

Tove Mogstad Aspøy og
Torgeir Nyen

Medeier eller høringsinstans?

Yrkesopplæringsnemndas
innflytelse på fagopplæringen

Tove Mogstad Aspøy og Torgeir Nyen

Medeier eller høringsinstans?

Yrkesopplæringsnemndas innflytelse
på fagopplæringen

Fafo-rapport 2023:26

Fafo-rapport 2023:26

© Fafo 2023

ISBN 978-82-324-0702-6

ISSN 2387-6859

Innhold

Forord	4
Sammendrag	5
Summary	6
1 Innledning	7
1.1 Tema og problemstillinger	7
1.2 Kort historikk.....	7
1.3 Lovgrunnlaget for yrkesopplæringsnemnda	8
1.4 Datagrunnlaget for rapporten	10
1.5 Gangen i rapporten	10
2 Forskning om lokalt partssamarbeid om fagopplæring	11
2.1 Partssamarbeidets rolle i et yrkesutdanningssystem	11
2.2 Relevante forhold i studier av samarbeidet om fagopplæringen på lokalt nivå	12
2.3 Tidligere studier i Norge.....	14
3 Yrkesopplæringsnemndas interne arbeid	19
3.1 Sammensetning og medlemmenes bakgrunn.....	19
3.2 Intern organisering av arbeidet i y-nemnda.....	20
3.3 Motivasjon for nemndsarbeid og forankring i egen organisasjon.....	23
3.4 Hva er nemndas oppgaver og hvilke saker behandler den?	26
3.5 Internt arbeid i nemnda – konflikt kontra konsensus	27
4 Yrkesopplæringsnemndas innflytelse	30
4.1 Innledning	30
4.2 Forståelse av partssamarbeidets rolle – sees partene som medeiere eller høringsinstanser?.....	30
4.3 Overordnet og proaktiv styring?.....	32
4.4 Samarbeidet mellom y-nemnda og fylkeskommuneadministrasjonen	35
4.5 Kunnskapsutveksling og kunnskapsgrunnlag	37
4.6 Innflytelse over beslutninger i fylket – via administrativt og politisk nivå	39
4.7 Politikernes rolle overfor nemnda formes av politisk styringsmodell	43
5 Opplæringskontorenes rolle	45
5.1 Kontakt mellom opplæringskontor og fylkeskommunen	45
5.2 Opplæringskontorenes opplevde innflytelse.....	46
6 Partssamarbeidet i dag og i framtiden	50
Referanser	54

Forord

Vi analyserer i denne rapporten hvordan partssamarbeidet om fagopplæringen på fylkesnivået fungerer. Dette samarbeidet skjer primært gjennom yrkesopplæringsnemnda. Formålet har vært å beskrive hva fylkeskommunene og partene ser på som partssamarbeidets rolle, hvordan samarbeidet mellom fylkeskommune og partene fungerer og hvilken innflytelse partene har på styringen og utviklingen av fagopplæringen. Rapporten bygger på intervjuer med ledere av yrkesopplæringsnemndene og personer med ansvar for fagopplæring i fylkeskommunene samt på spørreundersøkelser med nemndsmedlemmer og opplæringskontor.

Vi har tidligere publisert et faktaflak på Fafos nettside som i en kortfattet form dokumenterer noen viktige funn. Sluttrapporten dekker flere tema og går mer detaljert inn i dem. Prosjektet har vært finansiert av LO og datainnsamlingen har foregått i 2022 og 2023.

Vi vil takke Benedikte Sterner som kontaktperson ved LO for godt samarbeid og Kristin Alsos ved Fafo for nyttige kommentarer til rapportutkastet. Vi vil også takke referansegruppen i LO for kommentarer underveis. Takk også til Jon Lahlum ved Fafo for korrekturlesing og hjelp til ferdigstilling av rapporten.

Til sist, men ikke minst, vil vi sende en stor takk til alle informantene fra fylkeskommunene og fra yrkesopplæringsnemndene for at de stilte opp til intervju. Vi fikk ja fra nesten alle vi kontaktet.

Denne sluttrapporten er skrevet av forskerne Tove Mogstad Aspøy og Torgeir Nyen.

Oslo, oktober 2023
Torgeir Nyen
prosjektleder

Sammendrag

Denne rapporten handler om det regionale partssamarbeidet i fag- og yrkesopplæringen. Vi undersøker hvilken rolle yrkesopplæringsnemnda (y-nemnda) spiller i styringen og utviklingen av fagopplæringen i fylkene. Vi spør: Kommer de viktige sakene opp i y-nemnda, og hvordan blir de behandlet? I hvilken grad opplever partene i arbeidslivet at de har innflytelse på styringen og utviklingen av fagopplæringen på fylkesnivå? Rapporten bygger på intervjuer med fagopplæringssjefer i fylkeskommunene, ledere i samtlige y-nemnder, en spørreundersøkelse rettet mot medlemmer i nemndene og en spørreundersøkelse rettet mot opplæringskontorene.

Yrkesfaglig utdanning i Norge skjer dels i skole, dels i bedrift, og opplæringen skal dekke sentrale kompetansebehov i arbeidslivet. Av den grunn har vi et partssamarbeid om fagopplæringen. Partssamarbeidet skal gi organisasjonene i arbeidslivet mulighet til å ta del i styringen og utviklingen av fagopplæringen, og gi fylkeskommunen mulighet til å dra nytte av den kompetansen om arbeidslivet som partene sitter med. Uten arbeidslivets medvirkning kan det bli et misforhold mellom behovet for og tilbudet av personer med ulik fagkompetanse på arbeidsmarkedet. Dessuten må arbeidslivet ha et aktivt engasjement for fagene, slik at opplæringen i bedrift holder god kvalitet.

Y-nemnda er et rådgivende organ, men etter opplæringsloven skal deres råd tillegges vekt. Tidligere undersøkelser har vist at y-nemnda likevel ser ut til å ha lite innflytelse på fagopplæringen i fylkene. I denne rapporten finner vi at samarbeidet mellom fylkeskommune og nemnd i de fleste fylkene blir betegnet som godt. Samarbeidet skaper forståelse i administrasjonen for de hensynene y-nemnda er opptatt av. Dette gir y-nemnda innflytelse gjennom å påvirke administrasjonens forslag. I mange fylker har Y-nemnda også kontakt med politisk nivå på ulike måter. Hvis nemnda er uenig med administrasjonens forslag, hender det at nemnda kan få gjennomslag på politisk nivå i stedet. På den annen side finnes det også fylker hvor samarbeidet fungerer dårlig, og hvor y-nemnda har ganske liten innflytelse, både gjennom administrasjonen og gjennom politikken. Innad i nemnda finner vi enkelte interessemotsetninger, men i stor grad virker nemnda å jobbe for å oppnå konsensus om sine råd og vedtak.

I forbindelse med en endring opplæringsloven i 2007, ble det et mål at y-nemndene skal ta en aktiv, strategisk rolle for kvaliteten i fagopplæringen. Våre funn viser imidlertid at y-nemnda i liten grad tar en slik rolle, selv om det finnes eksempler på mer langsiktig styring der nemnda er med på å sette dagsorden. Vi kan likevel ikke se tydelige strukturer som skulle hindre nemnda å ta en mer proaktiv, strategisk rolle, bortsett fra i de få fylkene hvor samarbeidet ikke fungerer så godt. I de fylkene hvor nemndene faktisk tar en strategisk og proaktiv rolle, oppleves dette som positivt for arbeidet med kvalitet i fagopplæringen i fylket.

Summary

This report focuses on the regional cooperation between the relevant parties in vocational education and training. We examine the role of the County Vocational Training Board (CVTB) in the governance and development of vocational training in the counties. We ask: Are the important issues being raised within the CVTB, and how are they being addressed? To what extent do the social partners feel they can influence the governance and development of vocational training at county level? The report is based on interviews with vocational training heads in county authorities, managers in all CVTBs, a survey aimed at members of these boards and a survey aimed at the training offices.

Vocational education and training in Norway partly takes place in schools and partly in the workplace. It is intended to meet labour market demand for key skills, hence the involvement of the social partners. The aim of the cooperation is to give the social partners the opportunity to participate in the governance and development of vocational training, and enable the county authorities to benefit from the social partners' labour market expertise. Without the involvement of the social partners, there can be a mismatch between supply and demand in terms of vocational skills. Furthermore, the social partners must have an active interest in the different skills areas to ensure that training in the workplace maintains a high quality.

The CVTB is an advisory body, but according to the Education Act, its advice should be afforded significant weight. Previous studies have shown that the CVTB nevertheless appears to have little influence on vocational training in the counties. In this report, we find that the cooperation between the county authority and the CVTB is considered to be good in most counties. The cooperation fosters understanding of the issues that the CVTB is concerned with, allowing it to exert influence by helping to shape the administration's proposals. In many counties, the CVTB also maintains various channels of communication with the political sphere. If it disagrees with the administration's proposal, it sometimes manages to win political support instead. In contrast, there are also counties where the cooperation is ineffective, and where the CVTB has relatively little influence, both through the administration and through the political sphere. Some conflicts of interest exist within the board, but, on the whole, it seems to work towards achieving a consensus on its advice and decisions.

Following an amendment to the Education Act in 2007, it became a goal for the CVTB to play an active, strategic role in the quality of vocational training. However, our findings show that it does not fulfil this role to any great extent, even though there are examples of the board helping to set the agenda in more long-term governance. Nevertheless, we find no evidence of clear structures that would prevent the CVTB from taking a more proactive, strategic role, except in the few counties where the cooperation is not effective. In counties where the CVTB does play a strategic and proactive role, this is seen as positive for the work on quality in vocational training in the county.

1 Innledning

1.1 Tema og problemstillinger

Fagopplæringen i Norge skjer gjennom en kombinasjon av skolebasert opplæring og læretid i bedrift. Kjernen i systemet er lærefag som skal matche kompetansebehovene i bestemte yrker og arbeidsroller i arbeidslivet. Yrkesfaglig utdanning er derfor et felles ansvar for arbeidslivet og utdanningssystemet.

Av den grunn finnes det institusjoner for partssamarbeid om fagopplæringen, både på nasjonalt og fylkeskommunalt nivå. Disse er forankret i opplæringsloven og i ILO-konvensjon nr. 142, og skal gi organisasjonene i arbeidslivet en hånd på rattet i styringen og utviklingen av fagopplæringen.

På nasjonalt nivå er yrkesfagenes innhold og opplæringsløp viktige tema. Her skjer det formelle partssamarbeidet gjennom det overordnede Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY) og gjennom faglige råd som dekker hvert sitt utdanningsprogram. I SRY sitter 14 medlemmer fra ulike organisasjoner og departement.

Denne rapporten handler om hvordan partssamarbeidet om fagopplæringen fungerer på *fylkesnivå*. Der dreier partssamarbeidet seg blant annet om hvilket yrkesfaglig skoletilbud som skal gis i fylket. Her må man avveie elevenes søkning og arbeidslivets behov. Et annet viktig tema er hvordan man skal jobbe med å skaffe nye læreplasser.

Den formelle arenaen for partssamarbeidet på fylkesnivå er *yrkesopplæringsnemnda*. Den oppnevnes av fylkeskommunen og skal bidra til at arbeidslivets behov og syn på saker som angår fag- og yrkesopplæringen i fylket blir ivaretatt. Nemnda skal ha et flertall av medlemmer fra partene i arbeidslivet.

Samtidig som partssamarbeidet skal gi arbeidslivets organisasjoner en hånd på rattet, ligger den formelle vedtaksmyndigheten hos fylkeskommunen. Dette skaper et stort spenn av muligheter i hvilken rolle partene faktisk spiller i styringen av fag- og yrkesopplæringen. Her ligger det også en spenning som kan skape konflikt dersom aktørene har svært ulike oppfatninger om hva partssamarbeidets rolle skal være.

De sentrale forskningsspørsmålene i rapporten er:

- Hva legger partene og fylkeskommunen i begrepet partssamarbeid?
- Hvilken rolle spiller yrkesopplæringsnemnda i styringen og utviklingen av fagopplæringen i fylkene? Kommer de viktige sakene opp i yrkesopplæringsnemnda, og hvordan blir de behandlet?
- I hvilken grad opplever partene i arbeidslivet at de har innflytelse på styringen og utviklingen av fagopplæringen på fylkesnivå?
- Er opplæringskontorene involvert i arbeidet med kvalitet i fagopplæringen?

1.2 Kort historikk

Dagens fagopplæring har vokst fram ved at den arbeidslivsstyrte lærlingordningen har blitt knyttet sammen med skoler som ga supplerende teoriopplæring. Gradvis har lærlingordningen blitt gjort til en del av det offentlige utdanningssystemet. At det fortsatt finnes aktører på arbeidslivssiden med sterkt eierskap til fagopplæringen, er

samtidig en avgjørende forutsetning for å sikre relevansen i fagopplæringssystemet (Olsen, 2008; Markowitsch & Hefler 2018).

Yrkesopplæringsnemndene (y-nemndene) ble opprettet i 1980 i forbindelse med innføringen av lov om fagopplæring i arbeidslivet. Loven gjorde læretiden til en del av normalløpet for yrkesfaglig opplæring og dermed til et fylkeskommunalt ansvar¹. Yrkesutvalg på de enkelte fagområder ble også opprettet under y-nemnda, men har i liten grad blitt benyttet i nyere tid.

Loven om fagopplæring i arbeidslivet var viktig fordi den etablerte en hovedstruktur for partssamarbeidet når læretid og skoleopplæring ble tettere integrert. I tillegg til opprettelsen av y-nemndene, ble Rådet for fagopplæring i arbeidslivet (RFA) og opplæringsråd for det enkelte fagområde opprettet på nasjonalt nivå.

En viktig endring i partssamarbeidet på nasjonalt nivå skjedde i 2004, da faglige råd erstattet opplæringsrådene. Opplæringsrådene var organisert på bransjenivå og dermed tettere knyttet til det enkelte yrke og fag, mens faglige råd er på et mer overordnet utdanningsprogramnivå. Samtidig ble de partsbaserte organene på nasjonalt nivå gjort til rådgivende organer som ikke skulle ha direkte beslutningsmyndighet.

På fylkeskommunalt nivå har også yrkesopplæringsnemnda blitt omgjort til et juridisk sett rent rådgivende organ. I 2007 ble vedtaksmyndigheten nemnda tidligere hadde i flere typer enkeltsaker overført til fylkeskommunen. Dette gjaldt blant annet godkjenning av lærebedrift, oppnevning av prøvenemnder, formidling av elever til lære plass og godkjenning og oppheving av lærekontrakt. Ønsket var å tydeliggjøre fylkeskommunens helhetlige ansvar samt å gi yrkesopplæringsnemnda en mer overordnet, strategisk rolle i styringen av fagopplæringen når det gjelder kvalitet, dimensjonering og regional utvikling, og en mindre rolle knyttet til enkeltsaker (se Ot.prp. nr. 41 (2006–2007)). Endringene ble ikke oppfattet som kontroversielle, og møtte lite motbør i høringsrunden. Noe av grunnen var at endringene ble begrunnet som et forsøk på å endre og styrke nemndas rolle, ikke å svekke den.

En arbeidsgruppe nedsatt av SRY påpekte i 2016 at yrkesopplæringsnemndene i liten grad hadde tatt en slik overordnet strategisk rolle, og i liten grad handlet proaktivt. Arbeidsgruppen foreslo derfor en rekke konkrete tiltak for å styrke nemndas rolle (se nærmere omtale i kap. 2.5).

1.3 Lovgrunnlaget for yrkesopplæringsnemnda

Yrkesopplæringsnemndas myndighet er forankret i og regulert av opplæringslova. I juni 2023 vedtok Stortinget (lovvedtak 89) en ny opplæringslov som etter planen skal tre i kraft i august 2024 fra skoleåret 2024–2025. I dette avsnittet beskriver vi de formelle rammene som nåværende og ny lov setter. Når vi skriver dette høsten 2023, er den nye loven ikke trådt i kraft, og vi referer dermed til loven av 1998 som «nåværende lov».

Den nye opplæringsloven innebærer endringer som har som intensjon å gi yrkesopplæringsnemnda en sterkere innflytelse i behandlingen av saker (se Prop. 57 L (2022–23) og Innst. 442 L (2022–23)). Høringsprosessen har på dette punktet ført til endringer av opplæringslovutvalgets forslag (NOU 2019: 23) og Kunnskapsdepartementets høringsutkast (av 26. august 2021). Ny lov er samtidig langt mindre detaljert i beskrivelsen av nemndas sammensetning og oppgaver enn den gamle. En lang rekke bestemmelser om dette i §12-3 og §12-4 i nåværende lov er erstattet med henvisninger til forskrift.

¹ Det faglige ansvaret for opplæringen i læretida lå imidlertid da som nå hos den enkelte lærebedrift.

Yrkesopplæringsnemnda oppnevnes av fylkeskommunen (§ 8-2 i ny lov), som regel for en toårsperiode av gangen. Nemnda skal etter nåværende lov (§ 12-3) ha et flertall av medlemmer fra partene i arbeidslivet, disse oppnevnes etter forslag fra organisasjonene i arbeidslivet. Fra 2020 har alle organisasjoner som er representert i det nasjonale SRY² etter loven rett til å ha et medlem i hver nemnd. I ny lov er bestemmelser om sammensetningen av y-nemnda lagt til forskrift, men det er ikke gitt signaler om endringer i nemndsammensetningen.

Fylkeskommunen skal i henhold til ny lov legge fram saker «som har innverknad på fag- og yrkesopplæringa» for y-nemnda før fylkeskommunen gjør vedtak i saken (§ 8-2 i ny lov). I nåværende lov er det skrevet vesentlig mer om y-nemndas oppgaver, men det er ikke intensjonen med ny lov at den skal innskrenke y-nemndas arbeidsfelt. I nåværende lov heter det at y-nemnda skal fremme behov hos og synspunkter fra arbeidslivet overfor fylkeskommunen (§12-4). Det er også spesifisert noen av sakene som Y-nemnda skal arbeide med: å heve kvaliteten i fag- og yrkesopplæringen, å sikre best mulig dimensjonering og gi fylkeskommunen råd om dette ved den årlige fastsettingen av det videregående opplæringstilbudet, å jobbe for at rådgivningen blir best mulig, og gi råd om hvordan fagopplæringen kan bidra til regional utvikling (§12-4).

Godkjenning av nye lærebedrifter eller tap av godkjenning som lærebedrift er saker som er særskilt regulert i en egen paragraf (§ 4-3 i nåværende lov og §7-5 og §7-9 i ny lov). Fylkeskommunen skal, både etter gammel og ny lov, i slike saker legge avgjørende vekt på nemndas faglige vurdering. Saker som gjelder godkjenning av lærebedrifter står dermed i en særstilling i den nåværende loven, siden det er det eneste området der y-nemndas syn skal tillegges avgjørende vekt. Dette innebærer at fylkeskommunen skal treffe avgjørelsen, men at fylkeskommunen ikke kan godkjenne en lærebedrift i direkte strid med nemndas vurdering. Vedtaksmyndigheten kan delegeres til nemnda, slik tilfellet har vært i Rogaland, og slik det var nasjonalt tidligere.

Det ligger en reell endring i ny lov i hvordan fylkeskommunen skal forholde seg til nemndas syn. I ny lov heter det at fylkeskommunen skal legge *avgjørende* vekt på den faglige vurderingen fra nemnda i saker som har innvirkning på fag- og yrkesopplæringen – og ikke bare i saker som gjelder godkjenning av lærebedrifter. Dette gir nemnda en større formell innflytelse enn i den nåværende loven der det bare heter at fylkeskommunen skal legge vekt på yrkesopplæringsnemndas vedtak og uttalelser. Formuleringen «avgjørende vekt» innebærer imidlertid ikke at nemnda har vedtaksmyndighet, men det er rimelig å tolke endringen som at den innsnevrer fylkeskommunens skjønnsrom i oppfølgingen av saker som nemnda har uttalt seg om. I proposisjonen nevnes dimensjoneringen av utdanningstilbudet som et eksempel på saker dette gjelder. Slik sett innebærer det en forskyvning av det formelle «maktforholdet» mellom fylkeskommunen og y-nemnda, men hva det innebærer i praksis gjenstår å se. Denne rapporten dreier seg om hvordan partssamarbeidet fungerer innenfor det lovverket som har vært gjeldende i 2023.

Opplæringslovens bestemmelser om samarbeidet mellom fylkeskommunen og organisasjonene i arbeidslivet hviler på ILO-konvensjon nr. 142 som ble ratifisert av Norge i 1977. Konvensjonen pålegger myndighetene å samarbeide med partene i arbeidslivet i saker som gjelder fag- og yrkesopplæringen, men spesifiserer ikke hvordan det skal organiseres. Konvensjonens artikkel 5 sier:

«Politikk, retningslinjer og tiltak for yrkesrettledning og yrkesopplæring skal utformes og gjennomføres i samarbeid med arbeidstakernes og arbeidsgivernes

² Organisasjoner representert i SRY er LO, NHO, KS, YS, Spekter, Utdanningsforbundet, Elevorganisasjonen og Virke.

organisasjoner, og med andre interesserte organisasjoner når det høver seg og er i samsvar med nasjonal lov og praksis.»

1.4 Datagrunnlaget for rapporten

Rapporten bygger på:

- Personlige intervjuer med lederne for yrkesopplæringsnemndene i samtlige fylker, samt intervjuer med to nestledere (13 intervjuer).
- Personlige intervju med personer med ansvar for fagopplæring i ti av elleve fylkeskommuner (11 intervjuer).
- Spørreskjemaundersøkelse til medlemmer av yrkesopplæringsnemndene (62 svar, svarprosent 48 %)
- Spørreskjemaundersøkelse til opplæringskontor (171 svar, svarprosent 54 %)

De personlige intervjuene ble gjennomført i løpet av oktober-november 2022. Spørreskjemaundersøkelsene ble gjennomført i løpet av mai-juni 2023.

Spørreundersøkelsen til opplæringskontorene ble sendt ut til 332 kontor. Dette er alle opplæringskontorene som er registrert med e-postadresse i Nasjonalt register for opplæringskontorer (NOR). På 16 adresser fikk vi automatiske feilmeldinger, og det reelle antallet mottakere er dermed 316. Totalt fikk vi 171 svar, noe som gir en svarprosent på 54. Dette anser vi som en meget god svarprosent. I undersøkelsen tillot vi respondentene å hoppe over spørsmål. På det laveste har vi 164 respondenter på ett enkeltspørsmål, på de resterende spørsmålene er antall svar 168-171 (med unntak av selekterte spørsmål).

