

Dette går på hvilken rolle representantene spiller i SRY, men også på hvor godt forankret arbeidet i SRY er i organisasjonen og hvor mye ressurser organisasjonen legger i arbeidet. En informant for en arbeidslivsorganisasjon sier at det er en frykt internt i organisasjonen for at en sterkere rolle skal kreve at man må bruke mer ressurser til dette. Selv tror han det krever vel så mye ressurser å være reaktiv som proaktiv, og viser til at hele Utdanningsdirektoratet i prinsippet er sekretariat for SRY, slik han ser det.

En tredje informant fra en arbeidslivsorganisasjon sier:

SRY blir ikke bedre enn vi som er representert der. Så vi er jo med på å sette dagsorden og bringe inn saker.

En informant fra myndighetssiden mener at det ikke er noen begrensninger i mandatet til SRY som hindrer dem i å spille en sentral rolle. En annen informant sier at det gjerne ikke har kommet så mange saker fra partene, mens direktoratet har hatt mange saker de har ønsket å informere om. Dermed har det blitt slik at direktoratet preger dagsorden. Men *muligheten* til å prege dagsorden har partene i stor grad, mener denne informant. En annen informant fra myndighetssiden savner en helhetlig strategi fra partenes side for hva de vil bruke SRY til, og mener også at partene kunne være mer aktive i å bruke SRY. Vedkommende nevner likevel muligheten for at det kan være fordi «... selve konstruksjonen, hva den har fått av makt og ressurser, at det er for smått i en travel hverdag.» Samtidig som informantene fra partene i arbeidslivet er kritiske til egen rolle, opplever flere av dem at det ikke legges opp til at partene skal kunne bruke SRY til å ha vesentlig innflytelse på utviklingen i fagopplæringen: «Vi har anledning til å sette dagsorden ... men systemet legger ikke opp til det» (informant fra en arbeidsgiverorganisasjon).

Slik partene opplever det, har SRY fungert mer som et organ hvor nasjonale utdanningsmyndigheter kan forankre saker de jobber med i arbeidslivets organisasjoner.

I senere tid har partene tatt litt flere initiativ i SRY, ifølge en informant fra myndighetssiden. Den samme informant opplever at partene i det siste generelt har prøvd å styrke sin rolle i det formelle partssamarbeidet:

Kanskje de oppfattet at de hadde gitt fra seg litt makt og innflytelse uten kanskje egentlig å ha valgt det. Kanskje dette er et ledd i en prosess for å ta tilbake disse arenaene for partssamarbeidet. Jeg forstår hvis det er et ønske om å få mer makt og inn-

flytelse gjennom å styre dagsorden, styre saker og få mer beslutningsmyndighet. Fag- og yrkesopplæringen er jo integrert i videregående opplæring. Og den er integrert i et system som tenker veldig skole, og som tenker individ, individenes ønsker og motivasjon. Men hvis man går inn i virksomhetene som er (i) Norge, en liten, veldig åpen økonomi. Masse små virksomheter, flere av dem veldig konkurranseutsatt, det er klart at i den grad de bruker fagarbeideren som en viktig kompetanse inn i sitt arbeid, så har de behov for å ha innflytelse på innholdet i den opplæringen. Så det er litt ulike verdener som møtes, tenker jeg. Og jeg vet ikke egentlig om vi har tatt inn over oss hvor ulike de perspektivene egentlig kan være.

Sitatet illustrerer at det er ulike perspektiver på hva fagopplæringen er, hvilke formål den har, og hvor sterkt eierskap partene i arbeidslivet skal ha til fagopplæringen. Dette er et gjennomgående spenningsfelt i styringen av fagopplæringen. Samtidig illustrerer sitatet at det også blant aktører i direktorat og departement finnes en bevissthet om arbeidslivsperspektivet og spenningsfeltet mellom dette og skoleperspektivet.

Organisasjoner utenom NHO og LO deltar ikke direkte i arbeidet med å sette opp dagsorden i SRY, og de har derfor dårligere mulighet til å prege denne. De organisasjonene som deltar i SRY, kan ta opp saker gjennom sekretariatet eller på møtene. Sekretariatet tar kontakt med alle medlemmene forut for SRY-møtene for å høre om de har saker. Informantene fra organisasjonene som er intervjuet, har også tatt opp saker i SRY gjennom sekretariatet. En av dem gir likevel uttrykk for at systemet gir NHO og LO mer makt over dagsorden enn det de øvrige organisasjonene har, noe som kan gjøre det vanskelig å få tatt opp saker.

Informantene har gitt mindre informasjon om arbeidet i faglige råd enn om SRY, noe som er naturlig, gitt vårt valg av informanter. I faglige råd kommer det flere saker fra rådsmedlemmene selv, ifølge noen av informantene, men også der sier enkelte fra arbeidslivssiden at rådene ofte blir reaktive i stedet for å være aktive og sette ting i gang. Når det for eksempel gjelder læreplaner, sier en informant at de fleste rådene har tatt egne initiativ til endringer i læreplanene. En annen informant sier at direktoratet i liten grad har tatt initiativ på egen hånd på Vg3, uten at det har startet i rådet. Fra myndighetssiden sier noen informanter at de opplever at det er forskjeller mellom rådene, at noen av rådene tar vesentlig mer initiativ enn andre. En informant fra myndighetssiden sier at direktoratet skal ikke, «... og jeg mener også at vi aldri har (gjort det)...», legge seg opp i hvilken kompetanse en fagarbeider skal ha. Det forventer informanten at det faglige rådet tar initiativ til. Det synes derfor å være litt forskjellige oppfatninger om hvordan dagsorden settes for faglige råd, men dagsorden synes i sterkere grad enn for SRY å være preget av initiativ fra partene i arbeidslivet.

3.4 Behandles de riktige spørsmålene?

SRY har gjennom de senere årene behandlet mange saker som berører viktige spørsmål innen fagopplæring. Ser man på dagsorden for SRY for de seneste to årene, finner man blant annet sentrale tema som moduler i fag- og yrkesopplæringen, y-nemndas rolle, og tema som senere ble tatt opp i stortingsmeldingen om livslang læring og utenforskap⁵. I en del av sakene har vedtakene handlet om prosessen for behandlingen, mens andre har handlet om det substansielle i sakene.

Et tydelig funn fra intervjuene er likevel at SRY ikke oppleves å fungere som det strategiske, premissgivende organet for utviklingen av fagopplæringen det var tenkt som. Et bredt spekter av informanter som representerer ulike interesser, både arbeidsgiver-, arbeidstaker- og lærerorganisasjoner samt myndighetssiden, mener *at SRY i for liten grad fungerer som et overordnet organ som diskuterer prinsipielle saker*. Det sies at sakene som kommer opp i SRY er for detaljerte, og at hvis man mister overblikket, da mister SRY også innflytelsen og rollen som et politisk organ. En partsrepresentant sier:

SRY har ikke klart å bli det politiske, overordnede organet som var ment ... altså SRY diskuterer yrkesfagene og innhold mer enn de overordnede retningslinjene og politikken. Vi skulle jo sitte der i SRY og tenke langt fram, altså hvilken vei vil vi at norsk fag- og yrkesopplæring skal gå?

En annen informant nevner det å se på om 2+2-modellen er den riktige for alle yrkesfag som et eksempel på en type tema som rådet kunne se på, men som ikke blir diskutert.

En informant fra myndighetssiden sier at SRYs dagsorden har et stort spenn, fra store spørsmål til detaljer som de kanskje ikke trenger å mene noe om:

... det er alt for mye smått og ulikt, det finnes ingen strategi eller plan for arbeidet helhetlig.

Informanten lurer på om det kan ha noe å gjøre med hvem som sitter i SRY, at det er fagpersoner som kan enkeltbransjer godt, men ikke nødvendigvis tenker overordnet politisk/strategisk.

En representant fra lærersiden sier også at SRY går for langt ned på et detaljert nivå:

De har alt for lett for å begynne å blande seg inn i detaljer som jeg mener de faglige rådene skal jobbe med. Jeg mener SRY skal gi den generelle overordnede retningen.

Den samme informanten sier at også Utdanningsdirektoratet har hatt lett for å ta opp ulike detaljsaker i SRY, og dels også saker informanten mener ikke hører hjemme i partssamarbeidet, for eksempel prinsipper for vurdering i fellesfag i skolen.

Et annet tema er SRYs og partssamarbeidets rolleavgrensning overfor tilgrensende politikkområder. Flere informanter nevner det som særlig problematisk at et viktig prinsipielt spørsmål som sammenhengen mellom fagopplæringen og fagskolene ikke blir disku-

⁵ Meld. St. 16 (2015–2016) Fra utenforskap til ny sjanse — Samordnet innsats for voksnes læring

tert i SRY. Dette har sammenheng med at partssamarbeidet er organisert i to ulike råd (SRY og fagskolerådet). Også andre deler av utdanningspolitikken, for eksempel yrkesrettet høyere utdanning innen helse og oppvekst, har betydning for fagopplæringen. Det samme gjelder ulike deler av arbeidsmarkeds- og integreringspolitikken, men uten at noen informanter eksplisitt har tatt til orde for å utvide omfanget av spørsmål som skal falle innenfor SRYs mandatområde.

En informant fra en arbeidslivsorganisasjon sier at det er mange orienteringssaker som SRY ikke bør bruke så mye tid på. Han mener at man bør skille klarere mellom SRY og de faglige rådene. SRY skal etter hans mening ikke sitte og diskutere de enkelte fagene.

Noen informanter, fra litt ulikt hold, mener likevel at det i den senere tid har skjedd en forbedring i hvilke saker som drøftes, og også i hvordan SRY ledes.

