



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

Tilsyn med fylkeskommunens ansvar for å veilede og følge opp lærebedrifter

Viken fylkeskommune





Sammendrag

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med Viken fylkeskommune. Temaet for tilsynet er fylkeskommunens ansvar for å veilede og følge opp lærebedrifter.

Det overordnede formålet med tilsynet er å kontrollere om fylkeskommunen oppfyller kravene i regelverket.

Vi har i dette tilsynet funnet at Viken fylkeskommune er opptatt av å følge opp lærlinger, lærebedrifter og opplæringskontorer. De har mange detaljerte rutiner som gir informasjon om hva de ansatte skal gjøre. Fylkeskommunen gjør etter vår vurdering også en omfattende jobb med årlig rapportering, gjennomføring av dialogmøter, samlinger, kurs m.m. Vi ser også at de følger opp henvendelser fra lærlinger, opplæringskontor og lærebedrifter.

Vi har konkludert med at fylkeskommunen kartlegger, vurderer og følger opp opplæringskontor og lærebedrifter, men at dette arbeidet ikke er tilstrekkelig systematisk og målrettet. I og med at Viken fylkeskommune har ansvar for et så stort antall opplæringskontor og lærebedrifter, har vi vektlagt at dette arbeidet ikke kan være tilfeldig og hendelsesbasert. Statsforvalteren har på bakgrunn av dette konkludert med at fylkeskommunen ikke i tilstrekkelig grad henter inn relevant informasjon om opplæringskontor eller selvstendige lærebedrifter. Det samme gjelder for vurdering av informasjon, samt oppfølging og veiledning etter behov.

Når det gjelder godkjente lærebedrifter som ikke lenger oppfyller kravene til å være en lærebedrift, er det slik at fylkeskommunen må følge opp og veilede på en måte som gjør at bedriften snarest mulig oppfyller kravene. Dette gjelder i de tilfellene der fylkeskommunen har valgt å ikke trekke tilbake godkjenningen. I tilsynet har vi vurdert at fylkeskommunen ikke har synliggjort at de har en innarbeidet fremgangsmåte for å følge opp slike bedrifter særskilt, det vil si lærebedrifter som får beholde godkjenningen selv om alle godkjenningskravene ikke er oppfylt.

Til sist har vi konkludert med at fylkeskommunen vurderer om de skal trekke tilbake godkjenningen, dersom lærebedriften ikke lenger oppfyller kravene i regelverket. Fylkeskommunen sørger også for å innhente en faglig vurdering fra yrkesopplæringsnemnda når fylkeskommunen vurderer å trekke tilbake godkjenningen til en lærebedrift.

Status på rapporten og veien videre

Viken fylkeskommune mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. Statsforvalteren fatter nå vedtak med pålegg om retting. Fylkeskommunen har rettefrist til 20.11.2023.



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1 Innledning	4
1.1 Kort om Viken fylkeskommune	4
1.2 Tema for tilsynet	4
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet	5
2 Veiledning og oppfølging av lærebedrifter	6
2.1 Kartlegging og vurdering av behov. Veiledning og oppfølging i henhold til behovet.	6
2.2 Veiledning og oppfølging av lærebedrifter når godkjenningen ikke trekkes tilbake	17
3 Tilbaketrekking av godkjenning	19
3.1 Vurdering av tap av godkjenning	19
3.2 Innhenting av faglig vurdering fra yrkesopplæringsnemnda	23
4 Statsforvalterens reaksjoner	24
4.1 Pålegg om retting	24
4.2 Oppfølging av påleggene	24
5 Fylkeskommunen har rett til å klage	24
Vedlegg 1 Definisjoner	27
Vedlegg 2 Dokumentliste	29



1 Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med fylkeskommunen og kontrollerer om fylkeskommunen oppfyller opplæringsloven med forskrifter.¹ Dersom fylkeskommunen ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven. I tilsynet behandler vi personopplysninger.²

1.1 Kort om Viken fylkeskommune

Viken har 1 252 384 innbyggere, og det er 51 kommuner i fylket. Det er 58 fylkeskommunale videregående skoler i Viken.³

I fylkeskommunen var det ved årsskiftet godkjent nærmere 4 800 lærebedrifter og 88 opplæringskontor. I 2022 ble det gjennomført nærmere 6 200 fag-/svenne- og kompetanseprøver, og det var ved avslutningen av året over 10 000 godkjente kontrakter.⁴

Viken fylkeskommune er delt opp i ulike rådsområder. Under *Rådsområde utdanning og kompetanse* finner vi *Avdeling for kompetanseutvikling*. Avdelingen har fire seksjoner, herunder *Seksjon for fag- og yrkesopplæring*. I denne seksjonen ligger *Enhet for oppfølging av lærlinger, lærebedrifter og opplæringskontor*. Enheten har fire fagteam, som har fordelt arbeidet med de ulike utdanningsprogrammene mellom seg.

Viken fylkesrevisjon gjennomførte i 2021 en forvaltningsrevisjon med fagopplæringen: *Oppfølging av lærlinger og lærekandidater – status Viken fylkeskommune*.

Statsforvalteren i Oslo og Viken har ikke tidligere ført tilsyn med fagopplæringen i Viken fylkeskommune.⁵

1.2 Tema for tilsynet

Temaet for dette tilsynet er fylkeskommunens ansvar for å veilede og følge opp lærebedrifter. Undertemaene er

1. Veiledning og oppfølging av lærebedrifter⁶
2. Tilbaketrekking av godkjenning⁷

¹ Oppl. § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 30.

² Les mer om vår behandling av personopplysninger på www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/

³ Viken fylkeskommunes nettsider: <https://viken.no/om-fylkeskommunen/fakta-og-kart-over-viken/fakta-og-nokkeltall-om-viken/fakta-om-viken/fakta-og-tall-om-viken/> (lesedato 22. juni 2023)

⁴ Viken fylkeskommunes årsrapport: https://pub.framsikt.net/2022/vikenfk/mr-202212-%C3%A5rsrapport_2022/#/budsa/mainmenu/r04 (lesedato 22. juni 2023)

⁵ Tidligere Fylkesmannen i Østfold førte i 2014 tilsyn med fagopplæringen i Østfold fylkeskommune, som i 2020 ble til en del av Viken fylkeskommune.