Spørreundersøkelsen til medlemmer av yrkesopplæringsnemndene ble sendt til alle vi lyktes å finne e-postadresser til. Dette var 131 personer av 139 registrerte medlemmer. Av disse svarte 63, noe som utgjør 47 prosent av de som ble kontaktet. Representanter fra elev- og lærlingorganisasjoner er noe underrepresentert blant de som svarte, og representanter fra LO og Utdanningsforbundet noe overrepresentert. Også representasjon knyttet til fylke varierer. I halvparten av fylkene har vi fire til seks svar, i to av fylkene har vi færre, og i tre av fylkene har vi flere. Oslo og Nordland er underrepresentert, mens Vestfold og Telemark og Agder er noe overrepresentert. For de fleste fylkene fant vi informasjon om hvem som sitter i y-nemndene på fylkeskommunenes nettsider. Der det ikke lå oppdatert informasjon, kontaktet vi fylkeskommunen.

1.5 Gangen i rapporten

I kapittel 2 beskriver vi hvorfor partssamarbeidet er en viktig faktor i forståelsen av hva slags yrkesutdanningssystem vi har. Vi presenterer også et analytisk rammeverk og tidligere forskning som vår forskning kan plasseres inn i. I kapittel 3 og 4 analyserer vi våre data om hvordan yrkesopplæringsnemndene fungerer internt og hvilken rolle og innflytelse de har over utviklingen av fagopplæringen i sitt fylke. Kapittel 4 bygger delvis på et tidligere publisert faktaflak (Aspøy & Nyen, 2023). Faktaflaket har fungert som underveispublikering i dette forskningsprosjektet. Kapittel 5 ser på opplæringskontorenes rolle. I det avsluttende kapittel 6 ser vi sentrale funn fra rapporten i sammenheng.

2 Forskning om lokalt partssamarbeid om fagopplæring

2.1 Partssamarbeidets rolle i et yrkesutdanningssystem

Partssamarbeidet skal gi organisasjonene i arbeidslivet mulighet til å innvirke på styringen og utviklingen av fagopplæringen, og gi fylkeskommunen mulighet til å dra nytte av den kompetansen om arbeidslivet som partene sitter på. I forskningslitteraturen om «skill formation systems» er bedriftenes vilje til å bidra til yrkesutdanningen en kritisk faktor som definerer hva slags yrkesutdanningssystem et land har (Busemeyer & Trampusch, 2012). Det forutsetter at yrkesutdanningssystemet tilbyr bedriftene en kompetanse som dekker deres behov på en bedre måte enn annen type arbeidskraft. I norsk sammenheng blir sentrale spørsmål: Har vi et system der utdanningsmyndighetene sees som «eierne» av systemet, men hvor partene gir innspill? Eller er det et sameierskap og samstyre mellom utdanningsmyndighetene og arbeidslivet? Svarene på disse spørsmålene har stor betydning for å forstå hvilket yrkesutdanningssystem vi har i Norge.

Partssamarbeidet i Norge er veletablert med formelle institusjoner som SRY, faglige råd og yrkesopplæringsnemnder. Disse elementene gjør at det norske systemet har likhetstrekk med de kollektive systemene man finner på kontinentet, som i Tyskland og Sveits, der arbeidslivets organisasjoner er dypt involvert i styringen av systemet (Olsen, 2008; Nyen & Tønder, 2014). Samtidig er den norske fagopplæringen tett integrert i det offentlige utdanningssystemet. Utdanningsmyndighetene har den formelle beslutningsmyndigheten i de aller fleste saker. Det gjør at arbeidslivspartenes reelle innflytelse vil variere, avhengig av deres engasjement og utdanningsmyndighetenes vilje til å slippe dem til styringen av systemet.

Fagopplæringens forankring i arbeidslivet har en viss stabilitet fordi den er knyttet til andre forhold i det norske samfunnet, som tariffavtaler og en tradisjon for trepartssamarbeid på ulike områder. Samtidig er kvaliteten i fagopplæringssystemet avhengig av vedlikehold og engasjement fra arbeidslivssiden. Hvis arbeidslivets organisasjoner mister interesse og engasjement eller holdes utenfor innflytelse, og hvis bedriftene ikke lenger vil satse på lærlinger, vil yrkesutdanningssystemet gli i retning av et annet og mer generelt offentlig yrkesutdanningssystem. Det vil kunne gjøre systemet enklere å styre, men vil også kunne svekke fagopplæringens kobling til arbeidslivets yrker og behov, og gjøre overgangen fra utdanning til arbeid for elevene vanskeligere (Wolbers, 2007).

Det er hvordan samarbeidet reelt sett skjer, ikke de formelle reglene alene, som avgjør hvordan vi skal forstå det norske systemet for yrkesutdanning. Av den grunn er empiriske studier av partssamarbeidet sentrale for å forstå norsk fag- og yrkesopplæring. Denne rapporten bidrar til det ved å se på hvordan partssamarbeidet skjer på det regionale, fylkeskommunale nivået, med særlig vekt på yrkesopplæringsnemndas arbeid og funksjon.

2.2 Relevante forhold i studier av samarbeidet om fagopplæringen på lokalt nivå

Yrkesutdanningssystemer krever en form for samarbeid mellom utdanningssystemet og arbeidslivet. Hvordan samarbeidet skjer, definerer hva slags system vi har (se kap 2.1). I kollektive, duale fagopplæringssystemer basert på lærlingordningen er partenes engasjement helt sentralt, men også i andre systemer, som det liberale engelske, er det gjerne en form for samarbeid mellom utdannings- og arbeidslivssiden. Imidlertid skjer det på en annen måte enn i de kollektive systemene.

Et enkelt rammeverk for å analysere samarbeid om fagopplæringen på lokalt nivå, er foreslått av Emmenegger et al. (2018). Her skiller forfatterne mellom følgende elementer: Hva samarbeider man om? Hva slags type samarbeid skjer? Hvilke aktører og nivåer er involvert? Selv på fylkesnivået skjer samarbeidet på ulike *nivåer* der ulike *aktører* blir involvert, avhengig av *hva* man samarbeider om. Hva slags *type* samarbeid som skjer, har sammenheng med aktørenes rolleforståelse, engasjement og relative makt. Dette er faktorer som Emmenegger et al. (2018) ikke går så mye inn på, men som annen forskning om fagopplæringssystemer (Busemeyer & Trampuch 2012) og styring av fagopplæringen (Bolli et al. 2018) legger vekt på.

I dette avsnittet og i den empiriske analysen i kapittel 3 og 4 av det kvalitative materialet legger vi vekt på å diskutere *hvilken type samarbeid som skjer*. Først vil vi likevel tydeliggjøre hva vi mener med partssamarbeid, og skille det fra andre typer samarbeid mellom utdanning og arbeidsliv. Dessuten vil vi kort beskrive og skille hva som er tema for partssamarbeidet på fylkesnivå kontra nasjonalt nivå.

Hva er «partssamarbeid»?

Partssamarbeidet er samarbeidet som skjer mellom organisasjonene i arbeidslivet på den ene siden og fylkeskommunen på den andre. Fylkeskommunen kan her bety politisk nivå eller fylkeskommuneadministrasjonen. Dette samarbeidet skjer *formelt* gjennom yrkesopplæringsnemnda, men det kan også skje mer *uformelt* gjennom ad-hoc-organiserte utvalg, møter og annen kontakt.

I denne rapporten er det partssamarbeidet vi kartlegger og ikke samarbeidet mellom den enkelte skole, opplæringskontor og bedrift. På partssamarbeidsnivå vil det være overordnede aktører som deltar, blant annet fylkeskommuneadministrasjonen, organisasjonene i arbeidslivet og organisasjoner for lærere, elever og lærlinger. Fylkeskommuneadministrasjonen har ansvaret for saksforberedelsene til yrkesopplæringsnemnda, og er derfor en viktig aktør i trepartssamarbeidet. Politisk nivå i fylkeskommunen er også ofte involvert, enten ved at det sitter politikere i nemnda, ved annen kontakt mellom nemnda og politikere, eller ved uformell kontakt direkte mellom arbeidslivspartene og politikere.

Partssamarbeidet involverer både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Samarbeidet som skjer direkte mellom skole og bedrift og opplæringskontor involverer derimot i liten grad arbeidstakersiden, siden opplæringskontorene som oftest må sees som å «representere» arbeidsgiversiden.

Hva samarbeider man om på fylkesnivå?

Hva man samarbeider om på regionalt nivå eller fylkesnivå i et land, vil avhenge av det nasjonale systemet. I Norge ligger sentrale spørsmål om innhold i fagene, vurderingsformer og finansiering på nasjonalt nivå. Partssamarbeidet på fylkesnivå vil derimot omfatte hvilket opplæringstilbud som skal gis, matching av tilbud og etterspørsel etter læreplasser, den praktiske organiseringen av fagprøvene, samt enkeltsaker

som godkjenning av lærebedrifter. Dessuten er det mulig å diskutere og treffe mer overordnede og prinsipielle beslutninger om retningen man vil at fagopplæringen i fylket skal bevege seg i, for eksempel når det gjelder grunnlaget for dimensjonering, bruk av yrkesfaglig fordypning, eller sammenheng mellom fagopplæringen og fagskolene.

Hvilken type samarbeid?

Den viktigste dimensjonen å kartlegge empirisk er hva som karakteriserer den *typen* samarbeid som skjer gjennom partssamarbeidet. I den ene enden kan samarbeidet kun dreie seg om *informasjonsutveksling*. Aktører fra arbeidslivssiden; organisasjonene eller opplæringskontorene og bedriftene, kan for eksempel gi informasjon om behovet for læreplasser, og fylkeskommunen kan treffe beslutninger på grunnlag av den informasjonen. Partssamarbeidet kan også tenkes å fungere som en form for *informasjonsutveksling*: saker legges fram for yrkesopplæringsnemnda og fylkeskommunen får informasjon og synspunkter fra partene som er relevant for sakene. Hvis samarbeidet bærer preg av *informasjonsutveksling*, skjer det i liten grad diskusjoner mellom aktørene som endrer deres vurderinger og synspunkter, og beslutninger tas entydig av fylkeskommunen.

Samarbeidet er tettere hvis arbeidslivspartene og fylkeskommunen går lengre i å diskutere og vurdere sakene sammen, og aktørene er åpne for å justere eller endre handlingsvalg og eventuelt også synspunkter som følge av informasjonen som kommer fram. Dette kan betegnes som *koordinering*.³ Her er det et spenn fra enkel koordinering til et tett samarbeid hvor man tidlig i saksgangen diskuterer og koordinerer. Hvor tidlig i saksgangen diskusjonen og koordineringen skjer og hvor åpent man går inn i en diskusjon, er med og uttrykker hvor tett samarbeidet er. Man kan også si at i hvilken grad fylkeskommunen og partene ser sakene som felles utfordringer man skal finne løsninger på, er med og karakteriserer samarbeidet.

Samarbeidet er tettest dersom partene og fylkeskommunen i fellesskap treffer beslutningene. En slik samarbeidsmodell krever at man kommer fram til en konsensus hvor yrkesopplæringsnemnda har en de facto vetorett. Formelt sett har imidlertid ikke partene en slik vetorett gjennom nemnda. Vedtaksmyndigheten i alle spørsmål innenfor det fylkeskommunale ansvarsområdet ligger hos fylkeskommunen som ansvarlig for det videregående opplæringstilbudet i fylket. Samtidig setter opplæringsloven krav til at fylkeskommunen skal legge vekt på yrkesopplæringsnemndas vedtak og uttalelser når den avgjør saker som gjelder fag- og yrkesopplæringen (se avsnitt 2.3). Det betyr likevel at partene er avhengig av fylkeskommunens vilje til å involvere dem. Man kan imidlertid tenke seg et samarbeid som nærmer seg en slik modell dersom fylkeskommunen i stor grad søker konsensus med arbeidslivspartene i sentrale beslutninger. Et slikt samarbeid krever også høyt engasjement fra arbeidslivspartene.

Opplæringslovens bestemmelser setter rammer og regler for myndighet og innflytelse, men gir rom for ganske ulike typer partssamarbeid. Hva fylkeskommunen og partene velger å gjøre vil bestemme hvilken type partssamarbeid som skjer. Det avhenger ikke bare av fylkeskommunen, men også av partenes engasjement og grunnlag for å bidra (Deichman-Sørensen, 2009). At det er et handlingsrom for partssamarbeidet innenfor gjeldende myndighetsbestemmelser, er noe som også understrekes i en arbeidsgrupperapport om yrkesopplæringsnemnda (SRY, 2014) som omtales i avsnitt 2.3.

³ I Emmenegger et al. (2018) begrenser de begrepet koordinering til samarbeid der aktørenes faktisk tilpasser handlingene, men det sentrale er slik vi ser det at det skjer en reell diskusjon og vurdering på basis av informasjonen som kommer fram.

Hva slags type samarbeid man får avhenger i stor grad av hvordan partene og fylkeskommunen forstår rollene sine (Aspøy & Nyen, 2023). Arbeidslivspartene kan sees på, og se seg selv, som mediere av fagopplæringsystemet, men kan også sees som «et rutinemessig avsjekningspunkt» (Aspøy & Nyen, 2023, s. 3) uten legitime krav på innflytelse. Tidligere forskning (se avsnitt 2.3 tyder på at det varierer hvorvidt sentrale personer i fylkeskommunene ser på yrkesopplæringsnemnda som en verdifull samarbeidspartner i styringen av fagopplæringen (se f.eks. Gjerustad et al., 2015).

En kompleksitet ligger i at arbeidslivspartene ikke nødvendigvis har samme syn i alle saker. Interessemotsetninger kan oppstå både mellom myndighets- og arbeidslivssiden og internt mellom arbeidslivspartene. Det interne arbeidet i yrkesopplæringsnemnda og uformell kontakt internt mellom partene er derfor også viktige tema. LO og NHO har tradisjonelt hatt tett kontakt i fagopplærings spørsmål, mens øvrige parter har spilt en mindre sentral rolle. Hvordan nemnda håndterer interessemotsetninger, hvordan LO-NHO-relasjonen fungerer og hvilken rolle andre arbeidslivsorganisasjoner spiller kan også påvirke hvordan partssamarbeidet fungerer.

2.3 Tidligere studier i Norge

I dette avsnittet gir vi en gjennomgang av tidligere forskning og rapporteringer om partssamarbeidet i fag- og yrkesopplæringen i Norge. Vi legger vekt på studier av yrkesopplæringsnemndas arbeid, både slik fylkesadministrasjonene ser det, og slik y-nemndsmedlemmene selv ser det.

Som en del av Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse «Spørsmål til skole-Norge», undersøker Gjerustad et al., (2015, s. 17–24) fylkeskommunenes oppfatning om y-nemndas funksjon.⁴ 17 av de 19 fylkeskommunene er representert i undersøkelsen i 2014. 12 av disse oppgir at yrkesopplæringsnemnda er én av flere viktige kilder til informasjon om behovene i det lokale arbeidsliv. Ti av fylkene oppgir at de har kvartalsvise møter med nemnda, mens 7 har månedlige møter. De fleste fylkene oppgir at y-nemndene fremmer saker på eget initiativ på disse møtene. Det er også ti av fylkene som opplever at yrkesopplæringsnemnda og fylkeskommunen arbeider i felleskap med å utvikle og forbedre fag- og yrkesopplæringen. De resterende syv fylkene opplever på sin side at utviklingsarbeidet hovedsakelig skjer i fylkeskommunen. 9 av 17 fylkeskommuner oppgir at y-nemnda aldri gir en faglig vurdering av bedrifter før fylkeskommunen kan godkjenne dem som lærebedrift. Det er samtidig 6 av 17 fylker som oppgir at nemnda alltid gir en slik vurdering.

Undersøkelsen viser også et sprik i fylkeskommunenes oppfatning av y-nemndene engasjement for fagopplæringen i fylket. For eksempel er det åtte fylkeskommuner som oppgir at y-nemndene *i stor grad* er opptatt av å heve kvaliteten av fag- og yrkesopplæringen i fylket. Samtidig er det syv fylkeskommuner som oppgir at y-nemndene *i liten grad* er opptatt av dette (Gjerustad et al., 2015, s. 19). Dette kan tolkes som at landets y-nemnder i svært varierende grad er opptatt av kvaliteten i fagopplæringens på regionalt nivå. Men det kan også være et uttrykk for stor variasjon i hvor godt samarbeidet mellom y-nemnder og fylkesadministrasjonen faktisk fungerer.

Gjerustad et al. (2015) viser at fylkesadministrasjonen oppfatter y-nemndene som særlig opptatt av dimensjoneringen av opplæringstilbudet. I en undersøkelse av styresmaktens arbeid for å øke tallet på læreplasser (Riksrevisjonen, 2016) kommer det fram at alle fylkeskommunene sier at de involverer y-nemndene i dimensjonerings-

⁴ Dette er en undersøkelse som Utdanningsdirektoratet sender ut til skoleeiere og skoleledere to ganger årlig. Det er bare undersøkelsen fra 2014 som går i dybden av forholdet mellom fylkeskommunen og y-nemnda.

arbeidet. Fylkeskommunene hevder også at nemnda får anledning til å komme med skriftlige råd før det blir gjort endelig politisk vedtak om hvor mange skoleplasser fylket skal tilby innenfor de ulike utdanningsprogrammene. Riksrevisjonen understreker at en gjennomgang av møteprotokoller i perioden 2013–2015 fra politisk nivå og nemnder, verifiserer fylkeskommunens påstander. Samtidig påpeker Riksrevisjonen at denne gjennomgangen av møteprotokoller viser at yrkesopplæringsnemnda i flere fylker har dimensjoneringsforslaget til behandling under to uker før den endelige politiske behandlingen. Dette kan betraktes som knapt med tid for at partene skal kunne stille til møtet med nok informasjon. De fleste nemndene har likevel temaet til diskusjon også før dette, påpeker Riksrevisjonen.

Selv om alle fylkeskommuner hevder å involvere y-nemndene i dimensjoneringsarbeidet, er det ikke dermed sagt at de vektlegger nemndenes innspill. I Utdanningsdirektoratets spøringer fra 2016, oppgir 12 av 14 fylkeskommuner at de i stor grad vektlegger y-nemndas anbefalinger i sin dimensjonering av skoletilbudet. Ti av de 14 fylkeskommunene som deltok, oppgir at de i stor grad vektlegger opplæringskontorenes anbefalinger. Til sammenligning oppgir kun fire fylkeskommuner at de i stor grad vektlegger skolenes egne anbefalinger (Federici et al., 2017, s. 71). Y-nemndas innspill kan dermed sies å bli tillagt stor vekt, sammenlignet med innspill fra andre aktuelle aktører.

I siste delrapport i evalueringen av kvalitet i fag- og yrkesopplæringen, presenterer Høst og Michelsen (2015) en drøfting av hvilken rolle partene i arbeidslivet spiller, både lokalt og nasjonalt, når det gjelder å utvikle et system for kvalitetsvurdering i fag- og yrkesopplæring. De poengterer at sentrale styringsdokumenter framhever y-nemnda som svært viktig for fagopplæringens virke og legitimitet. Y-nemndene skal representere det sentrale faglige orienteringspunktet for fagopplæring i fylket, spesielt i kraft av den kontakten medlemmene har med arbeidslivet. At denne kontakten blir ivaretatt, blir forstått som en viktig forutsetning for at fag- og yrkesopplæringen skal fungere godt. Høst og Michelsen bemerker at i den nye kvalitetspolitikken, slik den er formulert i revisjonen av opplæringsloven i 2007 og forarbeidene til denne, forventes Y-nemnda å innta en sentral og proaktiv rolle i kvalitetsarbeid og -styring (Høst & Michelsen, 2015, s. 50). Gjennom intervjuer og dokumentstudier, gjennomført i perioden 2011–2014 i fylkene Rogaland, Telemark og Nord-Trøndelag, finner forfatterne tegn til at y-nemndene er på leting etter en ny rolle. Kun y-nemnda i Rogaland synes å ha reell innflytelse og status, mens de andre to har en mer reaktiv rolle. I Rogaland finner de at toppolitikere er tungt representert, i motsetning til i de andre to fylkene. Videre behandler y-nemnda i Rogaland langt flere saker enn nemndene i Telemark og Nord-Trøndelag. Overordnet beskrives likevel relasjoner til fylkeskommunenes politiske og administrative ledelse som godt. Forfatterne finner lite som tyder på at y-nemndene spiller rollen som ledere i kvalitetsarbeidet. De hevder likevel at Y-nemnda har et betydelig potensial for å utøve innflytelse, men da først og fremst i form av at de kan drive lobbyvirksomhet mot fylkeskommunen i saker som angår dimensjonering av det yrkesfaglige opplæringstilbudet (s. 52).

Høst og Michelsen (2015) diskuterer også kjennetegn ved administrasjonen av fag- og yrkesopplæring i fylkeskommunen, hvilken relasjon denne har til y-nemnda, og hvilken kompetanse administrativt ansatte har knyttet til fagopplæring. Et poeng hos forfatterne er at det til langt ut på 90-tallet var vanlig at fagopplæringsseksjonen i fylkesadministrasjonen var faglig spesialisert, og rekruttering var preget av faglig innsikt og relevant erfaring fra praksisfeltet. Forfatterne finner at etableringen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem har ført til at rekrutteringen blitt mindre preget

av *hands on*-administrasjon, og at personalet har gradvis blitt preget av økende formalisering og «kvalitetskontroll på distanse» (s. 50).

To masteroppgaver har bidratt med relevante studier av yrkesopplæringsnemndas arbeid. Y-nemnda i Rogaland, og t betydningen av nemndas interne organisering, blir drøftet i Fludals oppgave fra 2016. Studien er basert på dybdeintervjuer med fem medlemmer i y-nemnda. Fludal trekker fram betydningen av å ha politikere i nemnda, og at nemndas interne arbeid kjennetegnes av et tillitsbasert samspill mellom en folkevalgt leder og representanter fra partene i arbeidslivet. En annen faktor som ifølge en av de fem informantene bidrar til godt samarbeid mellom fylkesadministrasjon og y-nemnd, er at administrasjonen har en rendyrka fagopplæringsavdeling og en tydelig fagopplæringssjef – administrasjonen må ha kompetanse på fagopplæringsarbeid, i. En annen informant mener at det også kan bli et kunstig skille mellom fagopplæringsseksjonen og, for eksempel, næringsavdelingen. Dette temaet, nemlig betydningen av hvordan fylkesadministrasjonen er organisert, vil vi komme tilbake til i kapittel 4, der vi presenterer vår egen empiri knyttet til samarbeid mellom y-nemnd og fylkeskommune, og drøfter y-nemndas innflytelse i lys av dette.