Flere av informantene mener at faglige råd fungerer mer i tråd med hensikten enn SRY. Det synes å være stor grad av enighet om hva som er de faglige rådenes arbeidsfelt. En informant fra arbeidslivssiden mener at den viktigste rollen til de faglige rådene er å bestemme hvilke lærefag man skal ha og innholdet i dem. Ingen informanter gir uttrykk for at de savner en viss type saker i faglig råd, eller at det er saker som ikke burde være der. Noen er kritiske til utfallet av sakene og partenes innflytelse, jf. omtale nedenfor. Andre synes det varierer mellom rådene hvilke saker de tar opp, men i hovedsak oppleves sakene som relevante for de faglige rådene. I spørsmålet om rollefordelingen mellom faglige råd og SRY, mener flere at SRY iblant har gått inn i saker som hører hjemme i faglig råd, men ingen har gitt uttrykk for at faglige råd går inn i saker utenfor eget ansvarsområde. At SRY går inn i saker som hører hjemme i faglige råd, beskrives mer som et problem for SRY enn for de faglige rådene selv.

Et spørsmål er om de faglige rådene har en fornuftig bredde, altså om de har en riktig avgrensning av fag og arbeidsoppgaver for øvrig. En informant som ellers er kritisk til at arbeidslivet har for liten innflytelse gjennom de partssammensatte organene, sier:

Jeg tror nok den er grei (den faglige bredden), at man har et råd for hvert utdanningsprogram. Det man skulle hatt ... er fagutvalg under disse grupperingene, opprettet av det faglige rådet.

En annen informant nevner at stor faglig bredde kan være en mulig årsak til at noen faglige råd ikke fungerer så godt. Han ser for seg et faglig råd som har vedtakskompetanse, og som trenger fagutvalg under seg, som gir råd til rådet og har fagkompetansen på alle områdene, ettersom langt fra alle fagene vil være «representert» av folk som kjenner dem godt i de faglige rådene.

3.5 Partenes rolle og innflytelse

I dette avsnittet diskuterer vi om de sentrale sakene som angår fagopplæringen kommer opp til behandling i SRY og faglige råd, og om de kommer opp på et tidspunkt som gir mulighet for innflytelse. Dette har betydning for hvilken rolle de partssammensatte organene har mulighet for å spille i beslutninger om fagopplæringen. Deretter beskriver vi hvordan SRY oppleves å fungere som arena for diskusjon og vedtak, og hvilken innflytelse/gjennomslag ulike aktører og interesser har, og da særlig partene i arbeidslivet.

Fra myndighetssiden legger man vekt på å trekke inn SRY og faglige råd i behandlingen av saker. Viktige saker med opphav fra Kunnskapsdepartementet eller Utdanningsdirektoratet går sjelden utenom de partssammensatte organene, slik vi forstår våre informanter. Likevel nevnes det flere eksempler på sentrale overordnede tema der SRY spiller en helt perifer rolle, for eksempel læreplassituasjonen, som ifølge én informant ikke har vært gjenstand for en overordnet diskusjon i SRY de senere årene. Her har prosessen på nasjonalt nivå foregått primært på andre arenaer, i forbindelse med samfunnskontrakten for flere læreplasser. Dessuten vil organisasjoner ofte vil prioritere direkte, bilateral kontakt med KD for å fremme sitt syn, framfor å gå via SRY, særlig hvis de har tatt eierskap til visse saksfelt. Det gjelder for eksempel NHO i forbindelse med bruk av lærlingklausuler ved offentlige anskaffelser, eller Virke når det gjelder fagopplæring i varehandelen.

Noen informanter fra arbeidslivssiden er misfornøyd med tidspunktet i prosessen for når saker kommer opp i SRY. De mener at SRY har blitt involvert sent i prosessen, og at de har hatt liten mulighet til å påvirke utfallet. Kunnskapsløftet nevnes av én informant som et eksempel på at det meste ble bestemt på andre arenaer enn de partssammensatte.

Det kan også være uklarerhet om når saker er forankret i SRY. Vedtak om at man tar saken til orientering kan tolkes ulikt:

Du har en uendelig rekke av orienteringssaker for eksempel, og nå kommer jeg inn på noe jeg mener er en av hovedsvakhetene med trepartssamarbeidet, det blir et sånt liksom-samarbeid, altså man skal ha med partene, gjerne i siste liten. Har man lagt noe fram for SRY, så er det på en måte forankret i arbeidslivet, men hvis man ikke har vært med i prosessene i forkant, og det var en uendelig rekke av saker som passerte forbi, skal vi si noe om dette? Skal vi nikke, eller skal vi bare sitte og høre? Av og til var vi veldig prinsipielle og sa dette vil vi ikke si noe om, for vi var ikke forberedt på saken, og det var tydelig at de bare ville ha en sandpåstrøing fra SRY på dette her. (representant for en arbeidsgiverorganisasjon)

Litt i tråd med dette, nevner en annen informant fra arbeidslivssiden at det varierer hvor godt forberedt sakene er, noe som påvirker hvor gode diskusjoner det blir i SRY. Noen saker har vært godt forberedt, mens andre har manglet tydelig informasjon om hensikt, bakgrunn, fordeler og ulemper, eller har hatt uklare vedtaks punkter. Det nevnes et eksempel med en arbeidsgrupperapport med forslag til 17 tiltak, som SRY ble invitert til å vedta.

De mest kritiske synspunktene kommer fra informanter som har mest kunnskap om arbeidet i SRY fra noen år tilbake. Andre informanter mener det har skjedd en forbedring når det gjelder SRYs rolle de senere årene. De mener at SRY nå kommer tidligere inn i prosessene. De mener også at det skiller klarere mellom ulike typer saker.

Det er laget et skriftlig dokument om retningslinjer for partssamarbeidet, gjeldende fra 2013.⁶ Det ble laget på bakgrunn av misnøye fra flere av partene med hvordan samarbeidet fungerte på det tidspunktet. En informant viser til at når partene tok opp saker på eget initiativ, så fikk man ikke svar.

Vi sender saker inn, vi aner ikke hvor de blir av, man får ikke vite hva som er handlingsrommet, man skjønner og aner at dette er noe som er vanskelig for direktoratet, men det blir bare helt stille.

De formelle retningslinjene for saksgangen sier blant annet at uenighetssaker skal bringes opp til KD, men det flyttet etter denne informantens mening bare stillstanden i prosessen videre til KD. Saker forsvinner, slik denne informanter opplever det, for eksempel spørsmålet om gjennomgående dokumentasjon i fag- og yrkesopplæringen. Partene skjønner at saken er vanskelig for departementet, men hører ikke noe mer.

En representant fra en arbeidslivsorganisasjon sier videre at Utdanningsdirektoratet forholder seg lojalt til de skrevne retningslinjene, men at:

Hvis ting kommer veldig ferdigtygd (fra departementet), så har ikke de retningslinjene så stor påvirkning likevel. Hvis på en måte utfallet er mer eller mindre gitt når man får oppdragsbrevet.

Informanten viser her til at saker kan oppleves som avgjort på departementsnivå før de formuleres som oppdragsbrev fra departementet til direktoratet og direktoratet deretter bringer saken opp i SRY.

Det er varierende synspunkter på hvor godt SRY fungerer som arena for diskusjon. Som nevnt over, mener noen at det varierer avhengig av kvaliteten på saksdokumentene. Flere informanter mener at SRY fungerer relativt godt som arena for diskusjon.

En annen informant peker på at SRY i og for seg diskuterer viktige spørsmål, men at det munker ut i lite. Vedkommende mener at SRY kunne gi mer «slagkraftige råd» til myndighetene hvis deltakerne i SRY var mer bevisste og konkrete på hva som skulle skje i etterkant av behandlingen. Det er etter denne informantens mening positivt om uenigheter kommer åpent til syne i SRY, og at det vil kunne styrke dets rolle som råd.

En representant for LO opplever ikke at det er stor uenighet internt i SRY, men sier at det kan bli gnisninger med andre organisasjoner hvis NHO og LO fronter en del ting de er enige om på forhånd:

Da kan det bli gnisninger, men det har også sammenheng med hvordan man har ledet dette her og hvordan man tar andre med på råd. Men jeg opplever at vi har gode

⁶ http://www.udir.no/Upload/Retningslinjer_for_trepartssamarbeidet.pdf?epslanguage=no

diskusjoner og ikke (har) noe problem med å komme fram til felles enighet og innspill fra SRY og videre til direktorat og departement.

Informanten bak sitatet over opplever at uenighet internt i SRY ikke er et hovedproblem, det ligger mer på partene må sette dagsorden mer selv.

Flere informanter sier at det i en del saker er uenighet mellom LO-NHO og andre organisasjoner. En informant fra myndighetssiden sier at det ikke er arbeidsgivere kontra arbeidstakere kontra utdanningsmyndigheter som er blokkkonstellasjonen, men derimot at NHO og LO iblant har snakket sammen før de møter de andre i SRY. Vedkommende sier at NHO og LO, gjerne i fellesskap, tar direkte kontakt med departementet om en del saker de er opptatt av. Dersom saker er diskutert bilateralt eller trilateralt mellom LO, NHO og departementet før de kommer opp i SRY, kan det svekke betydningen av SRY som arena for diskusjon og vedtak. Det reduserer også innflytelsen andre aktører kan ha gjennom SRY.

Noen ganger er det vel noen møtedeltakere som opplever at de ikke har vært med på arenaer og i diskusjoner hvor man har drøftet sakene (informant fra myndighetssiden).