⁶ Oppl. § 4-8 og forskrift til oppl. § 11-5

⁷ Oppl. §§ 4-3 og 4-8 og forskrift til oppl. § 11-5



Vi har ikke sett på hvordan fylkeskommunen oppfyller andre krav i regelverket.

Formålet med tilsynet er å kontrollere om fylkeskommunen oppfyller kravene i regelverket knyttet til ansvaret for å følge opp lærebedrifter, og på den måten bidra til økt rettssikkerhet for lærlinger, lærekandidater, praksisbrevkandidater og kandidater for fagbrev på jobb. Vi bruker i denne rapporten begrepet «lærlinger» som en samlebetegnelse for alle disse gruppene, med mindre noe annet er presisert i teksten.

Se vedlegg 1 for definisjoner av de ulike begrepene som er brukt i rapporten.

1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Viken fylkeskommune i brev av 9. januar 2023.

Fylkeskommunen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss, og vi har fått den dokumentasjonen vi trengte for å gjennomføre tilsynet.

Vi ba fylkeskommunen svare på spørsmål i egenvurderingsskjema. Det var seksjonssjef og enhetsleder som svarte på spørsmålene, i tillegg til rådgivere i to av fagteamene.

Vi har også mottatt fylkeskommunens redegjørelse, inkludert rutiner, organisasjonskart, eksempler på forhåndsvarsel og vedtak om tap av godkjenning, samt referat fra dialogmøter med opplæringskontorene. Vi har videre mottatt Viken fylkesrevisjons rapport om fagopplæringen, gjennomført i 2021. Se vedlegg 2 for fullstendig oversikt over innsendt dokumentasjon i tilsynet.

Statsforvalterens vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på den skriftlige dokumentasjon fra Viken fylkeskommune, informasjon fra fylkeskommunens nettsider og egenvurderinger fra fylkeskommunen.

Videre har vi basert oss på informasjon fra ett intervju med leder for *Seksjon for fag- og yrkesopplæring* og to intervjuer med leder for *Enhet oppfølging av lærlinger, lærebedrifter og opplæringskontor* (videre omtalt som *Enhet oppfølging*). Vi har også intervjuet fire representanter for to ulike fagteam i *Enhet oppfølging*. Disse fagteamene har ansvar for utdanningsprogrammene helse- og oppvekstfag, naturbruksfag, informasjonsteknologi, restaurant- og matfag, samt salg, service og reiseliv.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til fylkeskommunen 30.06.2023. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Fylkeskommunen har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen 24.08.2023. Vi har behandlet kommentarene under hvert av de aktuelle temaene.



2 Veiledning og oppfølging av lærebedrifter

2.1 Kartlegging og vurdering av behov. Veiledning og oppfølging i henhold til behovet.

Rettslige krav⁸

Lærebedrifter og opplæringskontor som tar på seg opplæring av én eller flere lærlinger må være godkjent av fylkeskommunen.⁹

Fylkeskommunen skal veilede og følge opp lærebedriftene og kontrollere at den enkelte bedriften oppfyller kravene for å bli godkjent. Fylkeskommunen kan ikke delegere dette ansvaret til et opplæringskontor eller andre lærebedrifter.

Skjer det endringer i sammensetningen av et opplæringskontor skal de melde fra. Fylkeskommunen plikter da å vurdere godkjenningen på nytt.¹⁰

a. Kartlegging og vurdering av lærebedriftenes behov for veiledning og oppfølging (kartlegging)

Fylkeskommunen må kartlegge lærebedriftenes behov for veiledning og oppfølging. Fylkeskommunen må bruke informasjon fra ulike kilder, blant annet informasjon fra lærlinger. Andre kilder kan være den nasjonale lærlingundersøkelsen, lærebedriftsundersøkelsen, den årlige rapporteringen til fylkeskommunen eller bedriftsbesøk.

b. Vurdering av lærebedriftenes behov for veiledning og oppfølging basert på kartleggingen (vurdering/analyse)

Basert på kartleggingen må fylkeskommunen vurdere behovene for oppfølging og veiledning.

c. Veiledning og oppfølging i henhold til behovet (tiltak)

Fylkeskommunen skal gjennomføre veilednings- og oppfølgingsaktiviteter. Disse aktivitetene må basere seg fylkeskommunens kartlegging og vurdering og være i samsvar med behovet.

Eksempler på aktiviteter kan være bedriftsbesøk, samtaler med lærlinger, praksisbrevkandidater, lærekandidater eller kandidater for fagbrev på jobb, deltakelse i styremøter, rapporteringer fra lærebedriftene, kurs, møter eller samlinger.

Våre observasjoner

For at fylkeskommunen skal kunne vurdere hva lærebedriftene trenger av veiledning, må de få oversikt over hvilke behov lærebedriftene faktisk har. Dette innebærer å motta, hente inn og systematisere relevant informasjonen om lærebedriftene. Denne prosessen definerer vi som

⁸ Oppl. § 4-8 første ledd

⁹ Oppl. § 4-3, første ledd, jf. forskrift til oppl. § 11-1

¹⁰ Oppl. § 4-3, annet ledd



kartleggingsarbeidet til fylkeskommunen. Målet med kartleggingen er å gi fylkeskommunen en god nok oversikt over tilstanden i de ulike lærebedriftene, slik at de blir i stand til å vurdere veiledningsbehovet. Denne vurderingen skal føre til at fylkeskommunen setter inn de rette tiltakene overfor lærebedriftene.