Informantene i Fludal (2016) påpeker også at det å ha en liten og effektiv nemnd, der bare LO og NHO sitter, har betydning for at y-nemnda skal fungere godt. En av informantene i studien frykter blant annet at dersom det sitter et stort antall organisasjoner i nemnda, vil den bli mer av et «supperåd», fordi for mange er med for å hevde sine egne interesser. Det er dermed interessant å se hvordan representanter fra LO og NHO i y-nemnda i Rogaland har opplevd endringen i 2020, da flere organisasjoner ble inkludert i nemnda. Vi omtaler dette nærmere i kapittel 4.

Det er verdt å merke seg at y-nemnda i Rogaland har fått delegert fullmakter fra fylkestinget ut over det som opplæringsloven legger opp til, noe også Fludal (2016) beskriver. Dette trekkes fram av informantene som noe som har stor symbolsk betydning for nemnda – det gjør at medlemmene opplever at fylkesting anser sitt arbeid som viktig, noe som igjen gjør at medlemmene anser tid brukt i nemnda som verdifull (Fludal 2016).

I en masteroppgave av Skjærvik (2019) er hovedtemaet hvordan yrkesopplæringsnemndas fullmakter påvirker fylkeskommunens politiske styring av y-nemnda. Oppgaven gir en komparativ analyse av y-nemndene i Rogaland og Hordaland. Et viktig funn er at det i Rogaland er mer politisk deltakelse i nemnda, og også her påpekes betydningen av at myndighet er delegert til y-nemnda. I Hordaland er y-nemnda mer «hands off», og har mindre påvirkning utover møtene. En tolkning er at årsaksvirkningen i Rogaland går begge veier - større innflytelse i utgangspunktet kan ha bidratt til at myndighet har blitt redelegert til nemnda.

I 2014 nedsatte SRY en arbeidsgruppe bestående av totalt seks representanter fra LO, NHO, Utdanningsforbundet, Virke, YS og KS. Arbeidsgruppen skulle se på yrkesopplæringsnemndas rolle og ansvar. Resultatet fra arbeidet er sammenfattet i en rapport (SRY, 2016), som både presenterer funn fra en spørreundersøkelse blant y-nemndenes medlemmer og observatører⁵, samt en rekke forslag til hvordan y-nemndas innflytelse kan ivaretas og styrkes. I spørreundersøkelsen svarer 59 prosent av de spurte at de får kjennskap til hvordan rådene fra yrkesopplæringsnemnda brukes av fylkeskommunen og videre i politiske prosesser. I rapporten foreslår arbeidsgruppen en visjon for y-nemnda: At den skal være den ledende regionale aktøren i kvalitetsutviklingen av fag- og yrkesopplæringen. Et interessant poeng som arbeidsgruppen påpeker, er at det framstår som en «etablert sannhet» at lovendringen i 2007 førte til

5 Gjennomført av Udir i 2015 som en del av SRYs arbeid med rapporten.

en innskrenking av i y-nemndas påvirkningsmulighet. Til tross for dette er ett av arbeidsgruppas hovedpoenger at visjonen de foreslår faktisk kan nås innenfor det handlingsrommet y-nemnda har i dag – som rådgivende organ. Dette forutsetter imidlertid at handlingsrommet tydeliggjøres og utnyttes så godt som mulig. Det krever blant annet at fylkeskommunen er klar over hvilke plikter administrasjonen har i henhold til opplæringsloven, blant annet at i enkelte saker skal yrkesopplæringsnemndas syn tillegges avgjørende vekt. Arbeidsgruppen argumenterer for at, i visse saker, må fylkeskommunen alltid la en skriftlig oversikt over nemndas vedtak eller uttalelser være en del av beslutningsgrunnlaget. En av anbefalingene er videre at y-nemnda bidrar med å styrke samarbeidet mellom skole og bedrift gjennom ulike tiltak, som lærerhospitering, kampanjer og samarbeid om prosjekter til fordypning.⁶ Medlemmene bør ha kunnskap om utdanningssystemet og arbeidslivskompetanse, de bør ha et personlig engasjement og en sterk forankring i egen organisasjon. Videre påpekes det at det er en fordel med politisk representasjon i nemnda, men at dette krever god rolleforståelse, og at det uansett er nemndas ansvar å følge opp den videre politiske behandlingen av saker som har vært på agendaen i nemndas møter. Det må også tydeliggjøres overfor medlemmene at de har mulighet til å initiere saker til møtene selv. Arbeidsgruppen foreslår også at det skal stilles større krav til fylkeskommunene om kunnskapsspredning og skolering av y-nemndas medlemmer. Interessant nok mener ikke arbeidsgruppen at det er nødvendig at y-nemnda får tilbake noen av oppgavene de hadde før lovendringen i 2007. Dette er i skarp kontrast til funnene i Fludal (2016), der informantene trekker fram nettopp den symbolske betydningen av at y-nemnda i Rogaland fikk tilbakeført noen av disse oppgavene.

I forbindelse med evalueringen av kvalitet i fag- og yrkesopplæringen, trekkes også forholdet mellom fylkesadministrasjonen og opplæringskontorene fram i Høst & Michelsen (2015). De finner at fylkeskommunene anser opplæringskontorene som en slags likeverdige partnere i kvalitetsarbeidet i fag- og yrkesopplæringen. En slik anerkjennelse har imidlertid oppstått etter flere turbulente faser, ifølge forfatterne. De finner at for fylkesadministrasjonen har kontakten med opplæringskontorene blitt viktigere de siste årene, og kontorene utfører oppgaver som tidligere pleide å bli utført av y-nemndene. Sentrale aktører i landets fylkesadministrasjoner gir uttrykk for at de er fornøyd med samarbeidet med opplæringskontorene. De finner at forholdet til opplæringskontorene reguleres i form av jevnlig møter, eller i form av løpende kontakt når det er behov for det. Opplæringskontorene pleier i sin tur forholdet til sine medlemsbedrifter, henter inn informasjon og oversender denne informasjonen videre til fylkeskommunen (s. 50–51).

Også i Riksrevisjonens (2016) undersøkelse av arbeidet med å skaffe flere læreplaser, er forholdet mellom fylkeskommune og opplæringskontor et tema. I rapporten kommer det fram at alle fylkeskommunene oppgir å ha jevnlig kontakt med opplæringskontor og selvstendige lærebedrifter, etter behov. Samtidig har fylkeskommunene mindre kontakt med lærebedrifter som er medlemmer av opplæringskontor, enn bedrifter som ikke er det. Revisjonen henviser til tidligere undersøkelser, som har vist at fylkene har varierende kapasitet til å følge opp lærebedrifter som står utenfor opplæringskontor. Opplæringskontorenes arbeid framstår som viktig: I intervjuene opplyser flere fylkeskommuner at de måtte ha fått tilført flere ressurser om de skulle overta oppgaver som i dag blir utført av opplæringskontorene (s. 59). Det kommer ikke fram hvor mange av fylkeskommunene som sier dette.

⁶ Nå yrkesfaglig fordypning (YFF)

Et av de tydeligste funnene i denne gjennomgangen av tidligere forskning, er den store variasjonen i hva som kjennetegner samarbeidet mellom y-nemnd og fylkeskommune – både slik fylkeskommunene ser det, og slik y-nemndene ser det. Overordnet finnes det få tegn til at y-nemndene har en stor rolle i kvalitetsarbeidet i fagopplæringen. Rogaland framstår som et unntak, der både sterk politisk deltakelse i nemnda, og vedtaksmyndighet over enkeltsaker tillegges stor betydning for y-nemndas forståelse av egen innflytelse. I litteraturen vi har referert her, påpekes det samtidig at det innenfor gjeldende rammer finnes et potensial for å utøve mer innflytelse. Gjennomgangen viser også at for fylkesadministrasjonen har kontakten med opplæringskontorene blitt viktigere de siste årene, og at kontorene utfører oppgaver som tidligere pleide å bli utført av y-nemndene.

3 Yrkesopplæringsnemndas interne arbeid

I dette kapitlet beskriver vi yrkesopplæringsnemndas interne arbeid og hvordan nemnda er organisert. Hvem er medlemmene, hvorfor sitter de i y-nemnda, og hvilke saker behandler de? Vi gjør også rede for hvilket kunnskapsgrunnlag nemndene baserer arbeidet sitt på.

3.1 Sammensetning og medlemmenes bakgrunn

Sammensetning

I ni av landets elleve y-nemnder er leder i y-nemnda en representant fra LO eller NHO. En vanlig modell er at LO og NHO bytter på å ha ledervervet og nestledervervet annen hvert år. I Innlandet er leder i y-nemnda høsten 2022 en representant fra næringslivet. I Rogaland var leder høsten 2022 en folkevalgt representant, og ikke ansatt i LO eller NHO.

Fra 2020 har alle organisasjoner som er representert i det nasjonale Samarbeidsrådet for yrkesopplæring rett til å ha et medlem i nemndene. Dette betyr at nemndene i prinsippet kan ha medlemmer fra LO, NHO, KS, YS, Spekter, Unio, Virke og Elevorganisasjonen. Alle er ikke representert i alle y-nemndene, men i de fleste nemndene sitter YS, UNIO (som regel ved Utdanningsforbundet), Virke og Spekter samt KS, NHO og LO. I tillegg har nemndene en lærlingerepresentant, og dette kan være samme representant som medlemmet fra Elevorganisasjonen. Våren 2023 har landets 11 y-nemnder på det meste 15 medlemmer (Agder, Troms og Finnmark, Vestfold og Telemark), og på det minste ni medlemmer (Oslo og Trøndelag). I de fleste nemndene sitter representanter fra fylkestinget, vanligvis to personer, med stemmerett. Et unntak er Innlandet, der politikerne i nemnda bare har møte- og talerett. I Oslo har det tidligere vært politikere i nemnda, men denne praksisen har blitt avsluttet – en av våre informanter gir uttrykk for at dette skyldes at disse medlemmene sjelden dukket opp på møtene. Noen medlemmer som representerer organisasjoner, kan også ha viktige politiske verv uten at dette framgår i fylkeskommunenes oversikt over y-nemndsmedlemmer. For eksempel er nestleder i y-nemnda i Nordland (per 2023) representant for LO, men også medlem i komiteen for utdanning i fylkestinget, uten at dette står oppgitt på fylkeskommunens informasjonsside om y-nemnda. I noen fylker, blant annet Nordland og Viken, er det etablert en rutine med at fylkesråd for utdanning og kompetanse er til stede på møtene.

Bakgrunn

I spørreundersøkelsen blant y-nemndsmedlemmer kartla vi om medlemmene hadde bakgrunn fra fagopplæringen. Blant respondentene i undersøkelsen, har 60 av 62 jobbet med fag- og yrkesopplæring i andre sammenhenger, i tillegg til å sitte i y-nemnda.

Halvparten av de spurte har selv yrkesfaglig utdanning. Blant LO-representantene gjelder dette 11 av 15 respondenter.

Nesten alle fra LO, YS, KS og utdanningsforbundet har tidligere erfaring med fagopplæring gjennom arbeid i organisasjonen. Det samme gjelder syv av tolv fra NHO, men bare tre av ni fra Spekter og Virke. I alt 10 av 62 respondenter har jobbet i opplæringskontor, blant dem sju respondenter fra Virke og Spekter. 12 av respondentene har jobbet med fag- og yrkesopplæring i bedriftssammenheng, de fleste fra NHO, Spekter eller Virke. Seks av de ni respondentene fra utdanningsforbundet har jobbet med yrkesfag i skolesammenheng.

Medlemmenes tilknytning til fagopplæringen er også et tema i intervjuene. Empirien tegner opp konturene av et dilemma: Er det viktigst at medlemmene har en sterk forankring i fag- og yrkesopplæring, gjerne med yrkesbakgrunn, eller er det viktigst at de er tett på de politiske beslutningstakerne?

Noen organisasjoner har vært opptatt av at de de oppnevner skal være folk som på en måte kanskje sitter de stedene hvor de er med på [beslutninger som angår fagopplæring]. Mens andre har vært mer opptatt av at de som skal sitte i en Y-nemnd skal ha en yrkesbakgrunn, de skal kunne noe om faget. For å sitte der, ikke nødvendigvis sitte der i kraft av en eller annen posisjon. (Y-nemndsleder)

Samtidig er det fullt mulig at medlemmene kan være påkoblet de politiske beslutningene, og ha yrkesfaglig bakgrunn. Intervjuene tyder på at det viktigste uansett er at engasjementet er til stede, både for fagopplæringen, og for regionen. Dette gjør at samarbeidet internt i nemnda kan være sårbart:

Det avhenger av personens engasjement, det er veldig sårbart. Noen organisasjoner er aktive og bidrar godt, kanskje fordi den som sitter der har en slik bakgrunn. Og så er det andre som er passive. (Fagopplæringssjef i fylkesadministrasjonen)

3.2 Intern organisering av arbeidet i y-nemnda

Antall møter varierer mellom fylkene, fra fem til ni møter i året. Møtene er i prinsippet tilpasset fylkeskommunens årshjul, og en vanlig modell er at nemnda får saker til behandling senest én uke før møtet i hovedutvalget for utdanning i de fylkene som har hovedutvalgsmodell og ikke parlamentarisme. Hovedutvalget for utdanning har ansvaret for fylkeskommunens oppgaver knyttet til utdanning, behandler og fatter vedtak som gjelder videregående opplæring. Nesten alle våre informanter oppgir at møtene i y-nemnda kommer før møtene i hovedutvalget. Kun i ett fylke oppgis det at «en del saker» kommer etter behandling i hovedutvalget, og dermed for sent til at det er mulig for nemnda å påvirke behandlingen av den aktuelle saken.

Fra intervjuene kommer det fram at sju av y-nemndene har etablert formelle eller uformelle arbeidsutvalg eller arbeidsgrupper som møtes utover de ordinære møtene i y-nemnda.⁷ Arbeidsutvalgenes mandat og varierer mellom fylkene. I mandatet går det et skille mellom arbeidsutvalg som fungerer som et formøte før nemndsmøtet, og arbeidsutvalg som har en operativ virksomhet utover dette. I fire av de sju fylkene, Viken, Nordland, Troms og Finnmark, og Vestfold og Telemark, gir informantene uttrykk for at arbeidsutvalgets primære anliggende er å forberede gjennomføringen av møtet med full nemnd. Her planlegger de saksrekkefølgen, og kan også påvirker

⁷ Ikke alle fylkene har formalisert dette. På generelt nivå refererer vi likevel til gruppene som «arbeidsutvalg» for leservennlighetens skyld. Vestland understreker at arbeidsutvalget ikke er formalisert.

dagsorden som settes på møtet. Et slikt arbeidsutvalgsmøte kan også brukes til å etterspørre andre saker fra fylkesadministrasjonen, eller mer informasjon fra administrasjonen. I de tre andre fylkene har arbeidsutvalget gitt seg et større mandat. I Agder har arbeidsutvalget fått fullmakt til å godkjenne lærebedrifter og i Oslo opprettes arbeidsutvalg etter behov, slik at egne arbeidsutvalg kan jobbe med spesifikke saker.

Vi finner også variasjon i hvem som sitter i arbeidsutvalget. Leder og nestleder, det vil si LO og NHO, er så godt som alltid med. Y-nemnda i Oslo kommenterer samtidig at i spesifikke tilfeller, avhengig av sak, kan det også være aktuelt med et arbeidsgruppemøte uten at LO eller NHO deltar. Her avgjør y-nemnda hvem som skal delta i den spesifikke gruppa på det forestående y-nemndsmøtet. I denne nemnda er det dermed ikke et fastsatt arbeidsutvalg, men mer fleksible utvalg der medlemmer kan tilpasses etter kjennetegn ved saken. I Vestland deltar KS i tillegg til leder og nestleder fra henholdsvis NHO og LO, og også i Viken hender det at KS deltar. I Agder, Oslo, Nordland, Troms og Finnmark og Vestfold og Telemark deltar også fylkesadministrasjonen, for eksempel fagopplæringsjef eller avdelingsleder. I Nordland og Vestfold og Telemark deltar i tillegg en representant fra hovedutvalget for utdanning.

To fylker, Trøndelag og Innlandet, har ikke et etablert arbeidsutvalg, men har likevel hatt praksis med arbeidsutvalg ved noen tilfeller. I Trøndelag var dette spesielt aktuelt under koronapandemien, der visse saker, blant annet tildeling av tilskudd, krevde snarlig behandling.

Innlandet har ikke et etablert arbeidsutvalg, men har ved noen tilfeller hatt ad hoc-arbeidsutvalg, uten at dette har blitt en etablert praksis. Etter det som kommer fram i intervjuene, er det fylkesadministrasjonen som har tatt initiativ til disse arbeidsutvalgsmøtene. Det er kun Møre og Romsdal og Rogaland som ikke har noen form for arbeidsutvalg i sine y-nemnder. I Rogaland diskuteres det imidlertid om det skal opprettes et AU. Dette framstår som et ønske primært fra LO og NHO. I Rogaland behandler y-nemnda saker med heving av lærekontrakter. Ifølge både fagopplæringsjef og leder i y-nemnda er argumentasjonen fra de store aktørene knyttet til nemndas arbeid med heving av lærekontrakter. Som eneste y-nemnd i landet, har y-nemnda i Rogaland vedtaksmyndighet på heving av lærekontrakter, og alle hevingsaker går til behandling i nemnda. Alle nemndsmedlemmene får innsyn i det som noen ganger kan være sensitive opplysninger, og etter utvidelsen er det dermed snakk om langt flere som får innsyn enn det var før 2020. Det er dermed ønskelig at slike saker heller behandles i et mindre arbeidsutvalg. Praksisen med arbeidsutvalg blir også nærmere beskrevet i kapittel 4, der vi skriver om samarbeidet mellom y-nemnda og fylkeskommunen.

Utvidelsen av nemnda og synet på representasjon

Etter 2020 har flere organisasjoner blitt med i y-nemndene som følge av lovendringen som ga alle organisasjoner som er med i Samarbeidsrådet for yrkesopplæring rett til å bli representert i y-nemndene. Utdanningsforbundet, YS, Virke og Spekter er blant organisasjonene som har kommet inn i y-nemndene. Dette forandrer arbeidet i y-nemndene og gjør nemndene til et større og litt mer tungrodd forum. At det har blitt etablert arbeidsutvalg og arbeidsgrupper under nemnda har delvis sammenheng med dette, men behovet for å ta raske beslutninger i forbindelse med koronapandemien har også spilt en stor rolle.

Flere av de intervjuede y-nemndslederne opplever at y-nemnda etter 2020 har blitt for stor til å fungere godt. Praksisen med arbeidsutvalg framstår som en måte å løse dette på. Å ha en liten nemnd hadde den fordelen at den fungerte mer effektivt, mener noen, både i noen av y-nemndene og i en av fylkeskommunene.

Det er naturlig at synspunktene innenfor nemnda er forskjellige avhengig av om man representerer de «gamle» eller de «nye» organisasjonene. I spørreundersøkelsen oppgir ti av de 62 respondentene at de er helt enig i at y-nemnda har blitt for stor til å fungere godt etter utvidelsen. Langt flere, 21 respondenter, er helt uenige i dette og mener dermed ikke at y-nemnda er for stor. 14 er delvis enige i at den er for stor, 11 er delvis uenige, og seks respondenter mener det er vanskelig å si. Selv om noen av medlemmene, primært fra NHO og LO, mener at nemnda har blitt for stor, er det langt flere som er uenige i dette, og halvparten av de som har svart på undersøkelsen er lite bastante i sin holdning til dette spørsmålet.

Intervjuene med informantene fra fylkesadministrasjonen formidler på sin side et variert, men mer positivt syn på at nemnda nå inkluderer flere organisasjoner. En informant påpeker at de nye medlemmene viser stort og positivt engasjement for fagopplæringen. En annen informant anser utvidelsen som en mulighet for å få betydningen av fag- og yrkesopplæring forankret i flere organisasjoner, for eksempel lærerorganisasjoner med medlemmer som jobber i skoler der det kan være for lite vekt på yrkesfag:

Hvis vi skal heve kvaliteten i fag- og yrkesopplæringen, så startet jo den overgangen fra ungdomsskolen til videregående. (...) Og skolen må ha en forståelse av at de har en viktig rolle i å samhandle med arbeidslivet og forberede til det. (Fagopplæringsansvarlig i en fylkeskommune).

To representanter fra fylkeskommunene nevner imidlertid også at størrelsen på nemnda slik den er i dag, kan gjøre det vanskeligere å få alle til å samles til et fysisk møte. Dette resulterer i at møter blir holdt digitalt, noe som kan bidra til at flere nye medlemmer holder seg mer passive.

Et sentralt spørsmål er hvordan man mener y-nemndsmedlemmer på den ene siden skal vektlegge overordnede interesser, og på den andre siden interessene fra den organisasjon man representerer. Her er det flere syn på hvordan rollen som representant og y-nemndsmedlem bør ivaretas, noe som vi også omtaler på grunnlag av data fra spørreundersøkelsen i avsnitt 3.3. En innvending som kommer fram i intervjuene med flere y-nemndsledere fra LO og NHO, er at de opplever at noen av medlemmene fra de nye organisasjonene jobber for særinteresser framfor de bredere interessene til sin organisasjon eller for den overordnede kvaliteten i fagopplæringen. Dette kan handle om hvor disse medlemmene kommer fra, og hvilken rolle de tar, men også om liten erfaring med rollen som y-nemndsmedlem. En organisasjon som Virke kan være representert ved en ansatt i et opplæringskontor. Noen y-nemndsledere opplever dette som prinsipielt problematisk, fordi et opplæringskontor kan ha økonomiske interesser i dimensjonerings spørsmål. Informantene påpeker også at den regionale forankringen i noen tilfeller mangler. Også andre interesse motsetninger trekkes fram, for eksempel mener noen y-nemndsledere at Utdanningsforbundets representanter vurderer spørsmål som gjelder fag- og yrkesopplæring mest ut fra læreres ståsted og interesser, men som vi ser i 3.3 opplever de ikke det slik selv. Intervjuene tyder likevel på at det representerer medlemmers interesser og samtidig tjene fagopplæringen som helhet, kan være en vanskelig balanse. Det er verdt å påpeke at det å ha flere hatter er noe som forekommer også blant medlemmer fra organisasjonene som satt i nemnda før utvidelsen. Representanter fra NHO kan være bedriftsledere, noe som kan gi bransjefokus, og representantene kan ha partipolitisk tilknytning. En y-nemndsleder kommenterer også at det noen ganger kan være vanskelig å vite hvilken hatt man skal ha i saker som gjelder forhold i en lærebedrift – fagforeningshatten eller y-nemndshatten. Det trekkes også fram et eksempel med intern uenighet i NHO

rundt en enkeltsak, en håndverksbransje forfektet ett syn, og et bemanningsbyrå ett annet.