Informanter fra andre arbeidslivsorganisasjoner opplever det som problematisk at de holdes utenfor reell innflytelse. En informant viser til at departementet i «... veldig stor grad henvender seg til LO og NHO når noe skal lanseres, uten å kontakte oss, sånn at vi opplever ikke alltid at vi er i et trepartssamarbeid.»

SRY har praksis for å overlate høringsuttalelser til sine organisasjoner (i motsetning til faglige råd, som i noen sammenhenger har avgitt felles høringsuttalelser). Det har ikke partene sett på som SRYs rolle. Organisasjonene har ønsket å kunne avgi høringsuttalelser direkte på egne vegne, blant annet fordi prosessen for å komme fram til et samlet syn innad i en større organisasjon vil kunne være krevende nok i seg selv. Dette begrenser imidlertid behovet for å bryne ulike interesser mot hverandre for å komme fram til et samlet kompromiss i SRY, og det påvirker dermed hvilken rolle SRY spiller i behandlingen av saker. At SRY ikke avga høringsuttalelse i forbindelse med behandlingen av stortingsmeldingen 20 *På rett vei* (2014–2015) kommenteres av flere på myndighetssiden.

Andre informanter mener at det kan være uenighet «etter arena», altså mellom «bedrift» og «skole», det vil si mellom arbeidslivets representanter på den ene siden, og Utdanningsforbundet og av og til KS på den andre. Disse uenighetene er ofte knyttet til spenningen mellom et skoleperspektiv og et arbeidslivsperspektiv på fagopplæringen. Dette kan gå på hvem som er legitime deltakere i diskusjoner om ulike spørsmål og på vektleggingen av ulike hensyn. Ett eksempel som nevnes er hvorvidt spørsmål om opplæringen i fellesfag hører hjemme i SRY.

KDs rolle som deltaker kommenteres av flere informanter. Det sies at det kan bli en litt vanskelig dobbeltrolle både å skulle delta som medlem av SRY og å skulle behandle saken på fritt grunnlag etter SRY-behandlingen. Slik en informant beskriver det, har det likevel vært et ønske fra partene at KD skulle være representert i SRY.

Når det gjelder i hvilken grad partene har innflytelse på saker gjennom SRY, sier en informant fra en arbeidslivsorganisasjon med nylig erfaring fra SRY, at:

Departementet spør, har dere noen gang opplevd å komme med et råd som vi ikke har fulgt? Og da blir man litt svar skyldig også.

Andre informanter fra arbeidslivssiden er kritiske til hvordan deres interesser blir ivare tatt gjennom SRY. Det går dels på saksgang, som nevnt over, det vil si at saker blir liggende i systemet uten å få avklaring, men også på at viktige saker for organisasjonen får et annet utfall enn det som har vært synet eller flertallssynet i SRY. En informant nevner et eksempel fra noen år tilbake, ved innføringen av Kunnskapsløftet. Partene hadde akseptert forenklinger av tilbudsstrukturen og brede programfag fordi faget prosjekt til fordypning skulle ivareta behovet for faglig spesialisering, og særlig for de elevene som tidlig visste hvilket lærefag de ville sikte mot. Når det kom til stykket, ble det likevel ikke slik at elevene kunne fordype seg i alle fag, slik partene trodde det skulle bli, ifølge informanten. For å spare penger var det bare snakk om at eleven skulle ha et «reelt valg», og da holdt det at skolen hadde to ulike muligheter. Også andre eksempler nevnes av informanter fra arbeidslivssiden.

Informanter fra myndighetssiden forteller at partene er misfornøyde med at de ikke opplever å ha nok innflytelse over saker i SRY og faglige råd. Samtidig opplever informantene selv at de har god dialog med partene rundt saker, og sier at de legger vekt på å ha forankring i de partssammensatte organene. En informant fra Utdanningsdirektoratet sier at vedkommende ikke tror han/hun ville ha satt i gang en større utredning eller prosjekt «... eller noe som helst» uten å forankre det i rådet som har ansvaret for utdanningsprogrammet.

Saker i SRY vil oftere gå videre til departementet for behandling enn spørsmål som diskuteres i faglig råd, der videre oppfølging, for eksempel læreplanarbeid, som oftest vil ligge i direktoratet. Direktoratet lager sin egen tilråding/vurdering som følger med SRY-vedtaket over til departementet. Det vil variere fra sak til sak om direktoratet gir tilslutning til SRYs syn eller ikke. Ifølge informantene vil støtte fra direktoratet i oversendelsesskrivet ha betydning for utfallet av saken. Den innflytelse partene i arbeidslivet har på fagopplæringen gjennom SRY, påvirkes derfor i betydelig grad av Utdanningsdirektoratet.

Når det gjelder de faglige rådene, kommenterer mange informanter hvilken rolle og innflytelse disse har overfor Utdanningsdirektoratet. En informant med lang erfaring viser imidlertid til at de faglige rådenes mandat var å gi råd til SRY, ikke først og fremst til direktoratet. Også en annen informant er inne på at de faglige rådene i større grad burde gi råd til SRY.

En informant fra myndighetssiden sier at Utdanningsdirektoratet ikke skal legge seg opp i hvilken kompetanse en fagarbeider skal ha. Vedkommende mener at direktoratet heller ikke gjør det, og at rådene derfor har en «... veldig sterk innflytelse på det». Derimot kan direktoratet ha det informanten kaller læreplanfaglige innvendinger, for eksempel til sammenhengen mellom mål, eller hvordan man bør uttrykke målet om en viss kompetanse. Direktoratet kan også ha prinsipielle innvendinger som går på systemet som helhet. Det nevnes et eksempel innenfor helsearbeiderfaget, der det faglige rådet ønsket å heve kravene i faget, mens direktoratet ikke ville godta dette av frykt for at faget ville gå utover rammen for videregående opplæring og at det ville bli dårligere gjen-

nomføring. I den saken kom man fram til et kompromiss mellom faglig råd og direktorat, men SRY tok opp saken på prinsipielt grunnlag, slik at den likevel gikk til departementet.

En informant fra arbeidslivssiden sier at det er viktig at faglige råd kan utvikle fagene og at når det settes ned en læreplangruppe, så «...skal det ikke ligge noen føring på at du bare skal lage krusninger...» og ikke skal kunne gjøre større endringer i fagene hvis utviklingen i arbeidslivet krever det. Saken med helsearbeiderfaget og andre saker er for denne informanten eksempler på at endringer i fagene kan bli en fryktelig krevende prosess, som kan hemme utvikling, fleksibilitet og dynamikk i fagene. Utdanningspolitiske innvendinger kommer da underveis i rådets behandling, noe som gjør at direktoratet ikke fungerer som et rent sekretariat for det faglige rådet.

Saken illustrerer spenningen i fagopplæringen, mellom arbeidslivets behov for å få arbeidskraft med passende kompetanse, og utdanningsmyndighetenes ønske om å få ungdom til å fullføre videregående opplæring. Saken illustrerer også Utdanningsdirektoratets dobbeltrolle, både som sekretariat og hjelpefunksjon for rådene, men også som myndighet som kan tenkes å gå imot rådets anbefaling. I praksis vil disse rollene kunne gli over i hverandre når sekretæren for et råd eller representanter i læreplangrupper tar opp direktoratets innvendinger underveis i rådets behandling. En informant antyder at hvis alle andre hensyn enn arbeidslivets behov («...konsekvensen ute på den ytterste nøgne ø...») alltid skal innarbeides i rådets behandling, så skaper det stor frustrasjon og svekker rådets evne til å uttrykke hva som er arbeidslivets behov.

En informant fra myndighetshold mener at direktoratet var mer restriktive med læreplanendringer da Kunnskapsløftet var nytt, men at direktoratet nå ikke sier nei til endringsforslag fra partene: «Det var et mantra en stund at det gikk ikke an å endre et komma i læreplanen. ... Jeg håper det har endret seg.» Informanter fra arbeidslivssiden opplever likevel fortsatt at det er for stor motstand i direktoratet mot å endre læreplanene. Det har vært misnøye i saker der faglige råd foreslår endringer, men hvor direktoratet synes sakene er dårlig begrunnet og ber om at rådet kommer tilbake med en bedre begrunnelse. En informant fra myndighetssiden sier at dette provoserer partene. Flere informanter fra arbeidslivssiden er kritiske til at direktoratet legger seg opp i hvilke endringer de faglige rådene ønsker å gjøre. De viser til at direktoratet er sekretariat for rådene.