Arbeidet med å kartlegge, vurdere behovet for veiledning, samt gjennomføre veiledning i henhold til behovet, ser vi som tre ulike aktiviteter. I praksis er det likevel slik at dette arbeidet kan gli over i hverandre. Dette så vi også i svarene vi innhentet i forbindelse med tilsynet. Fylkeskommunen viste gjerne til de samme aktivitetene eller rutinene, uavhengig av om spørsmålet gjaldt kartlegging, vurdering eller gjennomføring av veiledning og oppfølging.

Vi har derfor valgt å omtale spørsmålene samlet her under våre observasjoner og vurderinger i dette kapitlet. Vi understreker at det likevel handler om ulike rettslige krav.

Under våre observasjoner går vi først gjennom fylkeskommunens skriftlige svar i forbindelse med tilsynet, dvs. egenvurdering, redegjørelse og dokumentasjon. Deretter følger informasjon vi fikk i intervjuer med ansatte i fylkeskommunen. Intervjuene tar i stor grad utgangspunkt i det skriftlige materialet vi har fått.

Fylkeskommunens egenvurdering, redegjørelse og dokumentasjon

Fylkeskommunen svarer i egenvurderingen bekreftende på spørsmål om de kartlegger, vurderer lærebedriftenes behov, og gjennomfører veiledning i henhold til behovet. Dette gjør de blant annet gjennom årlig rapportering og gjennom brukerundersøkelsene; lærlingundersøkelsen og lærebedriftsundersøkelsen. I redegjørelsen til oss i forbindelse med tilsynet informerer fylkeskommunen om at de i 2022 hadde en svarprosent på 100 på årlig rapportering.

Fylkeskommunen viser også til

- dialogmøtene med opplæringskontorene
- samlinger for lærlinger og faglige ledere
- kurs for lærebedrifter
- informasjon på nettsidene til fylkeskommunen
- ulike henvendelser til fylkeskommunen
- bedriftsbesøk
- dialog med lærebedriften i forbindelse med godkjenning

Vi har fått tilsendt mange dokumenter som viser hvordan fylkeskommunen arbeider med å følge opp lærebedriftene. De fleste av disse ligger ute på nettsiden til Viken fylkeskommune, i *Dokumentbiblioteket*.¹¹ Vi refererer til de dokumentene vi anser som mest relevante for tilsynet.

Rutinen *Gjennomføring av brukerundersøkelser i fag- og yrkesopplæring* beskriver hvordan de ulike brukerundersøkelsene skal forberedes, gjennomføres og følges opp, og hvilken enhet som har ansvaret for at det blir gjort.

¹¹ <https://dokumentbibliotek.viken.no/folder/191>



I rutinen *Oppfølging av opplæringskontor* går det fram at det skal arrangeres fagsamlinger/nettverksmøter, kurs og konferanser for opplæringskontorene. Det skal også arrangeres egne dialogmøter med opplæringskontorene. Disse møtene avholdes individuelt eller i mindre grupper med flere opplæringskontor innenfor samme område. I henhold til årshjulet blir det enkelte opplæringskontor invitert til dialogmøter hvert annet år. Det året det ikke er dialogmøter, gjennomføres det samlinger. Av rutinen går det videre fram at *Enhet oppfølging* gjennomgår og vurderer resultatene fra årlig rapportering og beslutter videre oppfølging av det enkelte opplæringskontor.

Vi har også mottatt fylkeskommunens mal *Dialogmøter med opplæringskontor i Viken fylkeskommune* som viser hvilke temaer som tas opp. Blant disse er gjennomgang av resultater og svarprosent på brukerundersøkelsene, system for oppfølging av medlemsbedrifter, med vekt på intern plan for opplæringen, halvårsvurdering og fullført/bestått. Innføringen av fagfornyelsen og samarbeid med medlemsbedrifter er også faste tema, sammen med opplæringskontorets behov for bistand fra fylkeskommunen.

Fylkeskommunens interne oversikt over avholdte og planlagte dialogmøter i 2023 viser at fylkeskommunen per 8. mai har hatt ca. 40 dialogmøter. Vi har mottatt referat fra noen av disse møtene. Disse viser at fylkeskommunen benytter malen for dialogmøter. Fylkeskommunen har opplyst om at de ikke har referat fra møtene som gjennomføres felles for to eller flere opplæringskontor, fordi disse møtene har en annen form. Våren 2023 ser dette ut til å dreie seg om rundt 13 gruppemøter. Vi har fått oversendt en tekst som benyttes til invitasjon og agenda i gruppemøter. Innholdet i denne samsvarer i stor grad med malen for dialogmøter med opplæringskontor. I rutinen for oppfølging av opplæringskontor står det at data fra brukerundersøkelser bør anonymiseres før de legges fram i slike gruppemøter.

Fylkeskommunen har ikke sendt oss en egen rutine for oppfølging av de selvstendige lærebedriftene, slik de har gjort for opplæringskontorene.

Rutinen *Oppfølging av lærlinger i selvstendige lærebedrifter* (vår utheving) beskriver hvordan lærlingene skal følges opp, blant annet at det arrangeres samlinger for lærlinger, der faglige ledere/instruktører skal inviteres med. Framgangsmåte for behandling av henvendelser/bekymringsmeldinger som gjelder læreforholdet omtales i eget punkt i denne rutinen. Her vises det til en tretrinns oppfølging, der man som hovedprinsipp skal forsøke å løse saker på lavest mulig nivå, blant annet gjennom veiledning. Dersom saken ikke løser seg, skal rådgiver gå grundigere inn i saken. Det kan da være aktuelt å kalle inn til møter. Her skal det skrives referat, og man skal vurdere en plan for å rette opp forholdene. Dersom saken ikke løser seg etter at tiltak er iverksatt, kan det være aktuelt å ta i bruk rutine for heving, eller rutine for tap av godkjenning som lærebedrift.

Også i rutinen for oppfølging av opplæringskontor kommer det fram at fylkeskommunen skal veilede i konfliktsaker og bistå ved utfordringer som opplæringskontorene og deres medlemsbedrifter/lærlinger opplever. Videre står det at fylkeskommunen ved behov / etter



henvendelse kan delta på ulike samlinger i regi av opplæringskontorene, for eksempel på instruktør opplæring, årsmøter, styremøter eller fagmøter.