En tolkning av disse svarene kan være at det ligger en forventning fra y-nemndslederne om at medlemmene skal ta et overordnet ansvar for fag- og yrkesopplæringen og ikke bare være partsrepresentant. Dette vil også bidra til at arbeidet i nemnda blir bedre. Samtidig må det også anses legitimt å fremme interessene til den organisasjonen man representerer i nemnda. Derimot er det åpenbart illegitimt å ensidig fremme sitt opplæringskontors eller sin bedrifts økonomiske interesser. Problemstillingen med at man har flere hatter er ikke ny, men at dette oppleves som mer problematisk etter utvidelsen av y-nemnda, kan skyldes at det bringer opp nye konfliktlinjer og rollemotsetninger, og at medlemmer fra nye organisasjoner kanskje kan mindre om y-nemndsarbeid og er mindre vant til å håndtere flere hatter.

Et tema som trekkes fram, er at det kan være vanskelig for representanter fra lærerorganisasjonene å stemme i saker som gjelder dimensjonering, fordi slike spørsmål også innebærer en risiko for overtallighet hos lærere. Dette kan føre til dissens i slike spørsmål. Intervjuene viser en varierende grad av aksept for dette hos y-nemndsledere, men hvis nemnda er enig om de overordnede linjene, kan enkeltstående tilfeller av dissens i bestemte typer saker være lettere å akseptere.

3.3 Motivasjon for nemndsarbeid og forankring i egen organisasjon

I dette avsnittet gjør vi rede for hvordan y-nemndslederne forstår sitt eget mandat. Vi beskriver også hvordan de forstår sin tilknytning til egen organisasjon, og hvordan de vurderer andre medlemmers organisatoriske forankring. Her trekker vi også inn funn fra spørreundersøkelsen, der andre organisasjoner enn de som nemndslederne representerer har fått komme til orde.

Intervjuene våre tyder på at y-nemndslederne og nestledere ser det som sin oppgave å fremme arbeidslivets behov og interesser når det gjelder fagopplæringen i fylket. Dette illustreres i sitatet under, der en leder fra NHO svarer på hvilke interessehensyn vedkommende ivaretar i nemnda:

(...) vi har brukt en god porsjon med år på å komme dit at det er arbeidslivets behov. Og da handler det om arbeidslivet i virkelig bred forstand, ikke nødvendigvis bare NHOs behov. Det er det som skal være styrende og førende for det arbeidet vi legger til grunn. Så det at vi klarer å holde den fanen høyt, det har nok vært, og er nok fortsatt viktig. (Y-nemndsleder)

Hvordan nemndsledere og -medlemmer ser sitt mandat i forhold til egen organisasjon, handler også om hvilken motivasjon organisasjonen har for å sitte i nemnda. I sitatet over framstår arbeidslivets behov, rent overordnet, som den viktigste motivasjonen for å drive nemndsarbeid - det å påvirke rekrutteringen til yrkesfag er viktig for arbeidsgiversiden. Også på arbeidstakersiden framstår dette som en viktig grunn til å sitte i y-nemnda. I sitatet understreker en y-nemndsleder fra LO hvordan motivasjonen for å sitte i nemnda handler om både rekruttering til yrkesfag, og kvaliteten i fagopplæringen:

LO vil at så mange som mulig skal ta yrkesfag, så det å bidra til rekruttering inn i yrkesfaget, det er det ene mandatet og så er kvalitet det andre. (Y-nemndsleder).

I spørreundersøkelsen spurte vi respondentene hva som var organisasjonens viktigste grunner for å sitte i nemnda. Her ga vi respondentene fem svaralternativer. Det var mulig å krysse av for flere.

Tabell 3.1 Hva vil du si er de viktigste grunnene til at din organisasjon ønsker å være med i y-nemnda? Flere svar mulig. Antall.

	LO	NHO	YS	Spekter/ Virke	Utdannings- forbundet/SL	Elevorg./ Lærling.	Politisk parti	KS	Totalt
Å påvirke det yrkesfaglige skoletilbudet i fylket	14	10	4	8	9	2	3	3	53
Å jobbe for flere læreplasser	11	8	4	4	3	2	2	3	37
Å sikre rekruttering av elever til yrkesfagene	10	8	2	6	5	1	1	2	35
Generell innflytelse på fag- og yrkesopplæringen regionalt/i fylket	10	8	2	7	7	0	1	2	37
Være med og ta ansvar for fag- og yrkesopplæringen i fylket	12	10	2	3	8	1	2	1	39
N	15	12	4	9	9	2	4	5	60

Nesten alle svarte «Å påvirke det yrkesfaglige skoletilbudet i fylket» Blant alle respondentene er det å påvirke det yrkesfaglige skoletilbudet i fylket enten den viktigste grunnen eller blant de to viktigste– 85 prosent svarer dette. Blant LO-representantene svarer 14 av 15 dette, og i NHO 10 av 12. Også i YS, Spekter, Virke, Utdanningsforbundet og SL stiller nærmest alle respondentene seg bak dette. Å sikre rekruttering til yrkesfagene, og å sikre kvaliteten i fagopplæringen, er ikke med som egne svaralternativer, men «Å påvirke det yrkesfaglige skoletilbudet» kan forstås både som å påvirke kvaliteten i opplæringen i skolen, og å påvirke dimensjoneringen.⁸

Dette reflekteres også i intervjuene med y-nemndslederne. To av lederne fra NHO sier eksplisitt at deres hovedmotivasjon for å sitte i nemnda er et ønske om å påvirke dimensjoneringen av det yrkesfaglige skoletilbudet i regionen. De øvrige lederne uttrykker at dimensjonering av opplæringstilbudet er blant de viktigste sakene.

Noen av de vi har intervjuet sier at de ser det som sin oppgave å fremme sin organisasjons interesser. Særlig gjelder dette LO-representantene. Selv om de ulike lederne uttrykker seg litt ulikt, virker det ikke som denne forskjellen spiller noen særlig rolle for hvilke standpunkter de inntar. Dette skyldes, ifølge en informant, at LO, NHO og til dels KS har mange felles interesser og derfor ofte ivaretar et felles syn fra arbeidslivssiden i nemnda. I spørreundersøkelsen ser vi at de fleste svarer å «være med og ta ansvar for fag- og yrkesopplæringen i fylket» som en grunn til å være med i y-nemnda, med unntak av en del representanter fra Virke, Spekter og KS.

I spørreundersøkelsen undersøkte vi videre hvilken kontakt y-nemndsmedlemmene har med egen organisasjon i forbindelse med møtene i nemnda, og hvilken kontakt de har med andre organisasjoner og bedrifter.

⁸ Respondentene fikk også mulighet til å skrive inn åpne tekstsvare. To svar var knyttet til dimensjonering i VGS, og ett svar knyttet til kvalitet på fagutdanningen.

Tabell 3.2 I forkant av møtene i y-nemnda, hvor ofte gjør du følgende ... Antall (n = 60)

	Hver gang	Noen ganger	Sjelden	Aldri
Rådfører meg med egen organisasjon nasjonalt	2	28	20	10
Rådfører meg med egen organisasjon lokalt	20	35	2	4
Rådfører meg med folk i bedrifter, virksomheter eller opplæringskontor	4	37	12	7
Rådfører meg med folk fra min organisasjon som sitter i y-nemnder i andre fylker	1	32	23	4
Snakker med folk fra andre organisasjoner i y-nemnda	8	34	15	3

Vi ser at 55 av 60 oppgir at de rådfører seg med egen organisasjon lokalt, enten hver gang eller noen ganger. Det er særlig i NHO (5 av 12) og lærerorganisasjonene (6 av 9) som rådfører seg med lokal organisasjon hver gang. Det er kun enkelte representanter fra YS, Spekter, Virke og KS som oppgir at de aldri gjør dette, noen av disse har heller ikke lokale organisasjoner. I Spekter og Virke er det derimot flere som oppgir at de rådfører seg med nasjonal organisasjon.

Et flertall oppgir at de noen ganger rådfører seg med representanter fra bedrifter og opplæringskontor. Dette gjelder innenfor LO, NHO, Spekter, Virke og KS.

Vi spurte også medlemmene om de har kontakt med andre organisasjonsfeller som sitter i andre y-nemnder, enten i et formelt nettverk, eller uformelt, om saker som diskuteres i y-nemnda. Omtrent 70 prosent (43 respondenter) av medlemmene oppgir at de har slik kontakt – 31 prosent har kontakt i et formelt nettverk, og 45 prosent har uformell kontakt. Dette gjelder også et flertall fra organisasjoner som YS, Spekter og Virke.

Y-nemndsederne forteller om slik kontakt i intervjuene, og flere NHO-representanter sier at de har faste grupper i NHO regionalt som de kontakter når sakene kommer. Ledere fra både LO og NHO forklarer at de bruker nettverk med folk som sitter i yrkesopplæringsnemnder i andre regioner. En NHO-representant sier at de bruker dette «uformelle» nettverket aktivt:

Det nyeste eksemplet var fagbrev på jobb-ordningen, da var det å høre «Hva har dere gjort? Hvordan gjør dere det? Hvordan fungerer det?». Og så en liten runde med tilbakemeldinger fra de andre, og så tar jeg det med også inn i det arbeidet som vi gjør. (Y-nemndsleder)

I intervjuene finner vi at de fleste y-nemndslederne som regel forankrer synspunktene de fremmer i nemnda i egen organisasjon, som regel den lokale organisasjonen i fylket, selv om det finnes enkelte som i liten grad gjør det. En LO-representant sier: «Jeg bruker organisasjonen, jeg sitter ikke der på vegne av meg selv.» Forankringen skjer ofte uformelt fra sak til sak med forbund og foreninger når det er saker som berører dem, men det finnes også etablerte fora som kan brukes.

Samtidig avhenger forankring i egen organisasjon av hvilken sak det gjelder. I noen saker sjekker y-nemndslederen med sin organisasjon på nasjonalt nivå for å være sikker på at synspunktene som fremmes er i tråd med organisasjonens politikk. En nemndsleder forklarer at det i en nasjonal høringssak vil være naturlig å ta en avsjekk med hovedkontoret i organisasjonen, samtidig som man kan spille inn lokale perspektiver. Dette kan tolkes som at det i slike saker er noe mindre handlingsrom enn saker som angår regionen direkte. Eksempler på sistnevnte er saker som gjelder prøvenemndsarbeid eller opprettelsen av prøvestasjoner – her kan man forme politikken

mer på egen hånd. Fra intervjuene kommer det også fram at i saker som gjelder dimensjonering, er det naturlig å ta kontakt med den aktuelle bransjeorganisasjonen.

LO og NHO har flere medlemmer i nemndene og prøver å samle sin fraksjon om et felles synspunkt. I geografisk utstrakte fylker sjekker også nemndsleder med representanter for regionene innenfor fylket. En NHO-representant sier at vedkommende sjekker ut enkelte saker med opplæringskontor også.

I mange av fylkene snakker LO- og NHO-representantene sammen før y-nemndsbehandlingen, enten i formelle fora som arbeidsutvalg eller uformelt. I spørreundersøkelsen kommer det fram at dette også gjelder de fleste i andre organisasjoner (se også tabell 3.1). For eksempel oppgir tre av fire YS-representanter at de noen ganger snakker med andre nemndsmedlemmer, og det samme gjelder sju av ni representanter fra Spekter og Virke, og seks av åtte representanter fra lærerorganisasjonene.

3.4 Hva er nemndas oppgaver og hvilke saker behandler den?

Fylkestingssaker som har relevans for yrkesopplæringsnemnda, skal i prinsippet komme til behandling i y-nemnda. Agendaen for møtene i y-nemnda inneholder dermed en rekke ulike saker, og vi vil i dette kapitlet bare gå litt inn i enkelte utvalgte typer, og hvordan informantene opplever disse sakene.

Noen saker er faste orienteringssaker. Dette kan være saker som handler om antallet nye lærekontrakter, eller fylkeskommunens arbeid på bestemte områder, som opplæring av flerspråklige elever.

I andre saker etterspør fylkesadministrasjonen innspill og råd. Dette gjelder for eksempel saker som angår dimensjoneringen av skoletilbudet.

Forslag til nye prøvenemndsmedlemmer er et tema der fylkesadministrasjonen ønsker innspill fra y-nemnda. Prøvenemndene er også et område der y-nemndslederne selv uttrykket at de ønsker mer innflytelse. En fagopplærings sjef opplever at nemndsmedlemmene ikke nødvendigvis kjenner bransjene godt nok til å komme med forslag:

Ja, men det store flertallet er det jo vi i organisasjonen som går ut med, for vi kjenner jo alle bedrifter i fylket ned på detalj og hvem vi kan spørre og sånn. Og y-nemnda har ikke den kjennskapen til alle bransjer, det er naturlig at det er slik. (Fagopplærings sjef)

En y-nemndsleder i et annet fylke uttrykker på sin side at y-nemnda ikke får tilstrekkelig informasjon for å kunne komme med forslag, og at de savner oversikten over hvordan prøvenemndene er satt sammen, inkludert et innblikk i hvem som skal fortsette, og hvem som slutter. Slik ville det også bli enklere å komme med forslag. En annen leder forteller at de ønsker å ha bedre innsikt i hvilken opplæring prøvenemndene får, og hvilke vurderingskriterier prøvenemnda bruker.

I noen tilfeller ber y-nemnda fylkesadministrasjonen om å gjøre mer med en spesifikk sak eller å lage en sak på et spesifikt område til neste møte.

Rogaland er det eneste fylket der y-nemnda behandler såkalte hevingssaker, det vil si oppheving av lærekontrakter. Andre fylker stiller seg kritisk til at nemnda skal behandle slike saker, først og fremst av personvern hensyn, men også fordi slike saker skal behandles fortløpende, og det er uheldig om berørte parter skal måtte vente på behandling i y-nemnda før saken blir lukket. I ett fylke forteller informanten at det kan være aktuelt å legge fram en slik sak for y-nemnda i spesielle tilfeller:

Men det hender jo at man kanskje hvis man får vite om et eller annet som man føler at her har det gått litt fort i svingene, så tar man jo kontakt eller spør dem

eller ber dem om å følge ekstra opp en eller annen bedrift som man kanskje har hatt et problem med. Men det er jo de gangene man sliter litt med hvilken hatt man egentlig har på hodet. Om vi har på oss fagforeningshatten eller Y-nemnds hatten. (Nestleder, y-nemnd)

Rogaland er også det eneste fylket der dimensjonering ikke blir framstilt som det viktigste temaet y-nemnda behandler. Rogaland har en egen inntaksnemnd, et politisk utvalg, som behandler dimensjoneringen.⁹ Y-nemnda i Rogaland blir, ifølge vår informant, bare orientert i saker som gjelder dimensjonering – den gir ikke formelle innspill til fylkesadministrasjonen.

I kapittel 4 drøfter vi betydningen av behandlingen av enkeltsaker kontra overordnede saker.

3.5 Internt arbeid i nemnda – konflikt kontra konsensus

Y-nemndslederne skal lede nemnda og være nemndas representant utad. De skal gi uttalelser, råd og bidra til å fatte vedtak til det beste for fag- og yrkesopplæringen i sin region. De har en forankring i en arbeidsgiver- eller arbeidstakerorganisasjon, men skal også etterstrebe enighet internt i en nemnd der medlemmene kan ha ulike oppfatninger om hva som best tjener fagopplæringen. Y-nemndsledere skal fungere både som talspersoner for en samlet nemnd og for sin organisasjon. Slik sett har de to hatter uten at de opplever det som noe stort problem. Dette skyldes delvis at de mest innflytelsesrike medlemmene i nemnda med flest representanter, LO, NHO og til dels KS, i stor grad opplever at de har felles interesser. Alle lederne beskriver dialogen mellom LO og NHO som god. En av lederne oppfatter det som avgjørende for nemnda som helhet at samarbeidet mellom disse organisasjonene fungerer:

Mitt inntrykk er at det er godt forhold mellom LO og NHO er viktig for samarbeidet i y-nemnda generelt, om det hadde skåret seg tror jeg de ville kjent litt på det i nemnda også. (Y-nemndsleder)

Intervjuene tyder på at y-nemndslederne opplever at det i stor grad er LO og NHO, deres egne organisasjoner, som setter standard internt i nemnda. Tre av nemndslederne sier eksplisitt at det er disse organisasjonene som er mest engasjerte i y-nemndsarbeidet.

For å si det rett ut er det stort sett LO og til en viss grad NHO som er veldig aktive, de andre henger seg på. (Y-nemndsleder)

Intern konsensus framstår som et ideal. Generelt uttrykker lederne at de jobber for å komme til enighet, også i saker der medlemmene i utgangspunktet har ulike meninger: Her kan man lande enstemmig til slutt, etter at synspunkter har blitt luftet og hørt. Særlig oppleves det som viktig at LO og NHO lykkes i å bli enige om et felles standpunkt. En nemndsleder forklarer at dette handler om å framstå som en seriøs aktør:

Det er veldig få saker hvor vi er uenige med LO, og da jobber vi hardt for å finne en felles enighet for å klare å framstå som en tydelig og seriøs aktør sånn fra nemndas side. (Y-nemndsleder)

⁹ Inntaksnemnda i Rogaland har myndighet til å fatte vedtak om justering av klasser i videregående skoler, i henhold til vedtatt tilbudsstruktur basert på anbefalinger fra fylkesdirektøren.

Én leder sier samtidig at et godt samarbeid også må ha en kultur for uenighet, og at det at noen saker går til votering også kan bidra til å skape engasjement. Også en annen leder framhever poenget med at uenighet *synliggjøres* utad, de gangene man faktisk ikke kommer til enighet. Uenighet kan blant annet synliggjøres i vedtaksform.

Som gjennomgangen i avsnitt 3.2 viser, er det saker som er preget av uenighet mellom organisasjonene, som i tilfeller der Utdanningsforbundet tar dissens i saker som gjelder dimensjonering. I spørreundersøkelsen dekket vi dette temaet gjennom fire spørsmål. Svarene viser at nemnda opplever at de er enige om mange saker. Samtidig oppgir 43 prosent av y-nemndsmedlemmene at de av og til er uenige om saker som gjelder dimensjonering, og 21 prosent er av og til uenige om saker som gjelder godkjenning av lærebedrifter og heving av lærekontrakter. Nærmere 40 prosent oppgir at de av og til er uenige om «andre saker». Ikke overraskende ser arbeidet med å skaffe lære plasser ut til å være temaet der det er størst konsensus i nemnda – 84 prosent oppgir at de stort sett er enige om dette.

Hvordan håndteres uenighet i nemnda, slik medlemmene ser det? I tabell 3.3 har respondentene tatt stilling til fire påstander knyttet til dette temaet. Rent overordnet demonstrerer tabellen at det interne nemndsarbeidet kjennetegnes av en søken etter en felles løsning, og at også mindretallets syn blir lyttet til. Samtidig er det 16 respondenter som svarer at påstanden om at mindretallets syn i liten grad blir lyttet til, verken passer godt eller dårlig. Dette kan skyldes at noen medlemmer opplever at mindretallets syn ikke alltid blir lyttet til. Videre tyder svarene på at uenighet i liten grad løses ved at nemnda unnlater å gi felles uttalelse eller gjøre felles vedtak.

Tabell 3.3 I hvilken grad passer påstandene nedenfor om behandlingen av saker hvor det er uenighet innad i nemnda? Antall.

	Passer svært godt	Passer ganske godt	Verken eller	Passer ganske dårlig	Passer svært dårlig	Vanskelig å si	n
Vi prøver å finne en løsning som alle kan slutte seg til	31	27	2	1	0	0	61
Ulike syn blir lyttet til, selv om ikke alle er enige i løsningen	33	21	5	1	0	0	60
Mindretallets syn blir i liten grad lyttet til	2	5	16	17	20	1	61
Uenighet løses ved at nemnda ikke gir noen felles uttalelse/vedtak	3	5	7	21	21	2	59

Én av fire respondenter oppgir at det av og til hender at deres organisasjon kommer i mindretall, og ikke får gjennomslag for sitt syn. I LO svarer 14 av de 15 respondentene at dette skjer sjelden eller aldri. Blant NHO-medlemmene svarer 7 av 12 det samme, og 5 av 12 oppgir at dette skjer av og til. Siden tallene er små i denne undersøkelsen, er vi varsomme med å trekke konklusjoner på organisasjonsnivå. Det er likevel interessant å se hva de andre organisasjonene svarer på dette. Fra medlemmer i Virke og Spekter har ni personer svart på undersøkelsen – dette utgjør halvparten av alle y-nemndsmedlemmer fra disse organisasjonene. Tre av disse oppgir at de noen ganger ikke får gehør for sitt syn, mens de fleste, fem av ni, oppgir at dette sjelden forekommer. I Utdanningsforbundet og SL har ni av totalt tolv medlemmer svart på undersøkelsen. Her oppgir over halvparten, fem personer, at dette skjer ofte (én person) eller av og til (fire personer). Dette er selvsagt små tall, men respondentene utgjør likevel en betydelig andel av medlemmene fra disse organisasjonene og gir dermed et innblikk i hvordan disse opplever sin innflytelse internt. Svarene stemmer godt med de

kvalitative intervjuene med nemndsledere; her kom det fram at disse organisasjonen noen ganger fronter et annet ståsted enn nemnda forøvrig, med mer vekt på læreres ståsted. Da er det også verdt å merke seg at fire av disse ni medlemmene mener at det sjelden forekommer at de kommer i mindretall og ikke får gjennomslag for sitt syn.