Det er de faglige rådene som skal bestemme hvilke fag man skal ha og vedta læreplaner. Ikke sitte og lage dem. Men det er de faglige rådene som skal ha delegert myndighet til å styre fag- og yrkesopplæringen på sitt område. (informant fra en arbeidsgiverorganisasjon)

Det ser ut til at informanter fra både parts- og myndighetssiden deler et normativt synspunkt om at de faglige rådene i utgangspunktet bør bestemme innholdet i fagene, men det synes å være uenighet om hva det innebærer, og om hva som er realitetene. Mens en informant fra myndighetssiden opplever at det er partene som driver fram endringene i fagene og at det settes i gang en prosess med læreplanendringer når partene ber om det («...er det noen som har innflytelse, så er det dem»), opplever en informant fra en av

partene med nylig erfaring fra faglig råd at det «til dels ... er vi som er sekretariat for direktoratet. Og ... vi er i stor grad reaktive i stedet for at vi skal være den aktive parten som setter ting i gang». Videre synes det å være ulike oppfatninger om hva som er legitime innvendinger fra direktoratet underveis i rådets behandling, for eksempel i hva som er «tekniske» og hva som er innholdsmessige innvendinger, og hva som må kreves av begrunnelser fra rådene. Det synes klart at det forekommer at innvendingene fra direktoratet i læreplanprosesser i det faglige rådet er utdanningspolitisk begrunnet, og at det er vanskelig for direktoratet å kun innta en sekretariatsrolle overfor rådet i første fase (og først innta utdanningsmyndighetsrollen etter at rådet har uttalt seg). Her sier en informant at det trolig er forskjeller fra råd til råd, avhengig av hva sekretæren og lederen for rådet ønsker og finner naturlig. Noen av arbeidslivsrepresentantene er misfornøyde med sin innflytelse gjennom faglige råd og ønsker at rådene skal kunne bestemme innholdet i lærefagene med minst mulig innblanding fra direktoratet. Andre informanter er på sin side eksplisitt imot at de faglige rådene skal kunne få besluttede myndighet. En informant viser til at behovene kan være svært forskjellige innenfor fagene:

... og da må det være en overordnet instans som sitter og sier, ok, dette skal være praktikabelt, det skal passes inn i et system. Ressursene skal kunne (være der), det skal kunne være mulig å gjennomføre. Og på noen områder så mener jeg kanskje at det burde gi et signal til SRY om at kanskje må de (fagene) kunne få lov til å være mer ulike. Men på andre områder må de være like, for eksempel at en har det samme vurderingssystemet i de første årene.

Informanter fra ulike hold peker på at det er forskjeller mellom de faglige rådene. Dette går på ulike ting. I noen råd tar partene stort eierskap til sakene, initiativ kommer fra rådene, mens i andre råd oppleves partene som mer reaktive. Sett fra myndighetssiden er det også forskjell på rådene i hvor godt de begrunner endringsforslag. Representantenes mulighet til å delta aktivt kan også være begrenset av hvilke økonomiske rammebetingelser de har. I utgangspunktet er det medlemsorganisasjonene som skal dekke kostnader, men det kan være vanskelig for noen medlemmer å få fri med lønn og få dekket utgifter.

Fire faglige råd er med i et pilotprosjekt der de skal ha en større innflytelse på læreplanendringer (i Vg3). Det gjelder de faglige rådene i restaurant- og matfag, bygg- og anleggsteknikk, teknikk og industriell produksjon og elektro. Pilotprosjektet ble iverksatt 1. februar 2015 og skal vare ut 2016. Det formelle ansvaret for læreplanene flyttes ikke fra direktoratet til rådene, men rådene i pilotprosjektet er tyngre og tidligere inne i prosessen rundt utformingen av læreplaner. Prosessen for hvert enkelt arbeid skal avklares innledningsvis mellom rådet og aktuelle saksbehandlere. «I piloten har vi vært ekstra oppmerksom på at rådet skal bli spurt, vi har spurt rådet på forhånd, når vil dere inn i prosessen?», sier en informant fra direktoratet. Selv om utkast fortsatt lages av læreplan-grupper nedsatt av direktoratet, er rådet mer involvert. Enkelte informanter mener at det har vært svært positivt. Samtidig er piloten og læreplanarbeidet bare en del av et større kompleks der partene ønsker mer innflytelse, slik en informant på myndighetssiden ser det.

3.6 Sekretariatets rolle

Sekretariatet for SRY og de faglige rådene ligger hos direktoratet. Sekretariatsfunksjonen er ikke skilt ut som en egen enhet internt, men ivaretas av ansatte i direktoratet som er tilknyttet avdeling for fag- og yrkesopplæring. Som nevnt over, plasserer dette Utdanningsdirektoratet som institusjon og til dels den enkelte medarbeider i en dobbeltrolle, hvor de både skal være sekretariat for SRY og de faglige rådene, og ha en utdanningsmyndighetsrolle der de skal vurdere de partssammensatte organenes innspill i etterkant. En informant fra direktoratet selv opplever det som:

... ikke greit å håndtere, men jeg tror ikke vi kunne ha vært organisert på noen annen måte. Jeg tror det er en innebygget spenning (som må være der).

Samme informant fortsetter:

Du kan si at styrken ved det er at man er veldig tett inne i arbeidet, og jeg tenker særlig for eksempel med hensyn til læreplanarbeidet, så er det en styrke for arbeidslivets parter. Jeg tror ikke de ville ha kunnet få den innflytelsen på samme måte hvis ikke man satt inne i organisasjonen. Ulempene ved det er jo selvfølgelig at ... det er jo de samme menneskene (som) først er sekretærer i de faglige rådene og så sitter de og saksbehandler og tar imot forslagene som skal videreføres. Og det er vanskelig å bytte de hattene, og det er definitivt vanskelig for folk ute å skille det.

Den samme informanten mener at hvis det skulle organiseres på utsiden av direktoratet, så måtte det være helt på utsiden, uten at informanten tar stilling til om det er ønskelig eller ikke. Informanten viser til at dette er løst på ulike måter i ulike land, for eksempel at man i Danmark har faglige råd (utvalg) knyttet til arbeidslivet, men at det kanskje er en litt lenger vei til det i Norge, siden finansieringssystemet er ulikt i Danmark og Norge.

3.7 Reformbehov

Gjennom spørsmål om dagsordensetting, innholdet i sakene som behandles, representasjon, roller og innflytelse, har vi også kommet inn på hva som fungerer godt og hva som ikke fungerer i partssamarbeidet, slik informantene ser det. I tillegg har vi stilt direkte spørsmål om hvordan informantene vurderer partssamarbeidet slik det fungerer i dag, opp mot en forestilling om hvordan det ideelt sett burde være. Det er tilsynelatende bred enighet blant informantene om at det er behov for en gjennomgang av hvordan trepartssamarbeidet i fag- og yrkesopplæringen fungerer, både på sentralt nivå og på fylkesnivå, og at styringen i ulike ledd og nivåer må ses i sammenheng. I dette notatet fokuserer vi på det sentrale nivået, der SRY og de faglige rådene formelt og reelt utgjør de viktigste arenaene for partssamarbeidet. Arbeidsdelingen mellom SRY og de faglige

rådene framstår prinsipielt sett som klar. SRYs skal være et overordnet strategisk organ, som bestemmer retningen og staker ut kursen for fag- og yrkesopplæringen. De faglige rådene på sin side skal sørge for forvaltningen av det enkelte utdanningsprogram og fagene innenfor dette. I praksis har imidlertid ikke SRY fungert som et strategisk organ, men dagsorden og diskusjonene har i stor grad vært preget av mer detaljorienterte saker og med oppmerksomheten mer rettet mot løpende forvaltning av fag- og yrkesopplæringen. Flere av informantene peker på at SRY i en del tilfeller har diskutert saker som naturlig hører hjemme i faglige råd. Det er flere årsaker til at SRY ikke har fungert etter intensjonen. Mange av informantene peker på representasjon som en viktig faktor. Om SRY faktisk skal spille en rolle som et overordnet, strategisk organ, må det være ledernivået i organisasjonene som møter, rådet må bestå av personer som kan treffe beslutninger på vegne av egen organisasjon. Om dette skal være realistisk, må trolig antall møter i SRY reduseres til to–tre møter i året. Flere av informantene peker også på behovet for å diskutere hvem som leder SRY. Det at ledelsen av SRY i dag går på omgang mellom LO og NHO, forklares dels ut fra historiske årsaker og dels med «kjøttvekt». Det er et faktum at LO og NHO fremdeles representerer den delen av arbeidslivet som tilbyr flest læreplasser og sysselsetter flest fagarbeidere. Flere informanter mener likevel at ordningen med at ledelsen går på omgang mellom LO og NHO kan bidra til å sementere motsetninger, og på den måten være til hinder for en videre utvikling av fag- og yrkesopplæringen. En av myndighetsrepresentantene sier det slik:

Kanskje det blir lite grann sedat og tilbakelemt da, når de bytter stol annet hvert år.

Enkelte informanter peker på mulige alternative løsninger. Det vises blant annet til Danmark, der Rådet for de Grunnleggende Erhvervsrettede Uddannelser (REU) har en nøytral leder. Flere informanter, både fra utdanningsmyndighetene og fra arbeidslivsorganisasjonene, understreker også behovet for å knytte SRY tettere til politisk ledelse i departementet. Dette anses som viktig for å løfte representasjonen og diskusjonene og for å styrke SRY sin strategiske rolle. I dag blir det stilt spørsmål ved hvilken rolle SRY reelt sett spiller for politisk ledelse i departementet. Enkelte informanter gir uttrykk for at SRY framstår som et råd for direktoratet mer enn som et råd for departementet. Samtidig mener flere av informantene at arbeidslivets organisasjoner ikke bare kan kritisere utdanningsmyndighetene for manglende innflytelse, men at organisasjonene i arbeidslivet selv har et ansvar for å prioritere fag- og yrkesopplæringen og kreve økt innflytelse. En informant fra myndighetssiden sier:

Hvis partene ønsker mer innflytelse og makt, så må de ta det! Da må de sende Kristin Skogen Lund til statsråden og si «Vet du hva? Vi er konkurranseutsatte, dette er viktig for oss!»

Et spørsmål som mange tar opp i intervjuene, er sekretariatets rolle og plassering. Utdanningsdirektoratets dobbeltrolle som sekretariat og som forvaltningsorgan blir opplevd som utfordrende, både blant arbeidslivsrepresentantene og av utdanningsmyndighetene selv. I den sammenheng er flere inne på muligheten for å rendyrke sekretariatsrollen, enten ved å flytte sekretariatet ut av Utdanningsdirektoratet, eller ved

å tydeliggjøre denne rollen innad i direktoratet. Ved å flytte sekretariatet ut, ville man styrke sekretariatsfunksjonen. Samtidig legger flere av informantene vekt på at man da ville miste tilgangen til fagavdelingene og de ressursene som ligger der.