Det følger av rutinen *Oppfølging av lærekandidater i selvstendige lærebedrifter* (vår utheving) at fylkeskommunen skal besøke bedriften for å veilede og følge opp lærekandidaten og bedriften. Henvendelser og bekymringsmeldinger skal følges opp på tilsvarende måte som for lærlinger (tretrinns-oppfølging). Det går fram av rutinen for oppfølging av opplæringskontor at dialogmøtene kan finne sted hos opplæringskontoret og at besøket skal registreres. Bedriftsbesøk er utover dette ikke spesifikt omtalt i de øvrige rutinene vi har mottatt.

I rutinen *Godkjenning av opplæringskontor* går det fram at opplæringskontorene har møter med *Enhet oppfølging* i forbindelse med søknad om godkjenning. Tema her er blant annet opplæringskontorets rolle. Opplæringskontoret må legge ved vedtektene sine og gjøre rede for opplæringskontorets internkontroll, system og rutiner. Forholdet til medlemsbedriftene skal være nedfelt i samarbeidsavtaler. Disse skal legges ved søknaden.

Det følger av rutinen *Godkjenning av medlemsbedrifter i opplæringskontor* at opplæringskontorene skal melde fra til fylkeskommunen når de tar inn en ny medlemsbedrift, slik at fylkeskommunen kan vurdere den nye sammensetningen opp mot kravene til godkjenning. Denne informasjonen finner vi også nettsidene til fylkeskommunen, under *Godkjenning av medlemsbedrifter*. Her står det at dette skal sikre at fylkeskommunen har oversikt og kontroll på opplæringstilbudet.¹²

Intervjuer med fylkeskommunen

Vi intervjuet ansatte i fylkeskommunen for å få utdypet innholdet i den skriftlige dokumentasjonen vi hadde mottatt. I det følgende omtaler vi hva som kom frem i intervjuene vedrørende temaene beskrevet over.

Årlig rapportering

I intervjuene får vi bekreftet at fylkeskommunen jobber med å få inn svar fra alle lærebedriftene i den årlige rapporteringen. Denne rapporteringen består per i dag av ni spørsmål som gjelder lovpålagte krav til lærebedriften. Det at en bedrift ikke svarer, eller svarer nei på noen av spørsmålene, regner fylkeskommunen som et avvik. Saksbehandlerne i *Enhet oppfølging* tar ut lister over avvikene, og har ansvar for å følge opp dette med lærebedriftene.

Dialogmøter, samlinger og kurs

Dialogmøtene med opplæringskontorene blir fremhevet som en viktig arena for å få kunnskap og veilede bedriftene. Data fra årlig rapportering blir hentet ut i forkant av møtene. I møtene deltar to til tre representanter fra opplæringskontorene og to fra fylkeskommunen. Det kommer fram i intervjuene at de ansatte ønsker å kunne ha møter med én og én bedrift. Fylkeskommunen inviterer til dialogmøter i gruppe når det er snakk om små lærebedrifter eller få lærlinger. Det er ikke alltid at opplæringskontor med svært få lærlinger inviteres til dialogmøter.

¹² <https://viken.no/tjenester/skole-og-opplaring/opplaring-i-bedrift/larebedrift/for-opplaringskontor/> (lesedato 22. juni 2023)



Som nevnt over, får opplæringskontorene invitasjon til dialogmøter hvert annet år. Året mellom dialogmøtene inviterer fylkeskommunen til samlingsbasert oppfølging i gruppe. Videre tilbyr fylkeskommunen kurs for både opplæringskontor og selvstendige lærebedrifter. Det er frivillig å delta på samlinger eller gjennomføre kurs.

Fylkeskommunen opplyser om at opplæringskontorene har ansvar for å sikre kvaliteten i sine medlemsbedrifter. Dette innebærer å fokusere på avviksområdene og følge opp samarbeidsavtalene. Opplæringskontoret kan si opp avtalen med medlemsbedriften i tråd med vilkår i avtalen. Fylkeskommunens rolle blir å følge opp opplæringskontorenes systemarbeid og hvordan opplæringskontorene følger opp medlemsbedriftene sine. Av den grunn har fylkeskommunen ikke samme dialog med medlemsbedriftene som med opplæringskontorene, men det hender at opplæringskontorene ønsker å ha med fylkeskommunen i sine møter med medlemsbedriftene.

På spørsmål om det finnes møteplasser for de selvstendige lærebedriftene, svarte fylkeskommunen at de ikke har dialogmøter eller inviterer de selvstendige lærebedriftene til fylkeskommunens samlinger for opplæringskontorene. De store selvstendige lærebedriftene kan likevel bli invitert til samlinger. Vi spurte fylkeskommunen om de hadde utarbeidet noen skriftlig rutine for hvordan de følger opp de selvstendige lærebedriftene, slik de har gjort for opplæringskontorene. Fylkeskommunen informerte da om at denne oppfølgingen ligger i rutinen *Oppfølging av lærlinger i selvstendige lærebedrifter*.

Henvendelser fra lærlinger og andre

I intervjuene kommer det fram at fylkeskommunen anser henvendelser fra lærlinger som et viktig kunnskapsgrunnlag. Samtidig er det slik at de er avhengige av at lærlingene selv tar kontakt, slik at fylkeskommunen får mulighet til å bistå. De legger opp til at det skal være lett for lærlingene å ta kontakt, gjennom å legge ut kontaktinformasjon på hjemmesider og dele den ut på lærlingsamlingene. Dersom fylkeskommunen ikke hører noe fra lærling eller bedrift, og lærlingen meldes opp og består fagprøven, tar de dette som et signal om at det går greit.

Når det gjelder henvendelser fra lærlinger i opplæringskontor, vil fylkeskommunen ta kontakt med opplæringskontoret i første omgang. Deretter vurderer de tiltak i samarbeid med opplæringskontoret og lærlingen. Fylkeskommunen viser til at det også kommer henvendelser fra foreldre og prøvenemnder.