Vi ønsket også å kartlegge medlemmenes overordnede opplevelse av den interne behandlingen av saker i y-nemnda. Rundt en av fire svarer her at dette fungerer svært godt. To av tre respondenter opplever at behandlingen av saker totalt sett fungerer ganske godt. Kun fem respondenter oppgir at dette fungerer ganske dårlig. Fire av disse har utdypet dette i et åpent tekstsvaer. Her kommer det fram at et medlem fra en lærerorganisasjon opplever følgende: «Vi blir oversett i referatene. Våre innspill kommer ikke med». En annen kommentar viser til at leder i nemnda har for stor påvirkningskraft, mens en tredje kommentar er knyttet til utfordringen med medlemmer uten regional tilknytning og stort forfall til møter i nemnda. Den fjerde kommentaren er knyttet til timingen av saker og således til samarbeidet med fylkesadministrasjonen – et tema for kapittel 4.

4 Yrkesopplæringsnemndas innflytelse

4.1 Innledning

Yrkesopplæringsnemnda er den formelle arenaen for partssamarbeid om fagopplæringen. I hvilken grad og på hvilken måte påvirker yrkesopplæringsnemnda styringen og utviklingen av fagopplæringen i fylkene? Er det forskjeller mellom fylkene? Og mellom ulike typer saker? Hva gir yrkesopplæringsnemnda innflytelse?

Yrkesopplæringsnemnda har stått sentralt i politiske styringsdokumenter om fagopplæringen (Høst & Michelsen, 2015). Dette gjenspeiles også i nyere styringsdokumenter (f.eks. Meld. St. 21 (2020-21)). Nemndas sentrale rolle er knyttet til dens nærhet til og kunnskap om arbeidslivets behov og ønsker. At styringen av fagopplæringen skjer i en grad av samforstand med arbeidslivets ønsker og behov sees derfor som viktig for fagopplæringssystemet kvalitet og legitimitet. Samtidig har det skjedd en dreining i oppfatningene både hos utdanningsmyndighetene og partene selv i hva som skal være nemndas og partenes rolle, noe som tydeligst kom til uttrykk med endringene i opplæringsloven i 2007. Fra å ha hatt en besluttende rolle i enkeltsaker, som godkjenning av lærebedrifter, var tanken at y-nemnda nå skulle ta en mer overordnet og strategisk rolle i styringen av fagopplæringen. I dette lå det også en tanke om y-nemnda skulle ta en mer proaktiv rolle. Beslutningsmyndigheten i enkeltsakene ble derimot overført til fylkeskommunen.

Yrkesopplæringsnemnda er ikke bare en arena for partssamarbeid, også organisasjoner som ikke er arbeidslivsorganisasjoner i sektorer med faglærte, er representert i nemnda. Nemnda er derfor en arena for å diskutere fagopplæringsspørsmål med alle organisasjoner som har en legitim interesse i dette. Dette gir nemnda en tosidig rolle som det er interessant å vite hvordan fylkeskommunene og nemndene løser: Skjer det et samarbeid på to nivåer, ett rendyrket partssamarbeidsnivå mellom fylkeskommunene og de tradisjonelt toneangivende organisasjonene i nemnda, LO og NHO, og ett mer allment mellom fylkeskommunen og nemnda som helhet?

I dette kapitlet analyserer vi hvilken rolle nemnda har i styringen og utviklingen av fagopplæringen, og hva det sier om hvordan partssamarbeidet om fagopplæringen fungerer.

4.2 Forståelse av partssamarbeidets rolle – sees partene som medeiere eller høringsinstanser?

Partssamarbeidet om fagopplæringen kan ta ulike former. Når det gjelder grad av involvering og medeierskap plasserer opplæringsloven ansvar og vedtaksmyndighet entydig hos fylkeskommunen, men loven sier også at yrkesopplæringsnemndas syn skal tillegges vekt, endatil avgjørende vekt fra 1.august 2024. Dette etterlater et spenn av muligheter for hva som skjer praksis. Partssamarbeidet kan spenne fra å være ren informasjonsutveksling via koordinering til felles beslutningstaking.

Tidligere forskning tyder på det er variasjon i synspunktene i fylkeskommunen både om hva partssamarbeidet bør være og hvordan det faktisk fungerer (Gjerustad et al., 2015). I vårt intervjumateriale framgår det at fagopplæringsansvarlig og y-nemndsleder i noen fylker har en oppfatning av at de er felles eiere av fagopplæringsssystemet. Her er det ofte dialog mellom nemndsledelsen og fylkeskommunen utenom nemndsmøtene, og sakene blir som regel drøftet med nemnda på et tidspunkt som gjør det mulig å påvirke administrasjonens forslag (se avsnitt 4.2). Selv om samarbeidet ikke kan beskrives som felles beslutningstaking, er det en ganske høy grad av koordinering der nemndas synspunkter blir forsøkt tatt hensyn til i beslutningene som tas i fylkeskommunen.

I andre fylker har y-nemndsleder større forventninger til involvering enn fylkeskommunen ser som naturlig, fordi nemnda av fylkeskommunen blir sett på som et rådgivende organ. Dette skaper gnisninger i samarbeidet. En y-nemndsleder sier:

Yrkesopplæringsnemnda skal være en faglig ressurs [...], ikke bare et rutinemessig avsjekkpunkt (Y-nemndsleder)

En annen y-nemndsleder sier:

I vårt fylke [er vi] mest et høringsorgan. Vi burde hatt mer innflytelse på dimensjoneringen av tilbudet da vi sitter tettest på arbeidslivets behov. (Y-nemndsleder)

Om nemnda er en faglig ressurs eller et avsjekkingspunkt har å gjøre med hvor tett dialog det er mellom administrasjon og nemnd, hvor tidlig nemnda eller ledelsen av nemnda involveres, og hvilken vekt som legges på nemndas synspunkter. Det er nyanser i holdningen til hva samarbeidet skal være, det vil si hvor sterkt tanken om partenes innflytelse og eierskap til fagopplæringen står i fylkeskommunen. En fagopplæringsansvarlig mener at yrkesopplæringsnemnda ikke fungerer godt som arena og ramme for partsamarbeidet:

Strukturen og formen kan være til hinder for å få til litt gode relasjoner og god dialog og litt flyt, altså det blir for statisk. (Fagopplæringsansvarlig i en fylkeskommune)

Vedkommende ønsker seg et formelt, men mindre byråkratisk samarbeid:

Yrkesopplæringsnemnda sånn som det er satt sammen nå mener jeg ikke er hensiktsmessig. Det blir for tung forvaltningsstruktur. Man bruker for mye tid på ting som egentlig vi likevel bestemmer. Sånn at jeg synes at vi bruker litt vel mye ressurser i forhold til hva vi har igjen. (Fagopplæringsansvarlig i en fylkeskommune).

Også andre kan oppleve nemnda som en litt stor og tungrodd struktur, men ingen andre etterlyser et alternativ til nemnda, snarere er det et slik at uformell kontakt supplerer de formelle møtene i nemnda.

Yrkesopplæringsnemndas rolle påvirkes ikke bare av hvilken rolle fylkeskommunen tillater den å få, men også av hvor aktivt partene i nemnda deltar og hvor godt faglig kunnskapsgrunnlag den makter å spille inn. Deltakelse og ledelse av nemnda krever ressurser som organisasjonen og den enkelte må sette av. Det synes som nevnt i kapittel 3 å variere mellom fylkene hvor mye tid nemndsleder kan legge i arbeidet og hvilke muligheter nemnda har til å involvere seg. Y-nemndas bidrag til det faglige kunnskapsgrunnlaget omtales mer i avsnitt 4.5.

Rolleoppfatningen er også et tema i spørreundersøkelsen blant y-nemndsmedlemmer. Et stort flertall er helt (64 prosent) eller delvis (20 prosent) enig i en påstand om at fag- og yrkesopplæringen bør være et felles eie mellom utdanningsmyndighetene og arbeidslivets parter. Synet har 2/3-flertall eller mer i alle kategorier av y-nemndsmedlemmer. Når det gjelder hvordan yrkesopplæringsnemnda faktisk fungerer, er imidlertid mange medlemmer, 69 prosent, enig i en påstand om at «Y-nemnda slik den fungerer i mitt fylke, er først og fremst en høringsinstans». Kun 28 prosent er uenige. Idealet om et delt eierskap til fagopplæringen oppleves derfor ikke som realisert, bortsett fra i noen få fylker. Det må tas forbehold om at respondentene kan legge litt ulikt innhold i ladede begreper som felles eie og høringsinstans. Representanter fra LO og andre arbeidstakerorganisasjoner er oftere uenige i at nemnda fungerer som en høringsinstans, noe som tyder på at de oftere føler seg tett involvert. Det samme gjelder imidlertid ikke representanter fra NHO og andre arbeidslivsorganisasjoner, noe som er litt uventet ettersom NHO har omtrent like mange nemndsledere som LO.

4.3 Overordnet og proaktiv styring?

Vedtaksmyndigheten i enkeltsaker ble flyttet fra nemnda til fylkeskommunen ved endringen av opplæringsloven i 2007. Det ble da et uttalt mål at nemnda skulle bli mer overordnet, strategisk styrende og mer proaktiv, det vil si ikke bare respondere på saker fra fylkeskommunen. Forskning fra noen år tilbake basert på intervjuer i tre fylker tyder på at nemnda da var på leting etter en ny rolle, men at lite tydet på at de da hadde tatt en strategisk styrende rolle (Høst & Michelsen, 2015).

I dette prosjektet har vi prøvd å svare på de to spørsmålene: Tar nemnda en overordnet styrende rolle? Er nemnda proaktiv, eller responderer den mest på fylkeskommunens saker? Vi analyserer dette ved å se i hvilken grad y-nemnda selv setter dagsorden og hvilken type saker de behandler. Omtalen av dagsorden bygger i stor grad på funn omtalt i det tidligere publiserte faktaflaket fra prosjektet (Aspøy & Nyen, 2023).

Dagsorden og sakspapirer

Intervjuene viser at yrkesopplæringsnemnda i liten grad selv setter dagsorden. Y-nemndas dagsorden bestemmes i alle fylker i stor grad av saker fra fylkeskommunen. Noen anslår at tre fjerdedeler av sakene i sitt fylke kommer fra administrasjonen i fylkeskommunen (Aspøy & Nyen, 2023). Det varierer likevel mellom fylkene. I et fylke sier både y-nemndsleder og fagopplæringsansvarlig i fylkeskommunen at y-nemnda tar opp en del saker på eget initiativ, noe som sees som positivt. I et annet fylke ble y-nemnda mer aktiv og fikk styrket sin rolle ved at en ny y-nemndsleder kom inn og tok flere initiativ. I et tredje fylke sier derimot fagopplæringsansvarlig at dagsorden «går litt på «autopilot» og vedkommende «ønsker at de [y-nemnda] også etter spurte unike saker, det er det lite av».

Dagsorden følger i stor grad av hvilke saker som skal opp til politisk behandling. Viktige saker, som dimensjoneringen av skoletilbudet, kommer til faste tidspunkter. Flere av y-nemndslederne ser det derfor ikke som en svakhet at nemnda er reaktiv, så lenge nemnda involveres i de sentrale sakene.

Nemndsmedlemmene selv sier de tar opp saker i nemnda til behandling. I spørreundersøkelsen blant y-nemndsmedlemmer svarer 26 prosent at de har gjort det mange ganger, ytterligere 55 prosent sier de har gjort det noen få ganger, mens 18 prosent sier de aldri har gjort det.

Stort sett opplever lederne for yrkesopplæringsnemndene at relevante saker blir lagt fram for nemnda. I ett fylke sier fagopplæringsansvarlig at de har blitt flinkere de senere årene til å få «skolesaker» som også berører yrkesfagene inn til y-nemnda. Flere informanter fra fylkeskommunene sier at det er en kultur som må innarbeides i hele fylkeskommuneadministrasjonen at saker også må vurderes ut fra konsekvensene for arbeidslivet og opplæringen i bedrift (Aspøy & Nyen, 2023).

I spørreundersøkelsen svarer 61 prosent av y-nemndsmedlemmene at de viktigste sakene om fagopplæringen i fylket «stort sett» kommer til behandling i nemnda, mens 37 prosent svarer «ja, som regel, men ikke alltid». I tre av fylkene er det et flertall av nemndsmedlemmene som opplever at viktige saker «ikke alltid» kommer opp.

Sakene blir stort sett lagt fram for nemnda tidnok til at den kan gi dem en god behandling, men også dette varierer noe. I de fleste fylker kommer sakspapirene omtrent én uke før møtet i y-nemnda. 72 prosent svarer dette i y-nemndsmedlemsundersøkelsen. 35 prosent mener at sakspapirene stort sett kommer tidnok til at det er mulig å sette seg inn i sakene før møtet, 45 prosent svarer «ja, som oftest, men ikke alltid», mens 20 prosent svarer «nei, ofte ikke».

Flere y-nemndsledere sier at fylkeskommunen har blitt flinkere til å legge fram sakene i god nok tid. Samtidig kommenterer flere y-nemndsledere at de gjerne kunne tenke seg å få saker på agendaen litt tidligere enn i dag slik at de kan komme med bedre innspill til politisk nivå. Innimellom kan tiden mellom behandling av en sak i nemnda og behandling i hovedutvalget være knapp.

Det [timing] handler mer om saker vi burde ha fått tidligere. At y-nemnda får saker slik at de rekker å komme med innspill til fylkestinget. (Y-nemndsleder)

(...) vi har til tider påpekt at det hadde vært, i den grad det er mulig, fint å få ting på et noe tidligere tidspunkt. (Y-nemndsleder)

I ett av fylkene med parlamentarisk styreform trekker en av informantene fram en utfordring ved at møtестrukturen er satt ut fra fylkestinget. Noen saker går nemlig gjennom fylkesråden:

I de saker som går til fylkesråden, så kommer vi som regel for sent. Det er ikke heldig. (Y-nemndsleder)

Det nevnes i enkelte intervju at en parlamentarisk styringsmodell kan medføre høyere «trykk» og kortere frister for nemnda. Informanten gir et eksempel med en konkret sak, der nemnda måtte foreta behandlingen i skriftlig form, fordi saken ble behandlet hos fylkesråden mellom to nemndsmøter. Denne uheldige timingen er samtidig noe y-nemnda selv har hatt mulighet til å endre på, og informanten kan fortelle at i neste periode vil dette bli endret.

Dårlig timing blir også løst med å holde ekstraordinære møter. Dette er noe flere av y-nemndslederne påpeker. Årshjulet er ikke alltid tilpasset alle mulige høringsfrister:

Og så vil det alltid være en eller annen høring eller et eller annet som vi burde ha diskutert kanskje som man ikke klarer å fange opp med et sånt årshjul. Så noen ganger sliter man litt med timingen i forhold til ting, fordi at man ikke har flere møter i løpet av året enn man har. Nå jobber vi med en sak som vi var nødt til å sette et ekstraordinært møte på for å få det behandlet. (Y-nemndsleder)

Intervjuene våre tyder på at den normaliseringen av digitale møter som pandemien førte med seg, har gjort slike ekstraordinære møter enklere å gjennomføre. Noen av informantene trekker fram fordelene med å bruke Teams:

Og etter at vi lærte oss dette med Teams, så har vi jo noen ganger hatt sånne haste, altså sånne innkalte hastemøter. Så der tenker jeg at der har vi blitt litt bedre, fordi vi har fått et verktøy vi kan bruke. (Y-nemndsnestleder)

Men bruken av videomøter kan også være en ulempe. To av informantene fra fylkesadministrasjonene beskriver hvordan digitale møter gjør at en del av medlemmene forholder seg mer passive enn i fysiske møter. En fagopplærings sjef mener at fysiske møter er viktige for å få opp engasjementet blant de ulike organisasjonene og medlemmene.

Selv om dårlig tid til å forberede seg ikke nevnes særlig ofte i de personlige intervjuene, viser survey-resultatene at dette likevel må anses som et problem for nemnda som helhet. Lederne kan i noen tilfeller være tidligere orientert enn nemnda som helhet.

Overordnet rolle

Det finnes eksempler i intervjuene på y-nemnder som tar en overordnet styrende rolle i noen saker. For eksempel har nemnda i ett fylke innledet et samarbeid med administrasjonen for å se langsiktig på dimensjonerings spørsmål, ikke bare fra år til år. Her diskuterer man også tiltak for å påvirke ungdom til å søke mot fagområder der det finnes læreplasser. Dette kan redusere den tradisjonelle konflikten mellom å dimensjonere etter elevenes søkning eller arbeidslivets behov. I et annet fylke har nemnda og administrasjonen gått sammen for å diskutere kunnskapsgrunnlaget for dimensjonering i elektrofag spesielt, noe som ifølge informantene i fylket har gitt en felles problemforståelse. Selv om det finnes noen slike, konkrete eksempler på mer langsiktig styring, er det likevel ikke noe gjennomgående mønster, men mer et forsøk på å få det til i enkelte fylker. Initiativet til slik styring kan komme fra begge sider, både fra administrasjonen og fra partene.

Man kan si at y-nemnda som institusjon prøver å styrke sin overordnede, styrende rolle, og at en god del ledere har som ideal at nemnda skal ha en slik rolle. Hovedbildet er likevel at y-nemnda ikke kan sies å ha tatt denne rollen. Nemndas dagsorden består hovedsakelig av framlegg for fylkeskommunene, og flere ser ikke dette som en svakhet. Det er heller ingen klar sammenheng mellom i hvilken grad fylkeskommuneadministrasjonen setter dagsorden for nemnda og hvilken innflytelse nemnda opplever at den har.

Behandling av enkeltsaker

Rogaland skiller seg fra de andre fylkene ved at beslutningsmyndigheten i enkeltsaker, som godkjenning av lærebedrifter, heving av lærekontrakt og oppnevning av prøvenemnder, formelt er delegert fra fylkeskommunen til yrkesopplæringsnemnda. I Rogaland er godkjenning av lærebedrifter en fast sak på dagsorden.

I de øvrige fylkene varierer det hvordan enkeltsaker behandles. I ett fylke har arbeidsutvalget under yrkesopplæringsnemnda ansvaret for godkjenning av lærebedrift. I et annet fylke behandles godkjenning av lærebedrifter i full y-nemnd. I de fleste fylkene er det likevel administrasjonen som behandler godkjenning av lærebedrifter, mens nemnda blir orientert om eller godkjenner administrasjonens beslutninger. Kun mer prinsipielle saker eller tvilstilfeller løftes da fram for behandling i

nemnda. I noen fylker er nemnda bare unntaksvis at involvert i godkjenninger. I ett fylke har det i noen tilfeller vært uenighet mellom nemnd og administrasjon om godkjenning. I mange fylker er det imidlertid ingen uenighet om dette. Å finne medlemmer til prøvenemndene nevnes av en fagopplæringsansvarlig som noe som administrasjonen gjør i «85 prosent av tilfellene», men som er viktig og hvor partene kan «[være] med og bygge en sterk fagopplæring».

Både Fludal (2016) og Skjærvik (2019) beskriver ansvaret nemnda i Rogaland har for enkeltsaker som noe som styrker partenes engasjement og deltakelse i fagopplæringen. Beslutningsmyndigheten kan tenkes å påvirke partenes forståelse av egen rolle også i andre saker. Intervjuene fra de andre fylkene gir imidlertid ikke inntrykk av at måten enkeltsaker behandles på har vesentlig betydning for y-nemndsleders opplevelse av innflytelse og involvering. Flere y-nemndsledere er fornøyd med at de ikke går inn i alle godkjenningssakene, også y-nemndsledere som opplever at de har et godt samarbeid med administrasjonen og at nemnda har innflytelse. Samtidig er det en y-nemndsleder i ett fylke der godkjenningssaker kommer til nemnda, som sier at noen av godkjenningssakene er viktige. De har stoppet godkjenning i enkelte saker og bedt om mer informasjon fordi det av ulike årsaker har vært usikkert om bedriften vil være en god lærebedrift.

Noen informanter mener at det er et stort press for å beholde lærebedrifter og prøvenemndsmedlemmer for å få systemet til å fungere. Det kan gjøre at godkjenninger ikke blir trukket tilbake selv når det gjøres for dårlig arbeid. Det er mulig å tenke seg at en konsekvent behandling av enkeltsaker i nemnda, slik Rogaland foretar, i større grad kan sikre kvaliteten. Det forutsetter at nemnda vil vektlegge hensynene annerledes enn fylkeskommunens administrasjon. Som nevnt over finnes det eksempler fra intervjuene på at nemnda er mer kritisk enn administrasjonen.

4.4 Samarbeidet mellom y-nemnda og fylkeskommuneadministrasjonen

Yrkesopplæringsnemnda forholder seg til både administrativt og politisk nivå i fylkeskommunene. Samarbeidet med fylkeskommuneadministrasjonen er imidlertid sentralt fordi det gir nemnda mulighet for å komme tidligere og dypere inn i sakene.

De fleste y-nemndslederne som vi har intervjuet, opplever at samarbeidet mellom nemnda og fylkesadministrasjonen er godt. Åtte av de elleve y-nemndslederne beskriver samarbeidet som godt, to som litt variabelt, mens bare én av y-nemndslederne opplever samarbeidet som direkte dårlig (Aspøy & Nyen, 2023). Også fra fylkeskommunesiden opplever et flertall av de fagopplæringsansvarlige som vi har intervjuet, at administrasjonen og y-nemnda har et godt samarbeid.

Hva er det som gjør et samarbeid godt? De personlige intervjuene gir inntrykk av at et godt samarbeid bygger på en gjensidig forståelse og aksept for at fylkeskommunen og y-nemnda har ulike roller og hensyn de er satt til å ivareta. Selv om man ikke er enige i alle saker, forstår man grunnlaget for posisjonene, for eksempel at arbeidslivspartene i nemnda kan vektlegge hensynet til arbeidslivets behov tyngre enn fylkeskommuneadministrasjonen i spørsmål om dimensjonering av skoletilbudet i Vg1 og Vg2. Sitatene under gir eksempler på hvordan den felles problemforståelsen varierer mellom to fylker (Aspøy & Nyen, 2023):

Vårt utgangspunkt er at vi skal dimensjonere etter arbeidslivets behov. Mens fylkeskommunen i større grad dimensjonerer etter hva elevene søker på. Så det er en evig dragkamp akkurat det der. (Y-nemndsleder)

Særlig i vårt fylke, er det så mange distriktshensyn å ta at det er veldig vanskelig å endre på ting. Ikke fordi fylket er uvillige, men det må være noen tilbud på [tettsted 1] og på [tettsted 2]. (Y-nemndsleder)

Det første sitatet kommer fra en y-nemndsleder som oppfatter samarbeidet med fylkeskommunen som mangelfullt, med dragkamper mellom ulike interessenter heller enn en felles forståelse av problemområdet. Det andre sitatet kommer fra en y-nemndsleder i et fylke der partene i stor grad er fornøyd med samarbeidet, og har en større forståelse for hverandres ståsted og de ulike behovene som skal ivaretas (Aspøy & Nyen, 2023).