Når det gjelder de faglige rådene, er hovedinntrykket fra intervjuene at disse i større grad enn SRY fungerer etter intensjonene, samtidig som det er store forskjeller mellom de ulike faglige rådene. Arbeidslivets engasjement og ønske om innflytelse er størst innenfor de områdene der fagopplæringen tradisjonelt har stått sterkt. Det er også på disse områdene man for tiden prøver ut en sterkere involvering av de faglige rådene i forbindelse med det tidligere omtalte pilotprosjektet.

Samtidig som informantene peker på at arbeidet i de faglige rådene stort sett fungerer godt, er det også flere som mener at de i større grad burde fungere som faglige råd for SRY, og ikke som i dag primært som faglige råd for Utdanningsdirektoratet. Flere informanter mener også at nivået på representasjonen burde løftes, ikke bare i SRY, men også i faglige råd.

Hvilket nivå i organisasjonene som er representert i SRY og de faglige rådene, vil i stor grad være et spørsmål om ressursbruk. Flere av informantene legger vekt på at et ønske om økt innflytelse må følges av en vilje til å sette av egne ressurser i arbeidet. En representant for utdanningsmyndighetene sier:

Det å være tydeligere på å avsette ressurser til fag- og yrkesopplæringen og partssamarbeidet, det tror jeg ville hjelpe. For hele tiden er vi tilbake til kjernepunktet om at ressursene burde vært større. Vi kunne sikkert ha organisert det bedre, men vi klarer ikke å organisere det sånn at ikke folk må sette av ressurser.

Det er ikke bare utdanningsmyndighetene som gir uttrykk for at partenes innflytelse også må ses i sammenheng med prioritering og ressursbruk til fag- og yrkesopplæringen i arbeidslivets egne organisasjoner. Det følgende er et sitat fra en representant for arbeidsgiversiden:

Man kan av og til la seg forbause over hvor motkreftene sitter for å få til et system som fungerer. Nå begynner jo fag- og yrkesopplæringen å få stadig større plass i det offentlige rom, man snakker om denne statusen som skal opp eller ned og alt det. Men likevel så er nok ikke dette et område som har høy status i organisasjonene. Og igjen så er det et ressurs spørsmål her, det er det samme overalt, man skal ha slanke organisasjoner, man skal tilpasse seg det nye arbeidslivet hvor ingen er ansatt, og alt skal flyte fritt.

Alt i alt er inntrykket fra intervjuene at det blant våre informanter er sterk oppslutning om behovet for en grundig gjennomgang av trepartssamarbeidet i fag- og yrkesopplæringen. En slik gjennomgang må tematisere organisering og ressursbruk, både hos utdanningsmyndighetene og i arbeidslivets organisasjoner, både på sentralt nivå og på fylkesnivå.

3.8 Oppsummering

I dette kapitlet har vi presentert funn fra intervjuundersøkelsen blant sentrale aktører i styringen av fag- og yrkesopplæringen på nasjonalt nivå. SRY og de faglige rådene utgjør formelt og reelt de viktigste arenaene for partssamarbeidet på nasjonalt nivå. Samtidig blir det tatt beslutninger på en rekke andre arenaer som har konsekvenser for fag- og yrkesopplæringen. Partene i arbeidslivet generelt, og LO og NHO spesielt, opplever å ha gode muligheter for å sette dagsorden i SRY og i faglige råd. I praksis viser intervjuene likevel at dagsorden i stor grad har vært preget av saker fra Utdanningsdirektoratet, mens partene har spilt en mer reaktiv rolle. Når det gjelder de faglige rådene, opplever utdanningsmyndighetene at noen av dem tar vesentlig flere initiativ enn andre. På spørsmålet om det er de riktige sakene som behandles, er den generelle tilbakemeldingen at sakene som har vært behandlet i SRY, har vært preget av mangel på helhetlig strategi, og at mange av sakene som har vært behandlet, har vært detaljsaker og spørsmål som naturlig hører hjemme i faglige råd. Når det gjelder opplevelsen av partenes faktiske innflytelse, er inntrykket at dette er forskjellig i SRY og i de faglige rådene, og at det også er store forskjeller mellom de ulike faglige rådene. I SRY er opplevelsen at man i store saker er blitt involvert sent i prosessen, uten mulighet for å påvirke sentrale beslutninger. I andre tilfeller har saker blitt liggende i lang tid, uten noen avklaring. Ansvaret for partenes manglende innflytelse ligger ifølge informantene ikke bare hos utdanningsmyndighetene, men også i arbeidslivets egne organisasjoner. I noen av de faglige rådene viser partene i arbeidslivet et sterkt engasjement og initiativ, mens andre råd spiller en mer reaktiv rolle. Engasjementet og ønsket om innflytelse er sterkest innenfor de områdene der fagopplæringen tradisjonelt har stått sterkt.

4 Diskusjon og mulige veivalg

Innledningsvis i notatet skisserte vi ulike nasjonale modeller for yrkesrettet opplæring med utgangspunkt i den internasjonale forskningslitteraturen. Arbeidslivets rolle i styringen av fag- og yrkesopplæringen er en av dimensjonene som ofte benyttes for å skille mellom ulike modeller. Som tidligere nevnt, blir Sverige gjerne karakterisert som et statsstyrt regime, der yrkesutdanningen i hovedsak er skolebasert, og partene i arbeidslivet er lite involvert i styringen av yrkesutdanningen. De siste årene har man gjort flere forsøk på å styrke lærlingbasert utdanning i Sverige, blant annet for å bedre gjennomføringen og lette overgangen fra skole til arbeidsliv. Å etablere en lærlingordning har vist seg å være vanskelig, blant annet fordi Sverige mangler de institusjonelle forutsetningene som er til stede i land som Tyskland og Østerrike, med regulerte yrker og yrkeskvalifikasjoner, og med et etablert trepartssamarbeid mellom partene i arbeidslivet og myndighetene på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå (*SOU 2015:97. Välja yrke*). Danmark på sin side blir gjerne beskrevet som et eksempel på en klassisk fagopplæringsmodell, der lærlingordningen står sterkt, og partene i arbeidslivet har sterk innflytelse på styringen av yrkesutdanningen. Noen forskere har beskrevet Norge som en statsstyrt modell på linje med Sverige, mens andre har beskrevet den norske modellen som en blanding av en statsstyrt modell og en fagopplæringsmodell. Hvor på skalaen den norske fagopplæringsmodellen skal plasseres, avhenger i stor grad av hvilken rolle partene i arbeidslivet reelt sett spiller i styringen av fag- og yrkesopplæringen.

Partenes innflytelse i styringen av fagopplæringen i Norge har endret seg over tid. Et viktig grunnlag for trepartssamarbeidet i fag- og yrkesopplæringen ble lagt med lov om fagopplæring fra 1981. På 1980-tallet hadde institusjonene i fagopplæringen stor grad av autonomi overfor de skolefaglige utdanningsmyndighetene. Samtidig hadde fagopplæringen et begrenset nedslagsfelt i arbeidslivet. Med innføringen av Reform 94 ble lærlingordningen integrert i videregående opplæring, og 2+2-modellen ble innført som standardmodell i yrkesfagene, også på områder uten tidligere tradisjoner for fagopplæring. Det kan argumenteres for at reformen på mange måter bidro til å styrke og utvide fagopplæringen som opplæringsform. Samtidig er det grunnlag for å si at reformen førte til en svekkelse av arbeidslivets innflytelse i fag- og yrkesopplæringen, mens statens relative innflytelse ble styrket. I årene etter Reform 94 har arbeidslivets formelle innflytelse blitt ytterligere svekket. Lov om fagopplæring i arbeidslivet er senere utviklet, og fagopplæringen er lagt inn under et samlet lovverk for videregående opplæring. De parts sammensatte organene i fagopplæringen har fått en rådgivende rolle, og sekretariatsfunksjonene er flyttet inn i forvaltningen.

I kapittel to viste vi til flere forskere som har advart mot en utvikling som fører til at partene i arbeidslivet trekker seg ut av partssamarbeidet og i stadig større grad oppfatter forvaltningen av fag- og yrkesopplæringen som en statlig oppgave. Samtidig understrekes behovet for mer grundige empiriske undersøkelser som kan gi mer kunnskap om

partenes faktiske rolle i styringen av fag- og yrkesopplæringen på nasjonalt og regionalt nivå.

I dette notatet formidles resultater fra en mindre undersøkelse som ble gjennomført på forsommeren i 2016. Datamaterialet er begrenset, men støtter likevel opp under en analyse som sier at arbeidslivets innflytelse på fag- og yrkesopplæringen er blitt svekket over tid, og at Norge dermed har beveget seg i retning av en mer statsstyrt modell. Aktørene i fag- og yrkesopplæringen står i dag overfor viktige veivalg, der man har mulighet til å forsterke utviklingen mot et statsstyrt regime eller forsøke å reversere den ved å styrke arbeidslivets innflytelse.

4.1 Spenninger i den norske modellen

Fag- og yrkesopplæringen skal ivareta flere ulike og til dels motstridende hensyn. Valg av styringssystem avhenger av hvordan disse hensynene balanseres mot hverandre.