Fylkeskommunen svarer avkrefteende når vi spør om de utarbeider en samlet oversikt over antall henvendelser eller type veiledning som er gitt, men opplyser om at det alltid vil være mulig å søke sakene opp i systemet.

I intervju kommer det fram at det er den enkelte saksbehandler som vurderer hvordan henvendelser skal følges opp. Saksbehandler kan ta opp og drøfte enkeltsaker med sin leder og i interne møter. De opplyste om at de også har møter på tvers i seksjonen på ledernivå.



Bedriftsbesøk

På spørsmål om fylkeskommunen også har andre kilder til informasjon om bedriftene, oppgir de ansatte at informasjon fra bedriftsbesøk arkiveres i saksbehandlingssystemet. Det kommer også fram at de gjerne skulle hatt tid til flere bedriftsbesøk. Seksjonsleder gir uttrykk for at det er viktig at fylkeskommunen bruker tid og ressurser på å være ute i bedriften, og at dialog og relasjoner er nødvendig for å få kunnskap om hvordan arbeidslivet fungerer og få til en god fagopplæring. Han informerer om at de er ute i bedrifter regelmessig, for eksempel på bakgrunn av henvendelser.

Vi får videre opplyst at lærekandidater får tettere oppfølging enn andre, og at fylkeskommunen her besøker bedriften og har hyppigere kontakt.

Informasjon fra andre enheter i fylkeskommunen

De ansatte i *Enhet oppfølging* har tett dialog med *Enhet for lærekontrakter og tilskudd (Enhet kontrakt)* om hevingssaker. I slike saker undersøker de om noen har vært i kontakt med fylkeskommunen i forkant, og om noen ønsker at fylkeskommunen skal bistå. De kan også se på historikk for heving av lærekontrakter i Vigo. Varsellampen vil lyse dersom det kommer mange hevinger.

På tilsvarende måte kan det dukke opp forhold som trenger oppfølging når fylkeskommunen oppretter nye lærekontrakter. *Enhet kontrakt* sjekker alltid at opplysningene som er registrert i Vigo om lærebedriften stemmer når de oppretter kontrakt. De kan da oppdage uregelmessigheter, som at faglig leder er byttet ut uten at dette er registrert.

Seksjonsleder viser også til andre forhold som gjør at de følger opp lærebedrifter særskilt. Et eksempel er lærebedrifter der lærlinger over tid ikke består fagprøvene. Informasjon fra andre enheter om manglende oppmelding til fagprøver er et annet forhold som tyder på at bedriften trenger oppfølging.

Søknader om godkjenning og endringer i opplæringskontorenes sammensetning

Fylkeskommunen informerer om at de kan bli oppmerksomme på forhold som krever veiledning og oppfølging når lærebedriftene søker om godkjenning.

Fylkeskommunen oppgir videre at de kvalitetssikrer opplæringskontorets vedtekter og samarbeidsavtaler når de godkjenner opplæringskontoret. Fylkeskommunen kvalitetssikrer også når en bedrift søker om å få bli medlem av opplæringskontoret. I slike tilfeller er det opplæringskontoret som søker om godkjenning på vegne av medlemsbedriften.

På spørsmål om fylkeskommunen alltid får informasjon dersom en medlemsbedrift melder seg ut eller avtalen blir sagt opp, svarer fylkeskommunen at de ikke alltid vet om de får beskjed om endringer. Dersom medlemsbedriften sier opp avtalen med opplæringskontoret for å bli en selvstendig lærebedrift, vil imidlertid saksbehandlerne som behandler den nye søknaden om godkjenning fange opp endringen. Vi får opplyst at fylkeskommunen får informasjon dersom det dreier seg om alvorligere saker, som for eksempel en konflikt.



Våre vurderinger

Fylkeskommunen har godkjenningsmyndigheten av lærebedrifter.¹³ Som det går fram av de rettslige kravene beskrevet innledningsvis i dette kapitlet, har fylkeskommunen videre et ansvar for å veilede og følge opp lærebedriftene, og kontrollere at den enkelte bedrift fremdeles oppfyller kravene til å være en lærebedrift. Dette ansvaret kan ikke delegeres til lærebedriftene, eller til opplæringskontor godkjent som lærebedrift. Dette innebærer at fylkeskommunen må kartlegge og vurdere behovene for veiledning og oppfølging, både hos de selvstendige lærebedriftene og hos opplæringskontorene. Her må fylkeskommunen bruke informasjon fra ulike kilder for å få nødvendig informasjon til å kunne vurdere status og behov for oppfølging. Videre skal fylkeskommunen følge opp og veilede lærebedriftene i henhold til behovet.

Vi har observert at fylkeskommunen forholder seg ulikt til opplæringskontorene og de selvstendige lærebedriftene, og at de til dels har utarbeidet egne rutiner og maler for disse to gruppene av lærebedrifter. Vi omtaler derfor fylkeskommunens oppfølging av disse gruppene hver for seg her under våre vurderinger. Unntaket er omtalen av arbeidet med årlig rapportering, siden denne rapporteringen retter seg mot samtlige av fylkeskommunens lærebedrifter, uavhengig om de er opplæringskontor, medlemsbedrift eller selvstendig lærebedrift.

Vår samlede vurdering av fylkeskommunens praksis kommer til slutt i dette kapitlet.

Årlig rapportering og brukerundersøkelser – alle lærebedrifter

Det går tydelig fram av dokumentasjon, egenvurderinger og intervjuer at fylkeskommunen gjennomfører den årlige rapporteringen og brukerundersøkelsene. Manglende eller avvikende svar på den årlige rapporteringen følges opp systematisk fra fylkeskommunen.