Y-nemnda står friere til å vektlegge hensynet til arbeidslivet, mens fylkeskommuneadministrasjonen i større grad må balansere ulike hensyn, eller har politiske vedtak om å prioritere ungdoms søkning å ta hensyn til. Et godt samarbeid behøver imidlertid ikke bare basere seg på en respekt for at man ivaretar ulike roller. I ett fylke sier fagopplæringssjefen at en styrke ved yrkesopplæringsnemnda slik den har fungert i fylket, tvert imot har vært at partene «la fra seg hattene» når de gikk i møte i nemnda og fant fram til felles løsninger. Etter utvidelsen av nemnda i 2020 har imidlertid dette endret seg i retning av mer representasjon av interesser, slik vedkommende opplever det.

I fylker hvor samarbeidet er godt, opplever y-nemndsleder at nemnda og partenes synspunkter blir vurdert på alvor i administrasjonen. I fylket hvor y-nemndsleder opplever samarbeidet som dårligst, beskriver vedkommende det derimot som å «tale for døve ører» å fremme y-nemndas syn. Akkurat i dimensjoneringssaker er det flere y-nemndsledere som opplever at fylkeskommunene ikke lykkes i å balansere hensynene godt nok, og i for stor grad prioriterer å gi et Vg1 og Vg2-tilbud som samsvarer med elevenes søkning.

Hyppig kontakt er en fordel for å få til en god kultur for samarbeid. En fagopplæringsansvarlig sier:

Det er veldig viktig med relasjonelt samarbeid og dialog. Et samarbeidsklima som er åpent og raust. Det er helt avgjørende. Da må de møtes ofte, kjenne til hverandres perspektiv, og ha forståelse for det. Det tar tid å bygge opp- den er kjempeviktig. (Fagopplæringsansvarlig i en fylkeskommune)

I mange fylker er det et ganske tett uformelt samarbeid mellom fylkeskommuneadministrasjonen og ledelsen for y-nemnda. Dette er som oftest et uformelt samarbeid mellom administrasjonen, LO, NHO og til dels KS. Det kan være organisert formelt som et arbeidsutvalg, men hvorvidt de har et formelt arbeidsutvalg eller ei, er ikke avgjørende for y-nemndsleders opplevelse av om samarbeidet er godt. Det finnes fylker uten arbeidsutvalg der samarbeidet oppleves som godt, og fylker med arbeidsutvalget der samarbeidet oppleves som mangelfullt.

For fylkeskommunen er et arbeidsutvalg eller tilsvarende uformelt samarbeid nyttig på flere måter, dels fordi situasjoner kan håndteres raskt og effektivt, noe som var avgjørende under pandemien, dels fordi man kan ha en løpende dialog med sentrale parter i nemnda og dermed involvere og forberede saker bedre.

En fagopplæringsansvarlig viser til en annen positiv side ved samarbeidet med nemnda: At en dyktig nemnd og nemndsleder lykkes med å involvere næringslivet og bidrar til å gi fylkeskommunen mer legitimitet i utdannings- og fagopplærings spørsmål i næringslivet. Noen fagopplæringsansvarlig nevner også konkret hvordan nemnda er til hjelp i arbeidet med å skaffe læreplasser.

Dersom mye av involveringen i saksforberedelsen går utenom selve nemnda, kan de y-nemndsmedlemmene som ikke har direkte kontakt med administrasjonen, få mindre innflytelse. Dette gjelder også organisasjoner som er arbeidslivsparter i den forstand at de organiserer bedrifter eller arbeidstakere i bransjer som tar inn lærlinger og ansetter faglærte. I spørreundersøkelsen er det en lavere andel av y-nemndsmedlemmene fra disse organisasjonene som helt eller delvis er enig i at deres organisasjon har tilstrekkelig innflytelse (50 prosent) sammenlignet med LO og NHOs medlemmer (74 prosent). Om dette har sammenheng med hvordan kontakten mellom y-nemnda og fylkeskommuneadministrasjonen er organisert, vet vi imidlertid ikke.

4.5 Kunnskapsutveksling og kunnskapsgrunnlag

I det følgende skriver vi om to kunnskapsområder: kunnskap som gjelder sakene som legges fram for nemnda og kunnskap om selve nemndsarbeidet. Førstnevnte tema dekket vi både i spørreundersøkelsen og i intervjuene. Sistnevnte kommer fram gjennom intervjuene. I faktaflaket (Aspøy og Nyen, 2023) skrev vi at kunnskapsgrunnlaget for behandling av saker hadde stor betydning for at partene skal kunne ha en felles problemforståelse av de sakene som gjelder yrkesopplæringen. En slik felles problemforståelse er også med på å skape et godt samarbeid mellom y-nemnda og fylkesadministrasjonen.

Y-nemnda kan bidra med nyttig kunnskap til fylkeskommunen. De fleste representantene for fylkeskommunene understreker at de anser y-nemndas innspill som viktige for kvaliteten i fagopplæringen. Y-nemnda bidrar blant annet med viktig kunnskap om næringslivet som fylkesadministrasjonen ikke besitter selv. En rådgiver fra fylkeskommunen påpeker at y-nemndas innspill også er sentrale fordi nemnda tilbyr et syn som ikke er preget av økonomiske interesser. Dette blir blant annet satt i kontrast til opplæringskontorenes innspill, som ifølge vedkommende i større grad reflekterer kontorenes økonomiske interesser i å ta inn lærlinger. Videre finner vi eksempler på at y-nemnda og fylkesadministrasjonen i fellesskap har produsert et bedre kunnskapsgrunnlag for å kunne behandle konkrete saker. Dette gjelder blant annet i dimensjoneringsspørsmål, noe vi omtaler i dette avsnittet.

Y-nemnda trenger et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å kunne behandle sakene som legges fram for nemnda. I noen saker vil fylkesadministrasjonen være den viktigste bidragsyteren i dette kunnskapsgrunnlaget. I andre saker kan det være nødvendig at nemndsmedlemmene framskaffer kunnskapen på andre måter, for eksempel gjennom kontakt med egne forbund eller bransjeorganisasjoner. Hvordan framskaffes så dette kunnskapsgrunnlaget, og opplever nemndsmedlemmene at de har et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag? Intervjuene tyder på at kunnskapsgrunnlaget både formidles via fylkesadministrasjonen i forbindelse med nemndsmøtene, og ved at nemndsmedlemmene selv har denne kunnskapen. I avsnitt 3.3 så vi at 55 av 60 oppgir at de rådfører seg med egen organisasjon lokalt i forkant av møtene, enten hver gang eller noen ganger. Det er mulig at slik rådføring også er en kilde til kunnskap om enkeltsaker, uten at vi kan si noe sikkert om dette.

I spørreundersøkelsen spurte vi nemndsmedlemmene hvor godt kunnskapsgrunnlag om ulike saker som behandles i nemnda de opplever at de har. Tabell 4.5 viser at y-nemndsmedlemmene stort sett opplever at de har et godt kunnskapsgrunnlag, men med noe variasjon mellom saker. Innenfor enkeltsaker, som godkjenning av lærebedrifter og heving av lærekontrakter, oppfattes eget kunnskapsgrunnlag som relativt dårlig sammenlignet med andre områder. Det er viktig å merke seg at det bare er

Rogaland som konsekvent behandler hevingssaker – i andre fylker er det ved særtillfeller. Det er også mange nemnder som i liten grad engasjerer seg i godkjenningssaker - dette er et tema vi også berører i avsnitt 4.2. Samtidig er det nærmere 15 prosent som opplever at de har et dårlig kunnskapsgrunnlag for å komme med innspill om dimensjoneringssaker, og nærmere 20 prosent har et dårlig kunnskapsgrunnlag når det gjelder arbeidet med å skaffe nye læreplasser. Også i andre saker er andelen som opplever at de har et dårlig grunnlag på 15 prosent. I et eget spørsmål svarer likevel 96 prosent at de opplever at sakspapirene fra fylkeskommunen gir et svært (23 prosent) eller ganske (73 prosent) godt kunnskapsgrunnlag for at de skal kunne komme med innspill under nemndsmøtene.

Tabell 4.1 Hvor godt kunnskapsgrunnlag opplever du at du har for å komme med innspill til følgende saker? Antall. (n = 62)

	Svært godt	Ganske godt	Ganske dårlig	Svært dårlig	Vanskelig å si
Dimensjonering av det yrkesfaglige skoletilbudet i fylket, dvs. hvilke Vg1- og Vg2-tilbud som skal gis på skolene	21	31	8	1	1
Arbeidet med å skaffe nye læreplasser	8	40	11	1	2
Enkelt saker som godkjenning av lærebedrifter og heving av lærekontrakter	12	24	15	8	2
Andre saker	6	36	8	1	11

En fagopplæringsjef utdyper utfordringen med å ha et godt nok kunnskapsgrunnlag for å komme med informerte innspill på en sak som er viktig for y-nemnda, nemlig dimensjoneringssaker:

Og akkurat når det gjelder det her med dimensjonering, så er det jo det å ha bare nok kunnskapsgrunnlag til å gi en anbefaling. Det er en utfordring for nemndene. Det er en utfordring for alle, fordi det er ganske langt fra analyser fra SSB og vi vil mangle 70 000 fagarbeidere innen 2030, til hvilke utdanningsprogram skal vi ha på [nn videregående skole]. (Fagopplæringsjef)

Også en y-nemndsleder opplever at kunnskapsgrunnlaget for å gi innspill på dimensjonering er for tynt, noe vedkommende opplever som fylkesadministrasjonens ansvar:

Jeg mener fylkeskommunen burde legge fram et mye større grunnlag slik at de har noe å beslutte på, hva er det behov for, hvor bør innsatsen komme? Hvor er de bedriftene som etterspør den kompetansen? (Y-nemndsleder)

At fylkeskommunen bør ta ansvaret for å framskaffe dette kunnskapsgrunnlaget, er et syn som også kommer fram hos en annen y-nemndsleder. Vedkommende understreker at det ikke bør være arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjonene som «eier» kunnskapsgrunnlaget, tvert i mot bør det være «blottet for politikk», og således kunne brukes til et felles grunnlag som gir informasjon om hva regionen trenger av kompetanse, på kort og lang sikt. Både y-nemnda og partene har mulighet til å skaffe et bredere kunnskapsgrunnlag. Informasjon om hvorfor elever ikke får læreplass, er imidlertid noe fylkesadministrasjonen har lettere tilgang til enn organisasjonene. I Oslo og Viken har administrasjonen, på forespørsel fra y-nemnda, jobbet med å framskaffe et slikt kunnskapsgrunnlag når det gjelder elektrofag, noe partene har opplevd som svært nyttig.

Y-nemndsmedlemmene behøver også kunnskap om områder som er indirekte knyttet til saker som legges fram for nemnda. Dette handler blant annet om kunnskap om reformer og lovverk som ikke direkte behandles i nemnda, men som likevel har betydning for nemndas arbeid og drøftingsgrunnlag. Én nemndsleder etterlyser opplæring på slike områder – for eksempel opplæring i fullføringsreformen og hvilke implikasjoner den har for fag- og yrkesopplæring. Dette er et behov vedkommende særlig ser som aktuelt for de mindre organisasjonene, som ikke nødvendigvis kan nyttiggjøre seg faglige oppdateringer gjennom sin egen organisasjon:

Noen av de organisasjonene som sitter der, sånn som for eksempel LO, NHO og KS, er jo store organisasjoner som har anledning til å gi det i egen regi. Men vi utgjør jo bare en del av nemnda, så de andre sitter der mye mer alene og isolert og har ikke samme mulighet gjennom sine organisasjoner da til å få dette tilbudet om kompetansepåfyll. Så det burde nok fylkeskommunen i større grad tatt et ansvar for. (Y-nemndsleder).

Intervjuene tydeliggjør også behovet for økt kunnskap og kompetanse om selve y-nemndsarbeidet, og kompetanse om hvordan fylkeskommunepolitikk er organisert. Dette blir illustrert i sitatet under, hvor en representant for nemnda forteller om hva som kunne vært innholdet i en opplæringsdag for nye medlemmer:

Altså hvorfor sitter du her, hva er din rolle, hvordan spillet er. Og så går du liksom videre [til] fylkeskommunen, altså lærer litt om hvordan saksgangen går. [...] alt det der er forvaltningskunnskap egentlig. Det er det veldig få som egentlig kan og skjønner. (Y-nemndsleder)

Som informanten erkjenner, vil behovet for opplæring variere etter medlemmenes bakgrunn. Der noen kanskje har lang fartstid fra organisasjonsliv og politikk, har andre kanskje primært erfaring fra arbeidslivet, og kjenner i mindre grad til hvordan offentlig forvaltning og regional politikk fungerer. En rådgiver påpeker at størrelsen på y-nemnda etter utvidelsen, kan gjøre uerfarne aktører mer utrygge, mens erfarne aktører agerer som før. Også dette tydeliggjør et behov for mer opplæring av hvordan man skal drive y-nemndsarbeid. For noen organisasjoner som ikke har tidligere erfaring med å sitte i y-nemnda, kan det være vanskeligere å navigere mellom ulike posisjoner, og å vise den rolleforståelsen som de andre partene forventer av dem.

Disse funnene er dermed i tråd med det som kommer fram i SRY sin rapport i 2016 – behovet for opplæring av nemndsmedlemmene. Behovet for mer kunnskap og kompetanse om nemndsarbeid kan sees i sammenheng med utvidelsen av nemnda. Medlemmer fra nye organisasjoner kan ha behov for opplæring om komplekse saker som behandles i nemnda. Men de kan også ha behov for opplæring i hva det innebærer å sitte i y-nemnda, og hvem de skal representere. Hvem som skal stå for denne opplæringen, er ikke åpenbart. Intern opplæring i egen organisasjon er et forslag som trekkes fram av en av y-nemndslederne. Det kan også tenkes at fylkeskommunen kan stå for en slik opplæring.

4.6 Innflytelse over beslutninger i fylket – via administrativt og politisk nivå

Yrkesopplæringsnemnda har, med unntak av Rogaland, ikke vedtaksmyndighet. Deres mulighet for innflytelse ligger derfor gjennom å påvirke beslutningene i fylkeskommunen. I tillegg kan de tenkes å påvirke hva bedrifter og opplæringskontor gjør – intervjuene viser at mange y-nemndsledere har kontakt med disse – men de har

ikke noen myndighet til å pålegge dem noe. Vi ser i dette avsnittet på hvilken innflytelse yrkesopplæringsnemnda har overfor beslutninger i fylket. Nemnda har to kanaler for innflytelse, gjennom å påvirke fylkesadministrasjonens forslag og gjennom å påvirke beslutninger på politisk nivå.

For partene i nemnda er det viktig at y-nemnda blir tidlig involvert i den *administrative behandlingen* av saker som er av betydning for fag- og yrkesopplæringen. En y-nemndsleder forklarer at dette handler om at de må være deltagende før skrivefristene i fylkesadministrasjonen, slik at saksbehandler også har deres perspektiver med seg. På den måten kan de påvirke administrasjonens forslag til eller valg av løsninger. Selv i et fylke hvor samarbeidet med administrasjonen beskrives av y-nemndsleder som litt både og, men i bedring, gir y-nemndsleder et eksempel på at nemnda fikk gjennomslag i administrasjonen for å opprette to nye Vg2-tilbud fordi de kunne dokumentere behov og tilbud om læreplasser. I intervjuene med fagopplæringsansvarlige nevner flere at det er viktig at hele administrasjonen er oppmerksom på å involvere nemnda, og ikke bare de som har direkte med nemnda å gjøre (Aspøy & Nyen, 2023).

Y-nemndas innflytelse skjer altså vel så mye ved at deres syn er innarbeidet i forslaget fra administrasjonen, som ved å endre på veien fra forslag til politisk beslutning. Denne innflytelsen kan skje både ved at administrasjonen tilpasser forslag til nemndas syn, og ved at fylkeskommunen får en annen forståelse for arbeidslivsperspektivet i kontakten med nemnda. I et fylke hvor samarbeidet beskrives som godt av begge informanter, sier fagopplæringsansvarlig:

Fordi det er noe med at den kunnskapen som Y-nemnda har og problemstillinger som de evner å reflektere rundt i et møte, det gjør jo at vi tilegner oss ikke minst kunnskap om hvordan næringslivet tenker og må tenke og utfordringer som de har, og det er jo med på å farge hvordan er det vi jobber fram saker i etterkant. Så den der løpende dialogen, og om vi møter den formelt i Y-nemndsmøter eller om vi møter partene utenfor det rommet, så er det den dialogen vi har, med på å forme hvordan vi evner å administrere et sånt område? Sånn sett påvirker de direkte i saker, men samtidig påvirker de oss også direkte i forhold til den kunnskapen og den samhandlingen de har. (Fagopplæringsansvarlig i en fylkeskommune)

Også i et annet fylke beskriver fagopplæringsansvarlig at nemnda har innflytelse på styringen av fagopplæringen gjennom administrasjonen, og at administrasjonen ofte tar kontakt med nemnda og lederen for nemnda for å «sparre med dem» og tilsvarende at nemnda og lederen for nemnda henvender seg til dem i administrasjonen.

Det er særlig i de fylkene hvor samarbeidet med administrasjonen oppleves som dårlig eller litt variabelt at y-nemnda og partene jobber opp mot *politisk nivå*. Å påvirke de politiske beslutningene kommer til erstatning for den påvirkning de ikke har gjennom administrasjonen. Det fungerer da som en alternativ kanal for innflytelse. En y-nemndsleder sier:

Når man opplever at administrasjonen ikke er lydhøre, ikke at de trenger å gjøre alt vi sier, men når man ikke opplever å bli hørt, så skjer det jo det som nesten må skje, at man må gå rundt administrasjonen. Og hvis du går rundt så går du direkte på politikere, det er jo de som til slutt sitter med vedtaksmyndigheten. Så det gjør jo vi i stort monn. (Y-nemndsleder).

Samtidig jobber yrkesopplæringsnemnda inn mot politisk nivå også i fylker hvor y-nemndslederen opplever et godt samarbeid med administrasjonen. Den mest

formelle formen for å øve innflytelse på politisk nivå er gjennom vedtak eller uttalelser fra nemnda.

Y-nemnda peker på problemområder [med administrasjonens forslag til antall klasser i ulike program], mangel på plasser eller mangel på søkere. Og så kommer y-nemnda med sin tilråding. Opp til politisk nivå hvilket råd de vil følge. Flere hensyn å ta. Det klassiske er søkerens kontra arbeidslivets behov. (Fagopplæringsansvarlig i en fylkeskommune).

Yrkesopplæringsnemndas syn følger normalt med i saksframlegget til hovedutvalget eller fylkestinget dersom den er uenig i fylkeskommunens forslag i sakene. I et par fylker er det misnøye med hvordan y-nemndas syn framstilles på politisk nivå. Slik nemndsleder ser det, kommer ikke begrunnelsen for nemndas syn godt nok fram. Dette er imidlertid unntak fra hovedmønsteret (Aspøy & Nyen, 2023).

Imidlertid har y-nemndsledere også direkte kontakt med politisk nivå i saker de opplever som viktige. Å påvirke politisk nivå er en parallell kanal for innflytelse, som ikke nødvendigvis uttrykker avmakt overfor eller dårlig samarbeid med administrasjonen. En y-nemndsleder sier: «Vi gjør nok deler av jobben i y-nemnda, men så gjør vi også deler av jobben på sidesporet, som er politisk.». Samtidig benyttes som nevnt den politiske kanalen mer i fylker der arbeidslivspartene får mindre gjennomslag i administrasjonen.

En y-nemndsleder sier at de sjelden er uenige med administrasjonen, «... men det er nesten mer når det kommer til politisk behandling at det skjærer seg i forhold til det vi har foreslått». I et annet fylke beskriver fagopplæringsansvarlig det som motsatt, det vil si at nemnda får mer gjennomslag på politisk nivå. I et tredje fylke opplever y-nemndsleder at de verken får gjennomslag i administrasjonen eller på politiske nivå:

... men hvis man går inn og ser hva fylkeskommunen selv foreslår og hvilke endringer vi kommer med og hva som til slutt blir vedtaket, så vil jeg påstå at jeg har belegg for å si at vi har ganske liten innflytelse på de tingene [dimensjonering]. (Y-nemndsleder)

Innflytelsen alt i alt virker å variere ganske mye mellom fylkene. I et annet fylke enn det som er nevnt rett over, gir fagopplæringsansvarlig inntrykk av at nemnda ikke har så stor innflytelse: «de er jo et rådgivende organ, og det er det de fungerer som. De er med og bidrar ut mot næringene, men ikke så mye inn i fylkeskommunens daglige drift, det er de ikke». Y-nemndslederen i dette fylket gir en tilsvarende beskrivelse av avstand mellom nemnd og administrasjon. Dette står i klar kontrast til fylket nevnt over hvor fagopplæringsansvarlig beskriver hvordan kontakten med nemnda påvirker fylkeskommuneadministrasjonen forståelse og hvordan de jobber med saker.

I et tredje fylke synes fagopplæringsansvarlig at det er vanskelig å beskrive hvor stor innflytelse nemnda har, men at de helt klart påvirker dagsorden og prioriteringer på fagopplæringsområdet i fylket. Y-nemndsleder i samme fylke gir også et nyansert bilde, hvor vedkommende opplever at nemnda har en viss påvirkning, men også at det foregår prosesser utenfor nemnda, for eksempel direkte mellom politisk ledelse av fylket og organisasjoner, uten at y-nemndsleder eller andre y-nemndsmedlemmer er involvert. Y-nemndsleder opplever derfor at nemnda blir mer lyttet til av administrasjonen enn av politisk ledelse. Også i et fjerde fylke tegnes det et litt mangfoldig bilde, der y-nemndsleder opplever innflytelsen som økende og alt i alt «midt på treet». De kan for eksempel påvirke antallet klasser i yrkesfaglige program, mens de ikke når fram på andre områder. I et femte fylke sier y-nemndsleder at nemnda har

god innflytelse på styringen og utviklingen av fagopplæringen i fylket, men at ulike deler av det sammenslåtte fylket har hatt ulik tradisjon der y-nemnda har spilt en stor rolle i en del av fylket, men hatt liten innflytelse i en annen. Det tar derfor litt tid før den samme kulturen setter seg i hele administrasjonen.