På den ene siden skal fagopplæringen sikre at ungdom får en kompetanse som gir grunnlag for varig deltakelse i samfunns- og arbeidslivet. Opplæringen i det enkelte fag må tilpasses rammene i det videregående utdanningssystemet som helhet når det gjelder inntaksgrunnlag, opplæringsmodell og nivå på sluttkompetansen. Fagopplæringen skal også ivareta ungdom som ikke vet hva de vil bli, samt gi muligheter for overgang til andre program og fag for ungdom som gjør omvalg underveis i opplæringen. Videre ønsker man å utforme en tilbudsstruktur som gjør det mulig å gi et likeverdig tilbud over hele landet. Fagopplæringen skal også ivareta generelle utdanningspolitiske mål om gjennomføring av videregående opplæring og mulighet for overgang til påbygg og høyere utdanning. Det kan tilsi en viss bredde i den kompetansen alle yrkesfagelever skal få, uavhengig av behovene i det enkelte fag eller fagområde. Vektleggingen av slike hensyn peker i retning av klar statlig styring med fag- og yrkesopplæringen. Partene må ha en viss innflytelse på fagopplæringen for å sikre at fagopplæringen og fagene er relevante for arbeidslivets behov, men utdanningsmyndighetene må avveie innspillene fra arbeidslivet mot andre hensyn når det treffes beslutninger om fagopplæringen.

På den annen side skal fag- og yrkesopplæringen ivareta arbeidslivets behov for kompetanse som kan gi grunnlag for høy produktivitet og kvalitet. Fagene er ikke bare en utdanning, de gir adgang til definerte yrker i arbeidslivet. De gir grunnlag for sosialisering og identitetsdannelse gjennom deltakelse i praksisfelleskap. De kvalifiserer til fagarbeiderstatus, med tariffestede rettigheter. Lærlingordningen er en del av utdanningssystemet, men er samtidig en opplæring som tar i bruk arbeidsplassen som læringsarena, og der det utvikles kompetanse for arbeidslivet. Det innebærer at fagene ikke bare kan ligge under utdanningssystemets domene. Bedriftene kan i prinsippet velge å gi opplæring hver for seg som er spesifikt innrettet mot virksomhetens behov. Når de velger å støtte opp under fagopplæringen, innebærer det at bedriftene bidrar til utviklingen av et felles gode i form av en kompetanse som har verdi også i andre virksomheter i samme bransje. Men dermed må arbeidsgiverne gjennom sine organisasjoner også ha innflytelse på opplæringen, og arbeidstakerne må ha mulighet til å ivareta sine interesser knyttet til

kompetanse, lønn og stillingskategorier. Vektleggingen av slike hensyn peker i retning av en fagopplæringsmodell, der partene i arbeidslivet bør ha vesentlig innflytelse på utviklingen av fag- og yrkesopplæringen og det enkelte lærefag. Slik innflytelse er en forutsetning for at partene i arbeidslivet skal ta det nødvendige eierskapet til utviklingen av fag og fagopplæring. Det igjen bidrar til å sikre at kvalifikasjonene som utvikles blir relevante for bedriftene i takt med endrede kompetansebehov i arbeidslivet.

Ettersom Norge har trekk fra både det statsstyrte og fagopplæringsbaserte yrkesutdanningssystemet, vil vår modell for partssamarbeid kunne trekkes i begge retninger. Lærefagene er kjernen i den norske fagopplæringen. Det krever at partene har/tar et eierskap til opplæringen. På den annen side er fagopplæringen i høy grad integrert i det formelle utdanningssystemet, som også ivaretar hensyn som partene ikke uten videre kan forventes å ta ansvar for. En sterk rolle for partene i arbeidslivet støtter opp under lærefagene, lærlingordningen og arbeidslivets behov, mens en sterk rolle for staten støtter opp under en helhetlig utvikling i skole- og utdanningssystemet. At Norge har en «kombinasjons»-modell som skal ivareta ulike hensyn, skaper en intern spenning i systemet, som partene må forholde seg til.

4.2 SRY fungerer ikke etter intensjonen

Et klart funn fra undersøkelsen er at Samarbeidsrådet for yrkesopplæring ikke fungerer som en arena for strategisk utvikling av fag- og yrkesopplæringen. Det er bred enighet blant informantene om at SRY befatter seg for lite med prinsipielle, langsiktige spørsmål, og for mye med detaljer i forvaltningen av fagopplæringen og enkelte fag. Dette er et synspunkt som kommer klart til uttrykk både fra arbeidslivssiden og fra myndighets-siden. Enkelte informanter mener at det de siste månedene har vært en positiv utvikling i hvilken type saker SRY diskuterer. Sakslistene til SRY-møtene kan også tyde på at SRY det siste året har behandlet saker av mer prinsipiell karakter. Likevel opplever de fleste informantene at det er behov for endringer utover dette for at SRY skal kunne være et prinsipielt og overordnet organ som er egnet til å stake ut en langsiktig kurs for fag- og yrkesopplæringen.

Om man ønsker at SRY, og derigjennom partene, i større grad skal spille en strategisk rolle, er det flere tiltak som kan bidra til det. Dels handler dette om representasjon, dels om ledelsen av SRY, dels om forholdet til Kunnskapsdepartementet og dels om sekretariatets rolle og plassering.

Representasjon

Om SRY skal fungere som et overordnet strategisk organ, må medlemmene som møter ha myndighet til å treffe beslutninger på vegne av egen organisasjon. Det innebærer at organisasjonene og myndighetene må være villige til å møte med ledere på høyt nivå i organisasjonen. Dersom dette skal være realistisk, må trolig antall SRY-møter reduseres til to–tre møter i året. Det man eventuelt vil miste ved å løfte representasjonen til topp-

ledernivå, er bransjekunnskapen og den nære kjennskapen til fagopplæringen som flere av representantene i SRY har i dag. En slik forskyvning vil nødvendigvis få konsekvenser for oppgavefordelingen mellom SRY og de faglige rådene, noe som innebærer at representasjonen i de faglige rådene trolig også må løftes. Det kan forsterke behovet for å etablere fagutvalg for enkeltfag eller grupper av fag under de faglige rådene.

Ledelsen av SRY

Praksis i SRY har vært at leder- og nestledervervene går på omgang mellom LO og NHO, slik at leder og nestleder bytter verv midtveis i den fireårige oppnevningsperioden. En slik praksis kan synes hensiktsmessig på bakgrunn av at LO og NHO organiserer den delen av arbeidslivet som tar inn flest lærlinger og rekrutterer flest fagarbeidere. Ulempen ved denne modellen er at den kan bidra til å sementere motsetninger innad i SRY, og dessuten svekke de øvrige organisasjonenes eierskap til sakene og deres opplevelse av innflytelse i beslutningsprosessen. Kritikere av den etablerte modellen gir også uttrykk for at denne ledelsesmodellen kan være til hinder for dynamikk og utvikling i arbeidet. Enkelte informanter viser til Danmark, der Rådet for de grundlæggende Erhvervsrettede Uddannelser (REU) har en nøytral leder, som utpekes av utdanningsministeren. De to nestlederne i REU utpekes av Dansk LO og Dansk Arbejdsgiverforening (DA). Dersom man ønsker å gjennomføre endringer i hvordan SRY ledes, kan det være aktuelt å hente inn mer informasjon om erfaringene med den danske modellen.

Forholdet til Kunnskapsdepartementet

Flere av informantene stiller spørsmål ved hvilken betydning SRY har for statsråden og politisk ledelse i Kunnskapsdepartementet. Det vises til at SRY skal være et rådgivende organ for Kunnskapsdepartementet. I praksis har SRY utviklet seg mer til å bli et råd for Utdanningsdirektoratet. Dette må igjen ses i sammenheng med representasjon, dagsordensetting og sekretariatets rolle. Dersom partene var villige til å løfte representasjonen til høyt nivå i egne organisasjoner, slik at man fikk et vedtaksdyktig organ, ville forutsetningene for et trepartssamarbeid som involverte politisk ledelse i departementet i større grad være til stede.

Flere informanter gir uttrykk for at SRY i større grad enn i dag bør ha innflytelse på utformingen av fag- og yrkesopplæringen. Å knytte SRY tettere til ledelsen for departementet gjennom representasjon og dagsorden (og eventuelt fysisk plassering av møter), vil kunne gjøre SRY til et viktigere forum for politisk diskusjon og beslutninger og gi SRY som organ større innflytelse. Dette vil avhenge av hvordan de ulike aktørene bruker de nye mulighetene. Plassering av sekretariatsfunksjonen er også et element i dette, som blir diskutert nedenfor.

Sekretariatets rolle og plassering

Man kan i utgangspunktet se for seg tre mulige plasseringer av SRYs sekretariat, enten i direktoratet, i departementet eller som et eget, frittstående organ. SRY ble etablert i

2004 og erstattet da det tidligere Rådet for fagopplæring i arbeidslivet, RFA. Sekretariatsfunksjonen ble lagt til det nyopprettede Utdanningsdirektoratet. RFA hadde i sin tid et eget frittstående sekretariat, som etter hvert ble lagt inn i departementet. Spørsmålet er hvor aktuelle disse to typene av løsninger er i dag. Ifølge den såkalte Gjedrem-rapporten om organiseringen av de sentraladministrative oppgavene i kunnskapssektoren, bør sekretariater for råd og utvalg ikke være egne virksomheter, og de bør heller ikke legges til departementet. Sekretariatsfunksjonen bør heller legges til «et større forvaltningsorgan i den enkelte sektor».⁷ Utdanningsdirektoratet er da det mest naturlige stedet. I rapporten heter det videre at sekretariatsfunksjon for et rådgivende organ ikke er en sentral oppgave for et departement, og at det å knytte sekretariatsfunksjonen til den det blir gitt råd til, kan skape utfordringer for legitimitet og uavhengighet. Hensynet til uavhengigheten var også en del av argumentasjonen for at sekretariatet for SRY i sin tid ble lagt til Utdanningsdirektoratet, og ikke til departementet. Et annet argument var at å legge sekretariatet inn i direktoratet ville gi tilgang til ressursene som ligger i fagavdelingene.