Slik vi oppfatter det, er den årlige rapporteringen også fylkeskommunens hovedkilde til informasjon om tilstanden i de enkelte lærebedriftene, og med dette hvilke behov bedriftene har for veiledning og oppfølging. Rapporteringen fanger opp de bedriftene som ikke svarer, eller som svarer nei på spørsmål. Et nei kan indikere at lovkravene til å være en godkjent lærebedrift ikke er oppfylt.

Vi vurderer at den årlige rapporteringen er et nyttig verktøy for fylkeskommunen. Det at fylkeskommunen gjennomfører rapporteringen og følger opp ved å innhente svar fra samtlige bedrifter, sender i seg selv et viktig signal til lærebedriftene og gjør dem oppmerksomme på hvilke krav de må oppfylle. Vi ser at årlig rapportering kan hjelpe fylkeskommunen med å få inn informasjon om lærebedriftene, slik at de kan vurdere behov og følge opp.

Vi mener likevel at det er viktig at fylkeskommunen er bevisst på at den årlige rapporteringen er en egenrapportering. I det ligger det en risiko for at enkelte lærebedrifter svarer bekreftende, til tross for at de ikke oppfyller kravene. Det kan være flere årsaker til dette. Det kan for eksempel handle om manglende kunnskap om regelverket eller at bedriften ikke forstår hva som ligger i spørsmålet. Situasjonen i den enkelte lærebedrift vil dessuten kunne endre seg underveis i året.

¹³ Oppl. § 4-3, jf. forskrift til oppl. § 11-1



Det kan også være forhold i bedriftene som ikke fanges direkte opp av spørsmålene i rapporteringen, men som likevel bør følges opp av fylkeskommunen.

Av den grunn mener vi fylkeskommunen ikke alene kan basere seg på den årlige rapporteringen for å få oversikt over lærebedriftenes behov for veiledning og oppfølging (kartlegging). Etter vår vurdering må fylkeskommunen også ha andre kilder for å kartlegge og få informasjon om status ved lærebedriftene. Dette for å få et godt nok grunnlag for å vurdere behovet og å følge opp lærebedriftene (vurdering/analyse og tiltak). Selv om fylkeskommunen svarer at de blant annet følger opp lærebedriftene ved å følge opp svarene i årlig rapportering, mener vi at dette alene ikke vil være tilstrekkelig for å sikre at den enkelte bedrift fremdeles oppfyller kravene til å være en lærebedrift.

Fylkeskommunen har imidlertid vist til at de, i tillegg til å bruke Udirs verktøy for årlig rapportering og brukerundersøkelser, innhenter og får informasjon fra og om lærebedriftene fra andre kilder. Siden fylkeskommunen har ulike rutiner for å følge opp opplæringskontorene og de selvstendige lærebedriftene, vil vi nedenfor omtale opplæringskontorene og de selvstendige lærebedriftene hver for seg.

Fylkeskommunens kartlegging, vurdering/analyse, veiledning og oppfølging av opplæringskontorene

I intervjuene ble dialogmøtene trukket frem som en viktig arena for å få informasjon om status og for å følge opp opplæringskontorene. Vi har inntrykk av at fylkeskommunen jobber systematisk for å få gjennomført disse møtene i henhold til egen rutine. Vi ser i referatene fra dialogmøtene med enkeltkontorene at relevant informasjon om det enkelte opplæringskontor blir lagret. Etter vår vurdering kan også møtene ha flere funksjoner: Fylkeskommunen får informasjon om bedriften, samtidig som de kan vurdere hvilke behov opplæringskontoret har og kan gjennomføre veiledning der og da.

Når det gjelder gruppemøtene med to eller flere opplæringskontor, ser det ut til at de samme punktene står på agendaen. Det er uklart for oss i hvilken grad møtene brukes til å innhente informasjon fra det enkelte opplæringskontor, eller gi veiledning som er tilpasset det enkelte kontor. Siden det ikke skrives referat, har vi ikke kunnet vurdere innholdet i møtene. Slik vi ser det, vil det være mer krevende å kartlegge og «skreddersy» veiledningen av det enkelte kontor i gruppemøter, enn i møter «én-til-én». Vi ser også at rutinen til fylkeskommunen sier at data fra brukerundersøkelser bør anonymiseres før de legges fram i felles gruppemøter. Det er derfor ikke for oss hvor tilpasset og målrettet oppfølgingen av det enkelte opplæringskontoret blir i disse fellesmøtene.

Vi deler imidlertid fylkeskommunens oppfatning av at dialogmøter med det enkelte opplæringskontor er viktig for kontakten med opplæringskontorene. Vi vurderer at møtene er med på å gi fylkeskommunen viktig informasjon om hvordan det går med opplæringskontoret og deres medlemsbedrifter, og at de gir fylkeskommunen mulighet til å følge opp det enkelte opplæringskontor med tilpasset veiledning.



Det er likevel slik at dialogmøtene gjennomføres annethvert år. Selv om vi har forståelse for at fylkeskommunen har mange opplæringskontor å følge opp, stiller vi spørsmål ved om denne møtefrekvensen er med på å gi fylkeskommunen en god nok oversikt over behovet for veiledning og oppfølging hos det enkelte opplæringskontor og deres medlemsbedrifter. Vi oppfatter heller ikke at fylkeskommunen gjør noen systematiske risikovurderinger og prioriteringer for å kompensere for at det går så lang tid mellom hvert møte. Det går også frem at ikke alle opplæringskontorer har dialogmøter, og dermed ikke får oppfølging «én-til-én» av fylkeskommunen gjennom slike møter.

Selv om det gjennomføres samlinger med opplæringskontorene det året det ikke er dialogmøter, ser ikke dette ut til å være en arena der fylkeskommunen kan ha samme dialog og følge opp det enkelte opplæringskontor.