I et sjettede fylke sier fagopplæringsansvarlig at y-nemnda har vært en enhet litt for seg selv som bare fagopplæringsenheten i fylket har «styrt med», men nemnda er ifølge både fagopplæringsansvarlig og y-nemndsleder i ferd med å få økt betydning: «nå er dette et organ som betyr noe, og har innflytelse», sier y-nemndslederen. Nemnda tar mer initiativ, og administrasjonen som helhet begynner å forholde seg mer til den. Dette fylket kan illustrere at partssamarbeidet, og partenes og nemndas innflytelse, også avhenger av hvordan og hvor aktivt partene selv jobber innenfor den etablerte styringsstrukturen for partssamarbeid.

Blant utvalget i y-nemndsundersøkelsen er det mellom 30 og 50 prosent som mener at y-nemnda har stor innflytelse, avhengig av hvilken type sak det dreier seg om, se tabell 4.2. Få mener at y-nemnda har lite eller ingen innflytelse. Innflytelsen oppleves å være mindre i dimensjoneringsaker og kvaliteten i opplæringen i bedrift enn når det gjelder enkeltsaker og arbeidet med å skaffe læreplaner.

Tabell 4.2 «Etter din oppfatning, i hvilken grad tar fylkeskommunen hensyn til y-nemndas innspill når det gjelder følgende saker?» Antall. (n = 62)

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Vanskelig å si
Dimensjonering av det yrkesfaglige skoletilbudet i fylket	21	30	10	1
Arbeidet med å skaffe nye læreplaner	30	26	2	4
Enkeltsaker som godkjenning av lærebedrifter og heving av lærekontrakter	33	17	5	7
Kvaliteten på opplæringen i bedrift	20	29	4	9
Annet	12	23	6	22

Samme utvalg med y-nemndsmedlemmer har også tatt stilling til påstander om nemnda, partene og deres egen organisasjon har tilstrekkelig innflytelse på fagopplæringen i deres fylke, se tabell 4.3

Tabell 4.3 Holdning til påstander om y-nemnda, partenes og egen organisasjons innflytelse. Antall. (n = 62)

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vanskelig å si
Y-nemnda har tilstrekkelig innflytelse på fagopplæringen i mitt fylke	9	36	14	3	0
Arbeidslivets parter har tilstrekkelig innflytelse på fagopplæringen i mitt fylke	14	33	11	3	1
Organisasjonen jeg representerer har tilstrekkelig innflytelse på fagopplæringen i mitt fylke	14	32	12	3	1

Få er helt enig i påstandene om tilstrekkelig innflytelse, men om lag 75 prosent (45 respondenter) sier seg helt eller delvis enige, mens mellom 24 og 27 prosent er helt eller delvis uenige. Det siste må tolkes som et uttrykk for misnøye med graden av innflytelse.

Ser vi kun på de medlemmene som kommer fra arbeidsgiver- eller arbeidstakerorganisasjoner, er balansen 68–32 enig/uenig i spørsmålet om y-nemnda har

tilstrekkelig innflytelse, 70–28 enig/uenig om arbeidslivets parter har tilstrekkelig innflytelse, og 78–22 om egen organisasjon har tilstrekkelig innflytelse. De som er uenige i de tre påstandene, 22–32 prosent, mener nemnda, partene eller egen organisasjon har for liten innflytelse.

Hovedbildet er likevel at et flertall er enige i at de har tilstrekkelig innflytelse, og det flertallet er litt større for egen organisasjons innflytelse. Arbeidstakersiden er litt oftere enig i at nemnda, partene eller egen organisasjon har tilstrekkelig innflytelse enn arbeidsgiversiden. Mest misfornøyd med egen organisasjons innflytelse er andre arbeidsgiverorganisasjoner (enn NHO) der et flertall er uenig i at de har tilstrekkelig innflytelse.

4.7 Politikernes rolle overfor nemnda formes av politisk styringsmodell

I faktaflaket fra prosjektet (Aspøy & Nyen, 2023) er politikernes rolle et viktig tema. I dette ligger det flere problemstillinger: Har det noen betydning for nemndas innflytelse om politikere er representert i y-nemnda? Har nemnda direkte kontakt med politikere, og har det noen betydning for nemndas innflytelse?

Det sitter politikere i de fleste yrkesopplæringsnemndene. Høsten 2022 satt det politikere fra fylkestinget i syv av elleve nemnder. I et åttende fylke møtte to politikere fast i nemnda, men uten stemmerett. Kun tre fylker var uten politikere i nemnda. Det sitter to til tre politikere i hver nemnd, noe som utgjør 15 til 30 prosent av nemndene de er med i. I Rogaland er y-nemndslederen folkevalgt, noe som har vært et prinsipp i flere år.

De fleste y-nemndslederne ser det som en klar fordel å ha politikere i nemnda. En y-nemndsleder sier:

Fordelen er at du får en sterk forankring innomhus, [...] det sitter politikere der som får et eierskap til dette arbeidet. (Y-nemndsleder)

Flere andre y-nemndsledere uttrykker seg på lignende måter. For y-nemnda og partene er det lettere å få gjennomslag på politisk nivå hvis politikerne kjenner nemndas synspunkter godt fra før. Politikerne i nemnda får bedre forståelse for hensynene som nemnda er opptatt av, gjennom å følge diskusjonen og høre synspunktene i nemnda.

Noen av disse politikerne, men ikke alle, sitter i hovedutvalget for utdanning. De vil ha et bedre kunnskapsgrunnlag når saker kommer til behandling der. Hvis nemnda kan skape forståelse for sine synspunkter tidlig i prosessen både på politisk og administrativt nivå, er muligheten større for at de hensynene nemnda er opptatt av blir ivaretatt gjennom hele beslutningsprosessen.

Hvordan politikerne håndterer det å ha roller, både å sitte i nemnda og på politisk nivå, synes å variere. En y-nemndsleder sier at politikerne i nemnda ofte vegrer seg for å binde seg til et vedtak før saken har kommet opp til politisk behandling. I et annet fylke gikk de bort fra å ha politikere i nemnda fordi de ikke møtte, men dette framstår mer som et unntak i intervjumaterialet.

Å ha politikere i nemnda har størst betydning i fylker med den tradisjonelle fylkesutvalgsmodellen («formannskapsmodellen») som styringsmodell. Her vil politikere i nemnda ofte behandle saker på politisk nivå senere. Det vil sjeldnere være tilfelle i en parlamentarisk styringsmodell. I en parlamentarisk styringsmodell har man et fylkesråd som utgår fra et flertall i fylkestinget (eller bystyret i Oslo). I en slik modell forskyves mye av den politiske behandlingen fra fylkestinget til fylkesrådet, og med det mye makt og innflytelse (Gjerald & Bukve, 2007). I intervjuene nevnes det for

eksempel i ett fylke at dimensjonerings spørsmålet i all hovedsak avgjøres av fylkesråden, og at det da blir viktig å ha kontakt med vedkommende.

I parlamentariske systemer har det større betydning for yrkesopplæringsnemndas innflytelse å nå fram overfor det utøvende politiske nivået, og da særlig fylkesråden med ansvar for opplæring og utdanning, enn å nå fram til medlemmer av fylkestinget. Yrkesopplæringsnemndene i flere av disse fylkene har derfor prøvd å få til jevnlig møter mellom nemnda og fylkesråden for utdanning. I ett fylke er hovedregelen at fylkesråden deltar i møtene, i et annet fylke deltar fylkesråden på enkelte møter. I dette fylket ønsker partene å etablere en rutine med at fylkesråden skal møte i hvert nemndsmøte:

... nettopp fordi vi opplever at vi ikke nødvendigvis når frem. Selv om vårt vedtak skal følge saksframlegget, opplever vi at det i for liten grad blir synlig. Og at det i for liten grad blir vektlagt (Y-nemndsleder)

Sett fra nemndas side er fordelene med å ha fylkesråden med i nemndsmøtene mye den samme som med å ha politikere som medlemmer i nemnda. Ikke primært å ta opp enkeltsaker, men som en y-nemndsleder sier:

Å [få] med våre synspunkter fra starten av. At det ikke kommer for sent inn. Og ikke minst det her med å kunne snakke om ting litt underveis. Skape en større forståelse av hverandre. Så det er rett og slett for å ha en bedre dialog (Y-nemndsleder)

Som nevnt ovenfor, er det noen informanter som opplever at fristene for innspill er kortere i en parlamentarisk styringsmodell. Det kan øke betydningen av at politikere har en god forståelse av nemnda og at hensynene nemnda særlig ivaretar kommer tidlig inn i prosessen.

I intervjumaterialet er det også eksempler på andre former for formell kontakt mellom politikere og yrkesopplæringsnemnda. I Vestland fylke er det fellesmøter mellom nemnda og hovedutvalget for opplæring og kompetanse.

Rogaland skiller seg ut ved å ha en annerledes saksgang i dimensjoneringsaker. Her er det en egen inntaksnemnd, som behandler dimensjonering av opplæringstilbudet. Dette er et rent politisk utvalg, som består av politikere som også sitter i opplæringsutvalget. To av de fem politikerne i inntaksnemnda sitter også i y-nemnda. Disse får derfor en svært sentral rolle i prosessen.

5 Opplæringskontorenes rolle

I dette kapitlet presenterer vi funn fra spørreundersøkelsen blant opplæringskontorene. Opplæringskontorene er ikke parter i arbeidslivet, men de ivaretar noen funksjoner som også er en del av partssamarbeidet. De kan derfor utgjøre en alternativ kanal for informasjonsutveksling mellom arbeidsliv og fylkeskommune – for eksempel om læreplassbehov i fylket. I prinsippet kan de også være en kanal for informasjon til y-nemnda.

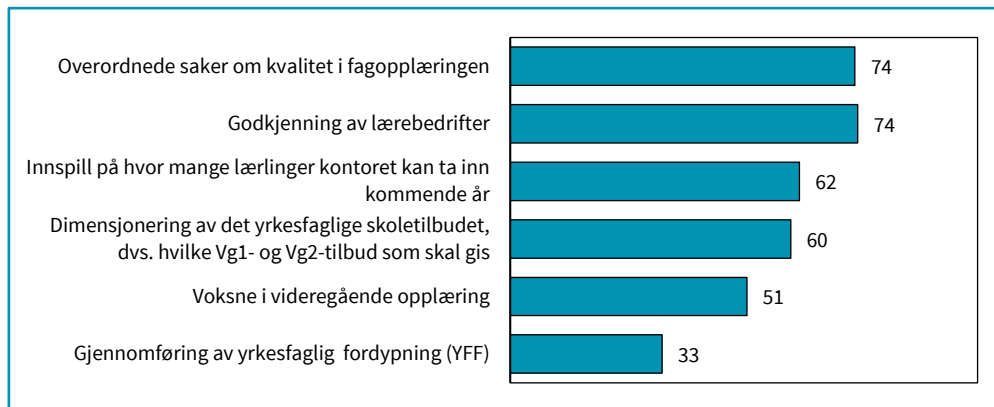
5.1 Kontakt mellom opplæringskontor og fylkeskommunen

Tidligere undersøkelser viser at opplæringskontorenes arbeid er viktig for fylkeskommunen, og at det er jevnlig kontakt mellom fylkesadministrasjon og opplæringskontor (Riksrevisjonen, 2016). Høst og Michelsen (2015) finner også at kontorene utfører oppgaver som tidligere ble utført av y-nemndene. De finner sågar at fylkeskommunene anser opplæringskontorene som en slags likeverdige partnere i kvalitetsarbeidet i fag- og yrkesopplæringen

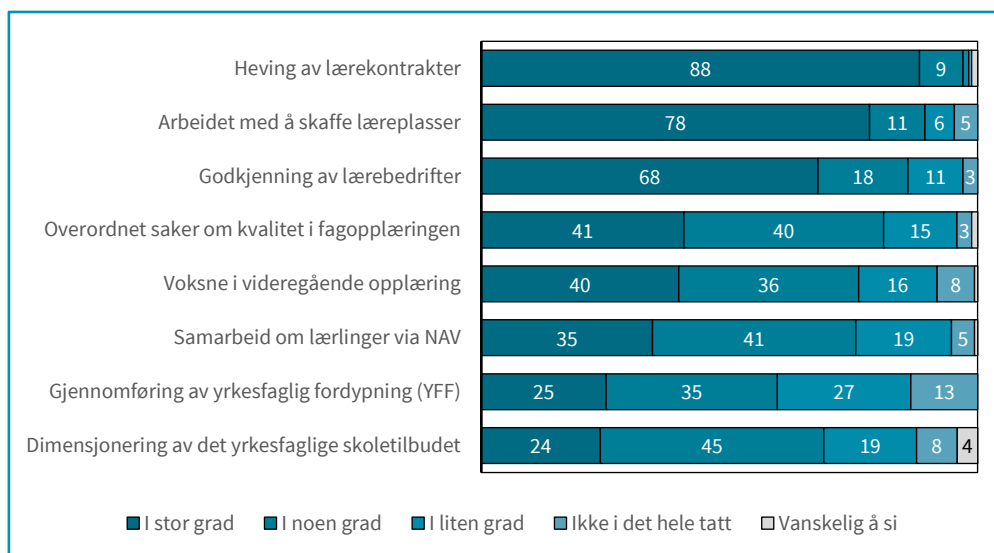
I vår undersøkelse blant opplæringskontor finner vi også at opplæringskontorene er tett på fylkeskommunen og y-nemnda. Respondentene på denne undersøkelsen er opplæringskontorets ledere (eller lignende), og vi ba respondentene svare på vegne av sitt opplæringskontor. Tre fjerdedeler av de spurte opplevde at det var hans eller hennes opplæringskontors oppgave å representere medlemsbedriftenes syn og behov overfor fylkeskommune og/eller y-nemnd. 20 prosent opplevde dette i noen grad, mens kun én person opplevde at dette ikke var opplæringskontorets rolle i det hele tatt.

Undersøkelsen viser at det er tett kontakt mellom opplæringskontorene og fylkesadministrasjonen. Tre av fire respondenter oppgir at opplæringskontoret har faste møter med administrasjonen, og 90 prosent har uformell kontakt. Figur 5.1. viser hvilke saker som diskuteres i formelle og uformelle møter. Godkjenning av lærebedrifter er et viktig tema, og tre av fire bruker disse møtene til å diskutere slike saker. Videre oppgir 60 prosent at de diskuterer dimensjonering av skoletilbudet med administrasjonen, og omtrent samme andel gir innspill på hvor mange lærlinger kontoret kan ta inn kommende år. Tre av fire oppgir at de diskuterer overordnede saker som gjelder kvalitet i fagopplæringen. Dette viser at opplæringskontorene er i dialog med fylkesadministrasjonen om et ganske bredt spekter av saker.

Figur 5.1 Hvilke saker diskuterer dere i møtene med fylkeskommunen? Flere svar mulig. Prosent. (n = 160)



Figur 5.2 I hvilken grad er opplæringskontoret involvert i fylkeskommunens arbeid i følgende saker? Prosent. (n = 171)

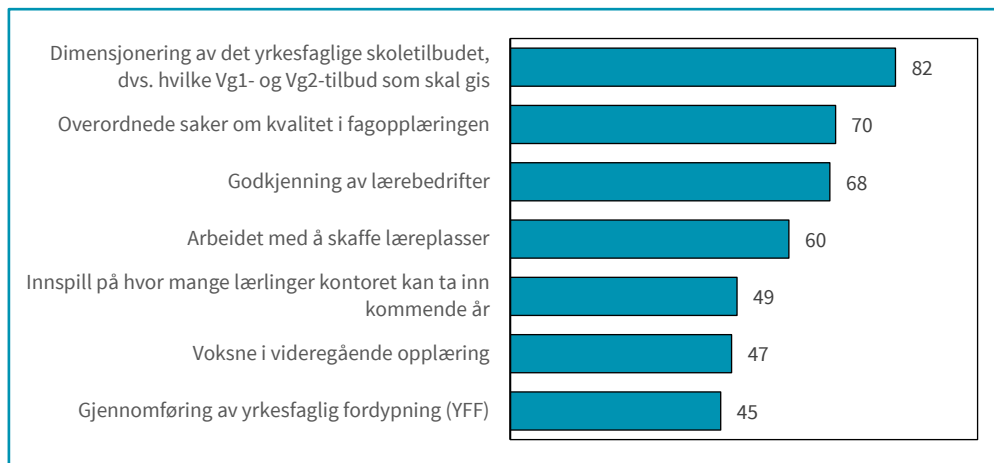


Figur 5.2 viser hvordan opplæringskontorene oppfatter sin egen grad av involvering i fylkeskommunens arbeid i ulike saker. Rent overordnet viser figuren at for alle de åtte saksområdene, opplever minst 60 prosent av kontorene at de i stor eller noen grad er involvert i fylkeskommunens arbeid. Nærmere 90 prosent opplever at de i stor grad er involvert i heving av lærekontrakter. Også arbeidet med å skaffe læreplasser er et område der opplæringskontorene opplever at de i stor grad er involvert. Når det gjelder godkjenning av lærebedrifter, mener nærmere 70 prosent at de er involvert i stor grad, mens 18 prosent mener at de i noen grad er involvert. Det er i dimensjonering av skoletilbudet og gjennomføring av yrkesfaglig fordypning at færrest opplæringskontor rapporterer at de i stor grad er involvert.

5.2 Opplæringskontorenes opplevde innflytelse

At opplæringskontoret er involvert, betyr imidlertid ikke at det har innflytelse. I hvilken grad opplever opplæringskontorene at de har innflytelse på saker som angår fag- og yrkesopplæringen i fylket? Vi spurte opplæringskontorene om det var noen typer saker der de mente at der viktig at fylkeskommunens administrasjon tar hensyn til opplæringskontorets innspill.

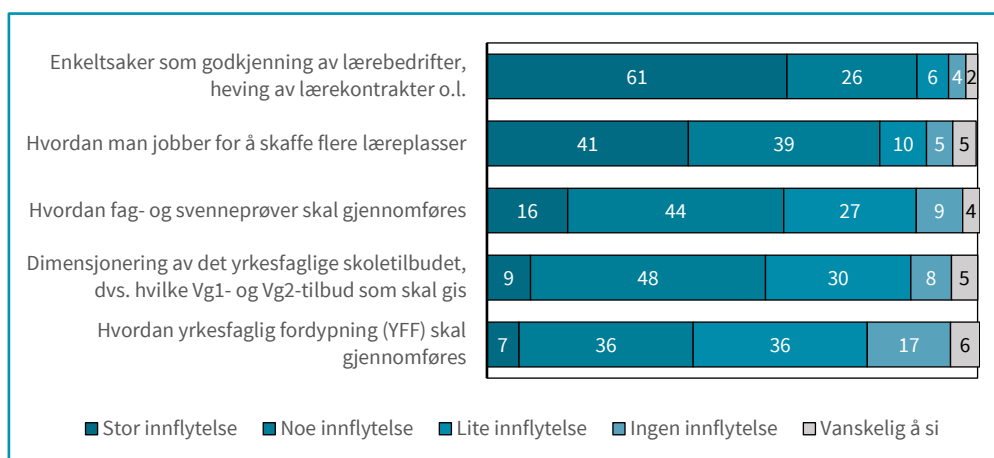
Figur 5.3 Er det noen typer saker der du mener det er viktig at fylkeskommunens administrasjon tar hensyn til opplæringskontorets innspill? Prosent. (n=171)



Figuren illustrerer tydelig at det særlig er i dimensjoneringsaker opplæringskontoret ønsker at fylkeskommunen lytter til deres innspill.

Figur 5.4 viser hvordan opplæringskontorene forstår sin egen innflytelse på saker som gjelder fag- og yrkesopplæring. Det er viktig å merke seg at flere av opplæringskontorene dekker mer enn ett fylke. Vi har bedt dem om å svare for fylkene generelt. Imidlertid kan det være slik at innflytelsen varierer etter fylke, og det er vanskelig å si hvordan respondentene har løst dette når de har svart på undersøkelsen. Noen kan ha svart «vanskelig å si» mens andre kan ha forsøkt å gi et gjennomsnittlig anslag for alle fylker de dekker. Figuren viser at mens over 60 prosent opplever at kontoret har stor innflytelse på saker som godkjenning av lærebedrifter, er det bare ni prosent av respondentene som opplever at de har stor innflytelse på dimensjonering av skoletilbudet. Selv om nærmere 70 prosent oppgir at de er involvert i fylkeskommunens arbeid på dette området, er det dermed en lavere andel som erfarer at de her har stor innflytelse. Samtidig er ikke opplæringskontorene uten innflytelse på dette området, nærmere halvparten mener at de har noe innflytelse. Det er også over halvparten som opplever at de har innflytelse på hvordan fag- og svenneprøver skal gjennomføres, og over 80 prosent har innflytelse på hvordan det jobbes for å skaffe læreplasser i fylket/fylkene.

Figur 5.4 I hvilken grad har opplæringskontoret innflytelse på følgende saker som angår fag- og yrkesopplæringen i fylket/fylkene? Prosent. (n = 170)



Overordnet er over halvparten av kontorene fornøyd med beslutningene som tas om fagopplæring i sine fylker – rett over halvparten oppgir at de er ganske fornøyde, og seks prosent oppgir at de er svært fornøyde. Kun 9 prosent oppgir at de er misfornøyde.

I undersøkelsen ønsket vi å kartlegge hvordan opplæringskontorene best mener at de kan påvirke fag- og yrkesopplæringen i sitt fylke – er det gjennom fylkesadministrasjonen, gjennom y-nemnda, eller begge deler? 61 prosent av respondentene oppgir at det er svært aktuelt for dem å gi innspill direkte til fylkeskommunen dersom de ønsker å påvirke en sak. En av fire oppgir at dette er noe aktuelt, mens 6 prosent mener at dette ikke er aktuelt i det hele tatt. For syv prosent av respondentene varierer dette mye fra sak til sak, slik at det blir vanskelig å gi et svar.