Direktoratets dobbeltrolle som sekretariat for SRY og som forvaltningsorgan under Kunnskapsdepartementet, oppleves som utfordrende av informantene i undersøkelsen. Undersøkelsen viser at det er behov for en ny diskusjon om sekretariatets rolle og plassering. Dersom sekretariatsfunksjonen fremdeles skal ligge i Utdanningsdirektoratet, vil det trolig være behov for å synliggjøre og rendyrke sekretariatsrollen innad i direktoratet. Dette kan eksempelvis gjøres ved å legge sekretariatsfunksjonen til en egen avdeling eller seksjon. Et aktuelt spørsmål i den sammenheng er om sekretariatet også bør bestå av personer med relevant arbeidslivskompetanse. Ifølge enkelte informanter er det en utfordring at Utdanningsdirektoratet i stadig større grad rekrutterer akademikere med begrenset kjennskap til fag- og yrkesopplæringen.

4.3 Store forskjeller mellom de faglige rådene

Mens tilbakemeldingene er forholdsvis entydige når det gjelder SRY, er erfaringene fra partssamarbeidet i de faglige rådene langt mer varierende. Noen av de faglige rådene framstår som reaktive, mens andre spiller en mer aktiv rolle når det gjelder å ta initiativ og sette dagsorden. Arbeidslivets opplevde innflytelse varierer mellom de ulike faglige rådene, og det er også forskjeller i synspunkter innad i rådene. Forskjellen mellom de faglige rådene gjenspeiler i noen grad forskjellene mellom de delene av arbeidslivet der fagopplæringen og lærlingordningen tradisjonelt har stått sterkt, og de delene av arbeidslivet som har mindre erfaring med fagopplæring.

De faglige rådene for restaurant- og matfag, bygg- og anleggsteknikk, teknikk og industriell produksjon samt elektro, deltar i 2015–2016 i et pilotprosjekt der formålet er å involvere de faglige rådene mer i utformingen av nye læreplaner. Enkelte informanter gir

⁷ Kunnskapssektoren sett utenfra. Gjennomgang av de sentraladministrative oppgavene i kunnskapssektoren. Rapport til Kunnskapsdepartementet 6. januar 2016.

uttrykk for at erfaringene fra pilotprosjektet så langt er positive. Pilotprosjektet vil kunne gi et viktig grunnlag for en gjennomgang av arbeidet i de faglige rådene og samarbeidet mellom utdanningsmyndighetene og partene i arbeidslivet på dette nivået.

I enkelte faglige råd oppleves bredden i rådet, med ansvar for et stort antall lærefag, som en utfordring. Bredden går nødvendigvis på bekostning av nærheten og kjennskapen til det enkelte fag. Dette er bakgrunnen for at det er etablert egne fagutvalg under enkelte av rådene.

Sekretariatets dobbeltrolle er et sentralt tema også når det gjelder partssamarbeidet i de faglige rådene. Informanter fra myndighetssiden gir uttrykk for at direktoratet er blitt mindre restriktive til læreplanendringer de siste årene. Noen informanter fra arbeidslivet opplever på sin side at det fremdeles er stor motstand i direktoratet mot å endre læreplanene. Fra arbeidslivets side oppleves det som provoserende når direktoratet legger seg opp i endringer i læreplanene som de faglige rådene ønsker å gjennomføre av hensyn til kompetansebehovene i arbeidslivet.

Det pågår for tiden et utredningsarbeid om mandat og sammensetning i de faglige rådene. Hva slags kompetanse medlemmer av faglig råd bør ha, er et sentralt tema i den forbindelse. I hvilken grad skal man legge vekt på fagkunnskap og nærheten til det enkelte fag? I hvilken grad bør medlemmene av faglige råd være utdanningspolitisk ansvarlige i sine organisasjoner? Disse spørsmålene må ses i sammenheng med strukturen i partssamarbeidet for øvrig. Dersom representasjonen i SRY blir løftet til et høyere ledernivå i organisasjonene, vil det øke behovet for faglige råd som kan ivareta brede interesser på tvers av enkeltfag og bransjer. Dette må også gjenspeile seg i representasjonen. Økt bredde vil nødvendigvis gå på bekostning av direkte fagkunnskap, og vil trolig øke behovet for egne fagutvalg under de faglige rådene.

4.4 Behov for videre forskning

Dette notatet bygger på intervjuer med aktører som har spilt eller spiller ulike roller i partssamarbeidet i fag- og yrkesopplæringen på nasjonalt nivå. Vi har fokusert på SRY og har i mindre grad hatt mulighet til å gå inn i variasjonen og mangfoldet mellom og innad i de faglige rådene. Selv om datagrunnlaget i prosjektet er begrenset, mener vi likevel å kunne peke på noen viktige tendenser og utfordringer når det gjelder styringen av norsk fag- og yrkesopplæring. Funnene understreker etter vårt syn behovet for mer systematisk forskning om trepartssamarbeidet i norsk fag- og yrkesopplæring, både på nasjonalt og regionalt nivå. Eksempelvis er det behov for mer kunnskap om representasjon, ressursbruk og innflytelse i de faglige rådene. På regionalt nivå er det blant annet behov for forskningsbasert kunnskap om partssamarbeidet i yrkesopplæringsnemndene, og hvilken innflytelse yrkesopplæringsnemndene har på fylkeskommunenes prioriteringer i videregående opplæring.

Referanser

- Bjørndal, I. (2005). *Videregående opplæring i 800 år – med hovedvekt på tiden etter 1950*. Halden: Forum Bok.
- Busemeyer, M. R. (2015). *Skills and Inequality. Partisan Politics and the Political Economy of Education Reforms in Western Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Busemeyer, M. R. & Trampusch, C. (2012). The Comparative Political Economy of Collective Skill Formation. I M. R. Busemeyer & C. Trampusch (red.), *The Political Economy of Collective Skill Formation* (s. 3–38). Oxford: Oxford University Press.
- Deichman-Sørensen, T. (2009). *Hvor går norske fag- og yrkesopplæring? Om modernisering, organisering og styring av fag- og yrkesopplæringen i Norge : utvalgte momenter for yrkesfaglærere*. Småskriftserien 3/2009. Lillestrøm: Høgskolen i Akershus.
- Greinert, W-D. (2004). European vocational training "systems" – some thoughts on the theoretical context of their historical development. *European Journal of Vocational Training*, 32(May-August 2004), 18–25.
- Høst, H. & Reegård, K. (2015). *Fagopplæring eller statlig utdanning i arbeidslivet? Om lærefagene IKT Service og Kontor-og administrasjon*. NIFU-rapport 2015:40. Oslo: NIFU.
- Jørgensen, C. H. (2009). Fag mellom arbejde, organisation og uddannelse. Har fagene fremtiden bag sig? *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 11(3), 13–31.
- Michelsen, S. & Høst, H. (2015). Om arbeidet med kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. I H. Høst (red.), *Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. Sluttrapport*. NIFU Rapport 14/2015. Oslo: NIFU.
- Nyen, T. & Tønder, A. H. (2014). *Yrkesfagene under press*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, O. J. (2008). *Institusjonelle endringsprosesser i norsk fag- og yrkesutdanning. Fornyelse eller gradvis omdannelse?* Notat 5 - 2008. Rokkansenteret.
- Olsen, O. J. (2010). Tradisjon og fornyelse i norsk fag- og yrkesopplæring. Til spørsmålet om «nytt helhetlig kvalitetsvurderingssystem». *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 94(06).
- Olsen, O. J. (2011). Yrkesutdanning i det moderne. Noen begreper til fortolkning av endringsprosesser i norsk fag- og yrkesopplæring. *Sosiologisk tidsskrift*, 19(01).
- Olsen, O. J., Høst, H. & Michelsen, S. (2008). Veier fra yrkesopplæring til arbeidsliv. En studie av det norske overgangssystemets effektivitet. I J. Olofsson & A. Panican (red.), *Ungdomars väg från skola till arbetsliv. Nordiska erfarenheter* (s. 249–332). TemaNord 2008: 584. København: Nordisk ministerråd.
- SOU 2015:97. *Välja yrke*.
- St.meld. nr. 30 (2003–2004). *Kultur for læring*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Thelen, K. A. (2014). *Varieties of liberalization and the new politics of social solidarity*. New York: Cambridge University Press.

Vedlegg 1 Intervjuguide

*Hvilke arenaer foregår partssamarbeidet på? SRY/faglige råd, men også andre? Evt, hvilke andre?

*Hva slags type spørsmål diskuteres i SRY? I de faglige rådene? Hvilke spørsmål diskuteres eventuelt på andre arenaer?

*Hvem setter dagsorden i SRY/faglige råd?

*Er det de riktige spørsmålene som diskuteres i SRY/faglige råd? Hva slags saker bør det eventuelt være mer av eller mindre av? Hvordan fungerer arbeidsdelingen mellom SRY og de faglige rådene?

*Hva opplever du som de viktigste spørsmålene som arbeidslivet bør styre/påvirke framover? Hvor foregår disse diskusjonene? Hvor bør de foregå?

* Hvilken betydning har deltakelsen i SRY/faglig råd for deg og din organisasjon? Hvilken rolle har du og din organisasjon i SRY/ faglig råd? Hvilket nivå i organisasjonen bør etter din mening delta i de partssammensatte organene?

* Hvilken innflytelse, gjennomslagskraft har arbeidslivets organisasjoner? I hvilken grad er de forskjellige aktørene enige/uenige? Er arbeidslivets representanter enige innbyrdes? Hvor går skillelinjene?