Når det gjelder bedriftsbesøk, støtter vi fylkeskommunens oppfatning av at dette kan være et egnet tiltak for å følge opp lærlingene og lærebedriftene, og for å få informasjon om bedriftens behov. Vårt inntrykk er likevel at bedriftsbesøk, utover besøk i forbindelse med dialogmøtene, først og fremst er aktuelt i enkeltsaker som trenger ekstra oppfølging, for eksempel ved bekymringsmeldinger. Bedriftsbesøk er ikke omtalt som en egen aktivitet i rutinen for oppfølging av opplæringskontor. Vi kan derfor ikke se at bedriftsbesøk brukes som en del av en systematisk kartlegging og oppfølging av opplæringskontorene og deres medlemsbedrifter.

Vi ser videre at henvendelser og bekymringsmeldinger følges opp av fylkeskommunen. Fylkeskommunen lager imidlertid ikke en samlet oversikt over disse henvendelsene. Det ser heller ikke ut til at fylkeskommunen har utarbeidet et system for når en henvendelse bør drøftes med leder, dvs. hvor terskelen ligger for at en sak bør løftes. Det kan derfor bli opp den enkelte saksbehandler å avgjøre om en henvendelse skal følges opp, og på hvilken måte.

Når det gjelder endringer av sammensetningen av opplæringskontorene, for eksempel ved oppheving av samarbeidsavtaler, kan vi ikke se at fylkeskommunen har systemer for få den informasjonen de trenger for å følge opp opplæringskontorene. Vi mener derfor det vil være vanskelig å vurdere om opplæringskontorene fortsatt oppfylder kravet til godkjenning. Se også vår omtale av dette under punkt 3.1.

Etter vår vurdering gjøres ikke fylkeskommunen en systematisk og helhetlig vurdering av informasjon de mottar fra ulike kilder for å vurdere om det er behov for å følge opp et opplæringskontor særskilt.

Oppsummert vurderer vi at kartleggingen gjennom årlige rapportering og brukerundersøkelser ikke er tilstrekkelig. Selv om dialogmøter, henvendelser, bedriftsbesøk osv. er viktige kilder for å få oversikt og komplettere innhenting av data i tillegg til den årlige rapporteringen, kan vi ikke se at innhenting, oppsummering og analyse av denne informasjonen er satt system. Vi ser at det gjøres vurderinger/analyser, men verken rutiner eller intervjuer synliggjør at fylkeskommunen systematiserer informasjonen de får. Det går heller ikke frem hvilke risikovurderinger som gjøres, for eksempel hvilke temaer som er prioritert.



Når det gjelder oppfølging og veiledning, viser fylkeskommunen til at de gjør dette gjennom blant annet dialogmøter, samlinger, oppfølging ved henvendelser, bedriftsbesøk, kurs mv. I utgangspunktet kan alle disse tiltakene være egnet for å følge opp. Samtidig går det fram at for eksempel dialogmøter ikke gjennomføres med alle opplæringskontor. Dessuten gjennomføres dialogmøtene annethvert år, uten at det er synliggjort at fylkeskommunen vurderer om det kan være behov for å gjennomføre slike møter med enkelte opplæringskontor oftere.

Vår vurdering er at fylkeskommunen ikke i tilstrekkelig grad kartlegger, analyser og vurderer behov for oppfølging systematisk. Vi ser heller ikke at fylkeskommunen i tilstrekkelig grad setter inn systematisk og planmessig tiltak ut fra en analyse av opplæringskontorenes behov.

Fylkeskommunens kartlegging, vurdering/analyse, veiledning og oppfølging av de selvstendige lærebedriftene

Når det gjelder de selvstendige lærebedriftene vurderer vi, slik vi gjorde for opplæringskontorene, at fylkeskommunen ikke er tilstrekkelig systematisk i sin kartlegging og vurdering av behov, samt oppfølging av bedriftene. Utover årlig rapportering, som fylkeskommunen følger opp at alle bedrifter svarer på, kan vi ikke se at fylkeskommunen har annen systematisk innhenting av informasjon fra de selvstendige lærebedriftene.

Vi ser at de ikke har de samme arenaene for informasjonsinnhenting og oppfølging av de selvstendige bedriftene, som de har for opplæringskontorene. De gjennomfører samlinger og bedriftsbesøk kun ved behov. Bedriftene kan delta på kurs, men dette er frivillig. Det gjennomføres heller ikke dialogmøter eller lignende.

Vi kan heller ikke se at rutinen for oppfølging av lærlinger i selvstendige lærebedrifter skal kunne sikre at fylkeskommunen får nok informasjon om *lærebedriftene*, slik at de kan følge dem opp. De øvrige rutineene legger heller ikke opp til en systematisk oppfølging av de selvstendige lærebedriftene. Fylkeskommunen er derfor avhengig av at lærlinger, bedrifter eller andre tar kontakt eller sender bekymringsmelding.

Videre ser vi at det kun er i rutinen for oppfølging av *lærekandidater* i selvstendige lærebedrifter at det står at fylkeskommunen skal veilede gjennom bedriftsbesøk. De øvrige dokumentene vi har fått, blant annet rutinen for oppfølging av lærlinger i selvstendige lærebedrifter, omtaler ikke bedriftsbesøk eksplisitt. I egenvurdering og intervjuer opplyser fylkeskommunen at de gjennomfører bedriftsbesøk ved behov. Vårt inntrykk er likevel, som nevnt over, at bedriftsbesøk først og fremst er aktuelt i enkeltsaker som trenger ekstra oppfølging. Vi oppfatter ikke at bedriftsbesøk er noe som gjennomføres systematisk, men at det kan skje dersom fylkeskommunen får informasjon som tilsier at dette er nødvendig. I intervju ga enkelte uttrykk for at det var ønskelig å kunne besøke bedriftene oftere, men at dette er vanskelig å få til på grunn av omfanget.

Det fremstår som noe tilfeldig hvorvidt fylkeskommunen får nødvendig informasjon om de selvstendige lærebedriftene. Selv om saksbehandler kan ta opp saker og problemstillinger i



møter med andre kollegaer og/eller leder, framstår det som om fylkeskommunen ikke har noen tydelig rutine eller system for hvordan og når dette skal gjøres.