Til sammenligning er det færre som anser y-nemnda som en formålstjenlig kanal dersom de ønsker å påvirke en sak i fylket: Her svarer en av fire at dette er svært aktuelt, mens samme andel oppgir at dette er noe aktuelt. For en av fire er dette lite aktuelt eller ikke aktuelt i det hele tatt. Det er en betydelig andel, 17 prosent, som mener at dette er vanskelig å si. At en liten andel ser det som aktuelt å påvirke saker via y-nemnda, kan være et tegn på at mange av opplæringskontorene i liten grad er påkoblet y-nemndas arbeid. Det kan også bety at dette varierer fra sak til sak, eller er avhengig av hvilket fag eller fylke det gjelder. En tredje tolkning er at opplæringskontorene ikke opplever at y-nemnda har reell innflytelse på de sakene som kontorene ønsker å påvirke. Dimensjoneringsaker er en sentral sak for opplæringskontorene, men dette er samtidig et område der y-nemnda selv opplever å ha mindre innflytelse enn de ønsker. Dette kan kanskje være en av forklaringene på at opplæringskontorene heller forsøker å påvirke fylkeskommunen direkte.

Vi ønsket også å kartlegge hvorvidt opplæringskontorene kjenner til hvordan yrkesopplæringsnemnda jobber. En av fire oppgir at de i stor grad kjenner til hva som foregår i yrkesopplæringsnemnda, 56 prosent i noen grad, mens 15 prosent oppgir at de i liten grad kjenner til dette. Kun ti prosent har faste møter med nemnda, mens 30 prosent oppgir å ha uformell kontakt. At møtene i liten grad er faste, er som forventet ut fra det som kommer fram i intervjuene med y-nemndslederne. Det ville likevel være grunn til å se for seg at en større andel har uformell kontakt med y-nemnda.

Mener opplæringskontorene at y-nemnda har god kunnskap om fagopplæringen? Undersøkelsen viser at dette varierer etter hvor vidt man faktisk har kontakt med y-nemnda, og dermed trolig med hvor mye kunnskap kontoret har om nemnda. Totalt sett oppgir en av tre respondenter at de opplever det som at y-nemnda har svært god (fem prosent) eller ganske god (30 prosent) kunnskap innenfor de fagfeltene respondentens opplæringskontor dekker. De kontorene som har kontakt med nemnda, opplever i større grad at y-nemnda har kunnskap om deres fagområder – her er andelen 60 prosent. Totalt sett er det kun 14 prosent som mener at nemnda har ganske eller svært dårlig kunnskap om kontorets fagfelt. Blant de som oppgir at de har kontakt med nemnda, er det nærmest ingen respondenter som opplever kunnskapen som dårlig. Om nemndas kunnskap om fag er årsak til eller virkning av kontakt med opplæringskontorene, kan vi ikke si basert på denne undersøkelsen. Videre er det, totalt sett, hele 28 prosent oppgir at det er vanskelig å si hvor vidt y-nemndas medlemmer har god kunnskap om fagopplæringen innenfor fagfeltene som respondentens opplæringskontor dekker. Rimelig nok er det lettere for de kontorene som har kontakt med nemnda å svare på dette, og her er det kun 15 prosent som oppgir at dette er vanskelig å si. Også her er det viktig å ha i mente at noen opplæringskontor dekker mange fagområder, noe som kan gjøre det vanskelig å gi et generelt svar.

Oppsummert viser spørreundersøkelsen at opplæringskontorene har mye kontakt med fylkesadministrasjonen, om ulike temaer. Funnene er dermed i tråd med

tidligere undersøkelser (Riksrevisjonen, 2016, Høst & Michelsen 2015). At opplæringskontorene har direkte kontakt med lærebedrifter, bidrar til at de spiller en viktig rolle for fylkeskommunene når de skal skaffe seg kunnskap om arbeidslivets behov. At denne kontakten er godt etablert, forklarer kanskje at det i mindre grad er aktuelt for opplæringskontorene å gå veien via y-nemnda for å påvirke saker i fylket.

6 Partssamarbeidet i dag og i framtiden

Partssamarbeidet om fagopplæringen bygger på opplæringsloven og ILO-konvensjon nr. 142 (1977), og følger av at vi har et yrkesutdanningssystem som bygger på fag- og yrkesprinsippet og på lærlingordningen. Det er to hovedbegrunnelser for partsmedvirkning. For det første trengs det et system for å formidle og vurdere informasjon om arbeidslivets kompetansebehov, både hva innholdet i fagene skal være og hvor mange med ulik kompetanse man skal utdanne. Uten arbeidslivets medvirkning kan fagene bli mindre relevante, og det kan bli et større misforhold mellom behovet for og tilbudet av personer med ulik fagkompetanse på arbeidsmarkedet. For det andre trengs det et aktivt engasjement fra arbeidslivet for fagene for at opplæringen i bedrift skal holde god kvalitet. Faller partenes involvering bort, sklir fagopplæringen over mot et rent statsstyrt system og bort fra dagens blandingsmodell mellom et statsstyrt og et partsstyrt fagopplæringssystem (Olsen, 2008; Busemeyer & Trampusch, 2012; Nyen & Tønder, 2014). I Norge skjer partssamarbeidet både på sentralt, og regionalt nivå. I regionene er det fylkeskommunene og yrkesopplæringsnemndene som ivaretar dette samarbeidet. Det er det regionale samarbeidet, og yrkesopplæringsnemndenes arbeid og innflytelse, som har vært temaet for denne rapporten.

Vårt datamateriale viser på noen måter et ganske positivt bilde. Mange yrkesopplæringsnemndsledere opplever at de har et godt og tett samarbeid med fylkeskommunens administrasjon. Det skaper en forståelse i administrasjonen for de hensynene y-nemnda er opptatt av. I noen fylker synes denne forståelsen å være i ferd med å spre seg i administrasjonen, og ikke bare hos de som har direkte med y-nemnda å gjøre. Dette gir y-nemnda innflytelse gjennom å påvirke administrasjonens forståelse og forslag. Y-nemnda har i mange fylker også kontakt med politisk nivå, ved at politikere deltar i nemnda, fylkesråder møter i nemnda eller ved direkte uformell kontakt. Hvis nemnda er uenig med administrasjonens forslag, hender det at nemnda kan få gjennomslag på politisk nivå i stedet.

På den annen side finnes det også fylker hvor samarbeidet fungerer dårlig, og hvor y-nemnda har ganske liten innflytelse, både gjennom administrasjonen og gjennom politikken. I fylkeskommunene er det viktige nyanser i forståelsen av hva målet for partssamarbeidet skal være. Skal nemnda først og fremst bidra med informasjon og gi råd til en fylkeskommune som til syvende og sist tar beslutningene? Eller ser man det som et mål å komme fram til en felles forståelse og styre sammen med nemnda? Forskjellige forståelser av hva som skal være partssamarbeidets rolle skaper noen steder problemer for samarbeidet. Ut fra begrepene Emmenegger et al. (2018) bruker, har partssamarbeidet i fylkene mest preg av informasjonsutveksling, men beveger seg i en del fylker i retning av en tettere samarbeidsform som kan betegnes som koordinering. Denne samarbeidsformen kjennetegnes av tidlig involvering og åpenhet for å la forslag til løsning bli påvirket av nemndsbehandlingen. Det er likevel ikke en samarbeidsform som gir nemnda noen vetorett, med unntak av sakene som er delegert til nemnda i Rogaland.

Ideen om hva som skal være kjernen i partssamarbeidet har endret seg over tid. Endringene av opplæringsloven i 2007 er et uttrykk for dette. Myndigheten for behandlingen av enkeltsaker om godkjenning av lærebedrift, heving av lærekontrakt og oppnevning av prøvenemnder ble da flyttet fra y-nemndene til fylkeskommunene. Tanken var at yrkesopplæringsnemnda skulle gå bort fra behandlingen av enkeltsaker, og ta en overordnet, strategisk og mer proaktiv rolle. Et funn i rapporten er at yrkesopplæringsnemnda i ganske liten grad fungerer som et organ som tar en mer aktiv, strategisk rolle. Det finnes noen eksempler på mer langsiktig styring, for eksempel i et fylke hvor fylkeskommunen og nemnda i felleskap prøver å etablere et bedre kunnskapsgrunnlag for dimensjoneringen. Det er også eksempler på at nemnder som blir vitalisert og synes å få økt innflytelse av at nye ledere kommer inn og i større grad får nemnda til å sette dagsorden selv. Dette er likevel ikke hovedmønsteret. Omleggingen i 2007 fra å skulle behandle enkeltsaker til å spille en proaktiv strategisk rolle har, slik sett, ikke helt lyktes.

Samtidig kan vi ikke se tydelige strukturer som skulle hindre nemnda å ta en slik rolle, bortsett fra i de få fylkene hvor samarbeidet ikke fungerer så godt. Det virker mer å avhenge av hva enkeltpersoner velger å gjøre. I sin rapport fra 2015, konkluderer SRY med at det i prinsippet er mulig for y-nemnda å ta en større rolle innenfor dagens handlingsrom. Våre funn er i tråd med det. I intervjuene finnes det tydelige eksempler på at y-nemnda og partene ikke slipper til i styringen, slik nemndsleder ser det, men det er bare en del av bildet. Vel så mye er det engasjementet partene selv legger inn i arbeidet i nemnda som påvirker hvilken innflytelse nemnda og partene har. At nemnda ikke har en strategisk rolle kan også skyldes at partene i nemnda ikke opplever behov for å ta en slik rolle, eller at det er uklart hva det egentlig skulle innebære, for eksempel fordi handlingsrommet oppleves som begrenset, blant annet i dimensjonerings spørsmål. Samtidig er både y-nemndsleder og fylkeskommunens representant positive til det der de tar en slik rolle.

En mulig måte å forsterke y-nemndas overordnede strategiske rolle på, kan være å gi yrkesopplæringsnemnda et særlig ansvar for kvaliteten i lærebedriftene. Det kan sees som naturlig siden opplæringen i bedrift jo er arbeidslivets tradisjonelle domene og der arbeidslivet har mest unik kunnskap. På nasjonalt nivå har for eksempel arbeidslivet sterkere innflytelse på Vg3-læreplanene enn de har på Vg1 og Vg2. Imidlertid spiller y-nemnda nå en ganske perifer rolle i arbeidet med å styrke kvaliteten i lærebedriftene. I dag går mye av fylkeskommunens arbeid på dette feltet utenom nemnda, og mye av dialogen går med opplæringskontorene. Det ville derfor være en ganske stor endring å gi yrkesopplæringsnemnda en mer sentral plass, men man kan tenke seg at det kunne gå informasjonsstrømmer fra opplæringskontorer, prøvenemnder¹⁰ og partenes organisatoriske apparat inn til yrkesopplæringsnemnda. En slik rolle kan tenkes å medføre en revurdering av betydningen av yrkesopplæringsnemndas rolle i enkeltsaker, da disse sakene kanskje gir en plattform for mer overordnede diskusjoner og skape økt engasjement, slik masteroppgavene til Skjærvik (2019) og Fludal (2016) antyder. I tilfelle bør man finne løsninger der hensynet til personvern blir vurdert.

På den annen side vil et særlig ansvar for kvaliteten på opplæringen i bedrift, kreve mye av nemnda, samtidig som den daglige oppfølgingen ikke kan ligge i nemnda, men må ivaretas av fylkeskommuneadministrasjon. Det vil være viktig at en

¹⁰ Prøvenemndene er en dårlig utnyttet kilde til informasjon om kvaliteten i opplæringen i bedrift (Aspøy m.fl. 2023). Nemndene opplever også at fylkeskommunene ikke følger opp varslinger om lærebedrifter som ikke fungerer.

overføring eller økt vektlegging av ansvaret styrker, ikke svekker, arbeidet med kvaliteten i opplæringen i bedrift.

Alle fra fylkeskommunene som vi har snakket med, ser det som viktig å samarbeide med partene i arbeidslivet om fagopplæringen. Selv om det er nyanser i vurderingene, er det ingen som ikke ser en verdi i et slikt partssamarbeid. Derimot er det noen fra fylkeskommunene som ønsker at partene bidrar med bedre informasjon inn til beslutninger, for eksempel om arbeidslivets behov, og ikke synes partsamarbeidet fungerer helt med tanke på å frambringe et godt informasjonsgrunnlag. Å skaffe et godt informasjonsgrunnlag sees imidlertid av flere fylkeskommuneinformanter også som en felles utfordring for partene og fylkeskommunene, og noe som de gjør noe aktivt for å forbedre. En informant fra én fylkeskommune opplever også yrkesopplæringsnemnda som en litt tungrodd og resurskrevende institusjon som gir fylkeskommunen for lite igjen i form av bedre informasjonsgrunnlag for beslutninger.

LO og NHO har tradisjonelt vært de sentrale organisasjonene fra arbeidslivssiden, de har hatt tett kontakt og koordinert seg imellom, mens øvrige organisasjoner har spilt en mindre sentral rolle. Lovendringen i 2020, som førte til utvidelse av nemnda med nye organisasjoner i mange fylker, har ikke ført til så store endringer i partssamarbeidet som man kunne tenke seg. Rapporten viser at NHO og LO og til dels KS fortsatt er i førersetet fra arbeidslivssiden i partssamarbeidet. Det er disse organisasjonene fylkeskommunen først og fremst ser på som de aktive partene i partssamarbeidet. Mye av den uformelle kontakten som danner grunnlaget for et godt og tett samarbeid mellom administrasjon og nemnd, skjer med NHO, LO og til dels KS. I noen fylker er dette også formalisert gjennom opprettelse av arbeidsutvalg under nemnda, selv om pandemien her har vært en vel så sterk årsak som lovendringen av 2020.

Noen informanter savner den «gamle» nemnda fordi de opplever den nye som mindre handlingsrettet og effektiv, men de fleste opplever at partssamarbeidet går videre noenlunde som før. Den nye sammensetningen av nemnda har i de fleste fylker derfor ikke svekket det allerede eksisterende partssamarbeidet, men på den annen side har man i liten grad klart å integrere de nye organisasjonene i partssamarbeidet. Sett fra disse medlemmenes side, medfører det at deres organisasjoner oppnår lite innflytelse på fagopplæringen av å sitte i nemnda. Et flertall av y-nemndsmedlemmene fra Spekter og Virke i surveymaterialet opplever at de har liten innflytelse på fylkeskommunens beslutninger om fagopplæringen, i motsetning til hva medlemmer fra andre arbeidslivsorganisasjoner opplever. Noen y-nemndsledere mener at noen av representantene fra de nye organisasjonene tolker rollen sin for snevert og ikke snakker for de bransjene de indirekte representerer, men kanskje heller for sin bedrift eller sitt opplæringskontor. Hva som er årsakene, er vanskelig å si, men det er tydelig at de nye organisasjonene ikke er involvert i partssamarbeidet på samme måte som de gamle.

Økt involvering kan kanskje oppnås gjennom opplæring av nye medlemmer og økt bevissthet blant de etablerte organisasjonene. Likevel er det en viss motsetning mellom en bred og lik involvering av mange organisasjoner i en stor nemnd og et tett og uformelt dag-til-dag trepartssamarbeid. Hvis alle skal involveres likt, er det vanskelig å ha et like tett samarbeid som det i dag er i noen fylker. Det er vanskelig å involvere åtte-ni organisasjoner i et tett, løpende samarbeid, og vanskelig å unngå at det blir et samarbeid på to nivå hvor ikke alle er deltakere på begge. Her ligger det en motsetning som ikke er så lett å løse. Samtidig er det ingen grunn til at prinsipielle og overordnede spørsmål ikke skal kunne diskuteres i full nemnd med like muligheter for involvering.

Opplæringskontorene fyller en del av rollen som informasjonskilde og samarbeidspartner for fylkeskommunen fra arbeidslivssiden. De utfyller y-nemndas rolle, der y-nemnda jobber mer overordnet og opplæringskontorene mer konkret, men de påvirker nok også hvor mye y-nemnda er involvert i enkelte typer saker, men uten at vi finner noen særlig koordinering mellom y-nemnda og opplæringskontorene. Det gjelder for eksempel i arbeidet med å skaffe læreplasser og i oppfølgingen av kvaliteten i opplæringen i bedrift. Opplæringskontorets sterke rolle i slike saker kan ha sammenheng med at opplæringskontorene ofte er tett på sine bedrifter, mens det kan være lengre vei fra bedriftene til y-nemndsmedlemmene, samtidig som y-nemndsmedlemmene ofte vil ha mindre tid enn opplæringskontorets ansatte. Opplæringskontorene kan også ha mer spesialisert kunnskap om et fagfelt enn y-nemndene. For fylkeskommunen kan det for noen formål derfor være vel så effektivt å samarbeide med opplæringskontorene. På den andre siden kan opplæringskontorene også ha økonomiske interesser av samarbeidet med fylkeskommunen, og representerer smalle segmenter av arbeidslivet enn det y-nemndene gjør. Arbeidstakersiden er heller ikke involvert i opplæringskontorene.

Opplæringskontorene selv svarer at de har langt mer samarbeid med fylkeskommunen enn de har med y-nemnda. Informasjonslinjene går derfor ikke via nemnda, men direkte fra opplæringskontor til fylkeskommune. Hvorvidt dette styrker arbeidet med de aktuelle sakene, og hvorvidt det svekker nemnda, er vanskelig å si på grunnlag av vårt datamateriale. Rollefordelingen mellom y-nemnd og opplæringskontor er i hvert fall et tema i en diskusjon av hvordan samarbeidet mellom arbeidslivet og fylkeskommunen bør organiseres.

Referanser

- Aspøy, T. M. & Nyen, T. (2023). *Regionalt partssamarbeid i fag- og yrkesopplæringen*. Fafo. Faktaflak. Januar 2023.
- Aspøy, T. M., Skålholt, A., Håland, G. & Gran, L. (2023). *Vurdering og kvalitet i fag- og svenneprøver*. Fafo-rapport 2023:27.
- Bolli, T., Caves, K.M., Renold, U. & Buergi, J. (2018). Beyond employer engagement: measuring education-employment linkage in vocational education and training programmes. *Journal of Vocational Education and Training*, 70(4), 524-563. <https://doi.org/10.1080/13636820.2018.1451911>.
- Busemeyer, M. R. og Trampusch, C. (Red.). (2012). *The Political Economy of Skill Formation*. Oxford University Press.
- Deichman-Sørensen, T. (2009). *Hvor går norsk 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
- Emmenegger, P., Graf, L. & Trampusch, C. (2019). The governance of decentralised cooperation in collective training systems: a review and conceptualization. *Journal of Vocational Education and Training*, 71(1), 21-45, <https://doi.org/10.1080/13636820.2018.1498906>.
- Lov om fagopplæring i arbeidslivet. (LOV-1980-05-23-13). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1980-05-23-13>
- Federici, R. A. Gjerustad, C. Vaagland, K., Larsen, E.H., Rønsen, E. & Hovdhaugen, E. (2017) *Spørsmål til Skole-Norge våren 2017: Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere*. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning. NIFU-Rapport 2017:12.
- Fludal, J. (2016). *Med fagbrev ligg verda open: ein studie av yrkesopplæringsnemnda i Rogaland*. Masteroppgave. Universitetet i Agder.
- Gjerald, OI. & Bukve, O. (2007). *Parlamentarisme som styringsform på regionalt nivå*. Sogndal: Vestlandsforskning.
- Gjerustad, C., Waagene, E. & Salvanes, K. V. (2015). *Spørsmål til Skole-Norge høsten 2014: Resultater og analyser fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse blant skoler og skoleeiere*. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning. NIFU-Rapport 3-2015.
- Høst, H. & Michelsen, S. (2015). Om arbeidet med kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. I H. Høst (red.): *Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. Sluttrapport*. NIFU-rapport 14/2015.
- Kunnskapsdepartementets høringsutkast 2021, 21. August <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-opplaringslov/id2868810/>
- ILO-konvensjon nr. 142. Konvensjon om yrkesrettledning og yrkesopplæring som lett i utviklingen av menneskelige ressurser. 1975.
- Markowitsch, J. & Hefler, G. (2018). Staying in the loop: formal feedback mechanisms connecting vocational training to the world of work in Europe. *International Journal for research in vocational education and training* 5 4, s.285-206. <https://doi.org/10.25656/01:16166>.
- Meld. St. 21 (2020-21). *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/581b5c91e6cf418aa9dcc84010180697/no/pdf/s/stm202020210021000dddpdfs.pdf>

- NOU 2019: 23. *Ny opplæringslov*. Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/3a08b44df1e347619e32db47d13ac0cd/no/pdfs/nou201920190023000dddpdfs.pdf>
- 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. Bergen: Rokkansenteret.
- Opplæringslova (2022). *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa*. (LOV-2022-06-17-68). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>
- Ot.prp. nr. 41 (2006-2007). *Om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova*. Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/14ad23a684e047f5848b04ab67d416e4/nn-no/pdfs/otp200620070041000dddpdfs.pdf>
- Riksrevisjonen (2016). *Riksrevisjonens undersøking av styresmaktene sitt arbeid for å auke talet på læreplassar*. Dokument 3:12 (2015-2016).
- Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY) (2016). *Yrkesopplæringsnemndas rolle og ansvar*. Rapport fra SRYs arbeidsgruppe for yrkesopplæringsnemnda. Oslo, januar 2016.
- Skjærvik, R. R. (2019). *Styring av samstyring – har ulik beslutningsmyndighet betydning for styringen? En sammenligningscase av fylkeskommunen sin styring av yrkesopplæringsnemndene i Hordaland og Rogaland*. Masteroppgave. OsloMet.
- Wolbers, M. H. J. (2007). Patterns of Labour Market Entry: A Comparative Perspective on School-to-Work Transitions in 11 European Countries. *Acta Sociologica*, 50(3), 189–210. <https://doi.org/10.1177/0001699307080924>.

Medeier eller høringsinstans?

Et viktig tema i styringen av fagopplæringen er hvilken rolle arbeidslivets parter spiller. I denne rapporten ser vi på hvilken rolle partene spiller i styringen og utviklingen av fagopplæringen på fylkesnivå. Her er yrkesopplæringsnemnda den formelle arenaen for partssamarbeidet. Rapporten bygger på kvalitative intervju med fagopplæringsansvarlige i fylkeskommunen og med yrkesopplæringsnemndsledere og på spørreundersøkelser til ulike målgrupper. Det er tidligere publisert et faktaflak fra prosjektet på Fafos nettsider. Dette er sluttrapporten fra prosjektet.



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

Fafo-rapport 2023:26
ID-nr.: 20862