*Hvordan vurderer du dagens situasjon ut fra ditt bilde av hvordan partssamarbeidet bør fungere?

*Hvis ikke ideelt, hva er årsakene?

*Ser du noen spesielle utfordringer, spenninger, dilemmaer?

*Hvordan bør partssamarbeidet være? Veivalg, løsninger? Andre modeller for samarbeidet?

*Til slutt, ILO-konvensjonens artikkel om partsmedvirkning i politikk/tiltak for yrkesopplæring (*se bestemmelsen på neste side*). Hvordan forstår du denne bestemmelsen? Hvilken betydning har denne bestemmelsen i praksis, slik du ser det?

Artikkel 5

Politikk, retningslinjer og tiltak for yrkesrettledning og yrkesopplæring skal utformes og gjennomføres i samarbeid med arbeidstakernes og arbeidsgivernes organisasjoner, og med andre interesserte organisasjoner når det høver og er i samsvar med nasjonal lov og praksis.

Vedlegg 2

Mandat for samarbeidsrådet for yrkesopplæring for perioden juni 2012 til juni 2016

Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY) er oppnevnt av Kunnskapsdepartementet i henhold til § 12-1 i opplæringsloven og skal i følge loven hjelpe departementet med råd og ta initiativ for å fremme fag- og yrkesopplæringen. SRY skal bidra til å utvikle fag- og yrkesopplæringen slik at den ivaretar den enkeltes, virksomhetenes og samfunnets behov for kompetanse. SRY skal tilstrebe et overordnet og strategisk perspektiv. SRY skal bidra til samarbeid mellom aktuelle aktører for fag- og yrkesopplæringen nasjonalt, regionalt og lokalt samt mellom bransjer og sektorer.

Oppgaver

SRY skal

- arbeide for kvalitet i opplæringen i skole og arbeidsliv
- arbeide for å sikre yrkesfagenes status
- vurdere fag- og yrkesopplæringens rolle i den samlede utdannings- og kompetansepolitikken
- basert på kunnskap og informasjon, vurdere behov for endringer i yrkesopplæringen
- vurdere hvordan læreplanene og tilbudsstrukturen ivaretar den enkelte, virksomhetenes og samfunnets behov for kompetanse
- arbeide for å nå målsettingene i samfunnskontrakten for læreplasser
- foreslå områder for utprøvinger, utviklingsarbeid og forskning innenfor fag- og yrkesopplæringen
- følge med på utviklingen internasjonalt som har betydning for fag- og yrkesopplæringen
- gi råd om antall faglige råd og rådernes arbeidsområde og sammensetning
- arbeide for god kontakt mellom arbeidsliv og skole
- gi råd til utdanningsmyndighetene ved behov

Sammensetting

SRY skal ha 14 medlemmer og være sammensatt av personlig oppnevnte representanter fra arbeidstakerorganisasjonene (herunder lærerorganisasjoner), arbeidsgiverorganisasjonene, nasjonale og regionale utdanningsmyndigheter og elever/lærlinger. Hvert medlem er oppnevnt for fire år av gangen og skal ha en personlig vararepresentant. Arbeidsgiver- og arbeidstakerrepresentantene skal til sammen utgjøre flertallet i organet. Samarbeidsrådet konsiterer seg selv.

Forholdet til de faglige rådene

De faglige rådene har ansvar for å gi råd til myndighetene om spørsmål som gjelder fag innenfor sine respektive utdanningsprogram, jf. mandatet for de faglige rådene. De faglige rådene skal behandle saker som gjelder mindre endringer i læreplaner på Vg2- og Vg3-nivå eller mindre endringer i tilbudsstrukturen.

Delegering, arbeidsutvalg, arbeidsgrupper

SRY kan opprette arbeidsgrupper og foreslå for departementet og/eller Utdanningsdirektoratet at det opprettes andre grupper eller utvalg.

Sekretariat

Utdanningsdirektoratet skal forberede arbeidet i Samarbeidsrådet gjennom å forberede de sakene rådet skal behandle, ha ansvar for de praktiske oppgavene i forbindelse med Samarbeidsrådets arbeid og innhente informasjon rådet ber om.

Vedlegg 3

Mandat for faglig råd

Mandatet for kommende oppnevningsperiode (2012-2016). Fastsatt 26. juni 2012, gjeldende fra 1. september 2012.

Formål

- Opplæringslovens § 12-2 fastslår opprettelse av faglige råd:
- *Departementet nemner opp faglege råd for fag- og yrkesopplæringa. Kvart fag eller fagområde som kan ha læretid i bedrift, skal vere knytt til eit fagleg råd. Departementet avgjer etter framlegg frå organet for samarbeid om fag- og yrkesopplæringa kva for faglege råd som skal skipast, storleiken på råda, kva for fagleg felt det enkelte rådet skal dekkje og reglement for oppgåvene til råda.*

1. De faglige rådene er rådgivende organ og representerer ressurser innen det enkelte utdanningsprogram. Gjennom selvstendig initiativ og oppgaver skal rådene arbeide for å utvikle kvaliteten i fagene og se trender og utviklingstrekk som dekker arbeidslivets, den enkeltes og samfunnets fremtidige behov for kompetanse.
2. De faglige rådene skal ivareta den faglige helheten innen eget utdanningsprogram og se sammenhenger på tvers av bransjer og strukturen i opplæringen.

Ansvarsområder

- Rådets oppgaver skal utføres i henhold til retningslinjene for samarbeidet mellom SRY, faglige råd og Utdanningsdirektoratet.
- 3. Partene i arbeidslivet skal gjennom de faglige rådene ha innflytelse på hele opplæringen i faget. På den delen av opplæringen som foregår i bedrift/virksomhet skal partenes forslag vektlegges spesielt. Gjennom de faglige rådene skal partene på ethvert tidspunkt kunne gi råd og innspill til innholdet i læreplanene.
- 4. De faglige rådene skal følge den faglige utviklingen innenfor rådets område og tilgrensende områder. Ved behov skal rådet ta initiativ til nyetablering, omlegging og nedleggelse av utdannelse. Det faglige rådet skal to ganger i løpet av oppnevningsperioden sende en redegjørelse om ovennevnte. Arbeidet skal baseres på forskning, analyser og prognoser. Redegjørelser for tilgang på læreplasser skal inkluderes. Arbeidet skal ses i sammenheng med det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet og informasjonssystemet for læreplaner. Utdanningsdirektoratet vil utarbeide oppdrag i tråd med retningslinjene for samarbeidet mellom SRY, faglige råd og Utdanningsdirektoratet.
- 5. De faglige rådene kan overfor Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet fremme saker knyttet til eget utdanningsprogram.

- 6. De faglige rådene skal gi råd i faglige spørsmål når Kunnskapsdepartementet eller Utdanningsdirektoratet ber om det.

Oppnevning, sammensetning og organisering

- 7. De faglige rådene oppnevnes av Utdanningsdirektoratet etter delegert myndighet fra Kunnskapsdepartementet for inntil fire år av gangen. Medlemmene representerer egen organisasjon og kompetanseområdet som de respektive utdanningsprogram består av.
- 8. De faglige rådene skal være sammensatt av like mange representanter fra arbeidstaker og arbeidsgiversiden. Inntil en tredjedel av rådet kan bestå av pedagogisk personale og representanter fra utdanningsmyndighetene. Elevorganisasjonen har en representant i hvert av de faglige rådene.
- 9. Utdanningsdirektoratet kan oppnevne observatører fra statlige myndigheter tilknyttet det enkelte faglige råd.
- 10. De faglige rådene konstituerer seg selv og skal etablere et arbeidsutvalg.
- 11. I samarbeid med sekretariatet kan de faglige rådene ved behov trekke inn ytterligere spisskompetanse og opprette arbeidsgrupper.

Sekretariat og møtevirksomhet

- 12. Utdanningsdirektoratet er sekretariat for faglige råd som vil ha direkte tilgang til det faglige miljøet som håndterer flertallet av de sakene rådet skal behandle. Utdanningsdirektoratet skal utføre sekretariatsarbeidet i henhold til retningslinjene for samarbeidet mellom Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY), de faglige rådene og Utdanningsdirektoratet.
- 13. Hvert faglig råd har en sekretær i Utdanningsdirektoratet.
- 14. Sekretariatet kan i samarbeid med arbeidsutvalget anmode organisasjonene om å foreslå en ny representant i det faglige rådet dersom et medlem gjentagende ganger ikke deltar i rådets arbeid.
- 15. Utdanningsdirektoratet dekker reise- og oppholdsutgifter og møtekostnader for de faglige rådene.

Partssamarbeidet i fagopplæringen

Hvordan fungerer trepartssamarbeidet i den norske fag- og yrkesopplæringen i dag? Det er hovedspørsmålet som stilles i dette notatet. Vi fokuserer på samarbeidet mellom utdanningsmyndighetene og partene i arbeidslivet på sentralt nivå, i Samarbeidsrådet for yrkesopplæring og de faglige rådene. Notatet bygger på tidligere forskning, dokumentanalyse og intervjuer med sentrale aktører i trepartssamarbeidet. En av hovedkonklusjonene er at Samarbeidsrådet for yrkesopplæring ikke fungerer etter hensikten, som et strategisk, overordnet organ for utvikling av fag- og yrkesopplæringen. De faglige rådene fungerer i større grad etter intensjonene, men det er store forskjeller mellom rådene når det gjelder partenes engasjement og innflytelse.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-notat 2016:20
ISSN 0804-5135
Bestillingsnr. 10244