Oppsummerende vurderinger

Det er tydelig for Statsforvalteren at Viken fylkeskommune er opptatt av å følge opp lærlinger, lærebedrifter og opplæringskontorer. De har mange detaljerte rutiner som gir informasjon om hva de ansatte skal gjøre. Fylkeskommunen gjør etter vår vurdering også en omfattende jobb med årlig rapportering, gjennomføring av dialogmøter, samlinger, kurs m.m. Vi ser også at de følger opp henvendelser fra lærlinger, opplæringskontor og lærebedrifter.

Likevel mener vi, som vist over, at kartleggingen, vurderingen og oppfølgingen av opplæringskontor og lærebedrifter ikke er tilstrekkelig systematisk og målrettet. I og med at Viken fylkeskommune har ansvar for et så stort antall opplæringskontor og lærebedrifter, er det viktig at dette arbeidet ikke er tilfeldig og hendelsesbasert.

Fylkeskommunen må ha et bevisst forhold til hvordan de henter inn informasjonen de trenger for å kunne følge opp. De må vurdere om de trenger samme informasjon fra alle, om det er noen de trenger å hente informasjon fra oftere enn andre, og om de trenger en annen type informasjon fra enkelte bedrifter. Lærebedriftens/opplæringskontorets størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold er relevante momenter i dette arbeidet. Det må vurderes hvor det er størst sannsynlighet for at regelverket ikke blir fulgt, og hvor konsekvensene er størst. Det må vurderes og avgjøres konkret hva man skal gjøre for å avdekke avvik og risiko for avvik.

Fylkeskommunen har et ansvar for at brudd på regelverket avdekkes og følges opp, og at tiltakene og oppfølgingen er målrettet og ut ifra vurderte behov. Videre er det også viktig å ha et bevisst forhold til hvordan man vurderer informasjonen man får inn, for at man skal kunne følge opp på en hensiktsmessig måte. For eksempel hva som regnes som alvorlige hendelser og informasjon, hva skal man se etter, og hvilke kilder som veier tyngre enn andre. Dette innebærer at man må sørge for at problemer oppdages og tas hånd om i tide, og på rett måte.

På bakgrunn av dette, og våre observasjoner og vurderinger over, mener Statsforvalteren at fylkeskommunen ikke i tilstrekkelig grad henter inn relevant informasjon om opplæringskontor eller de selvstendige lærebedriftene. Det samme gjelder for vurdering av informasjon, samt oppfølging og veiledning etter behov.

Våre konklusjoner

Fylkeskommunen kartlegger ikke i tilstrekkelig grad lærebedriftenes behov for veiledning og oppfølging. De rettslige kravene er ikke oppfylt.

Fylkeskommunen vurderer ikke i tilstrekkelig grad lærebedriftenes behov for veiledning og oppfølging basert på kartleggingen. De rettslige kravene er ikke oppfylt.

Fylkeskommunen gjennomfører ikke i tilstrekkelig grad veiledning og oppfølging av lærebedriftene i henhold til behovet. De rettslige kravene er ikke oppfylt.



2.2 Veiledning og oppfølging av lærebedrifter når godkjenningen ikke trekkes tilbake

Rettslige krav¹⁴

Fylkeskommunen skal sørge for at lærebedrifter som ikke lenger oppfyller kravene, og som ikke har blitt fratatt godkjenningen, får nødvendig oppfølging og veiledning.

Fylkeskommunen har en rett, men ingen plikt, til å trekke tilbake godkjenningen dersom lærebedriften ikke oppfyller kravene i regelverket. Fylkeskommunen kan velge å veilede og følge opp lærebedriften fremfor å trekke tilbake godkjenningen. Veiledningen må være av en slik art at den snarest mulig bidrar til at lærebedriften oppfyller kravene i regelverket. Hvis lærebedriften får beholde godkjenningen til tross for at fylkeskommunen er kjent med at lærebedriften ikke oppfyller kravene i regelverket, må fylkeskommunen følge opp at lærebedriften retter opp praksisen.

Våre observasjoner

Fylkeskommunen har sendt inn rutiner for blant annet oppfølging av opplæringskontor og oppfølging av lærlinger og av lære kandidater i selvstendig lærebedrifter. Se punkt 2.1 for nærmere omtale av rutinene.

Fylkeskommunen svarte i egenvurderingen bekreftende på at de alltid veileder og følger opp lærebedrifter når de velger å ikke trekke tilbake godkjenningen. De opplyser her om at de gjennomfører møter med lærebedrifter både i forkant av prosesser som gjelder tap av godkjenning, og også når en slik prosess settes i gang. Dette for å veilede bedriften og gi den mulighet til å endre sin praksis i tråd med lov og forskrift. Bedriften blir videre fulgt opp for å sikre at de endrer praksis. Fylkeskommunen opplyser videre om at de følger de ordinære rutinene for oppfølging i saker der det ender med at de likevel ikke trekker godkjenningen. Dette bekreftes også i intervjuene. I egenvurderingen viser fylkeskommunen også til at de veileder lærebedriftene kontinuerlig, og at de har flere saker årlig der de er i dialog med lærebedrifter om grunnlaget for å være en godkjent lærebedrift.

Det går ikke frem av innsendt dokumentasjon eller intervjuer at fylkeskommunen har særskilte rutiner for veiledning og oppfølging av lærebedrift når fylkeskommunen velger å ikke fatte vedtak om tap av godkjenning.

Våre vurderinger

Fylkeskommunen opplyser at de følger opp lærebedrifter der det ikke har blitt fattet vedtak om tap av godkjenning. Det går ikke frem at fylkeskommunen har en særskilt fremgangsmåte for veiledning og oppfølging av lærebedrift i slike situasjoner. Fylkeskommunen forholder seg her til sine vanlige rutiner for oppfølging. Vi viser derfor til våre vurderinger under punkt 2.1.

¹⁴ Oppl. § 4-8 første ledd og forskrift til oppl. § 11-5



Fylkeskommunen har svært mange lærebedrifter og lærlinger. Som vi kommer til å belyse nærmere i punkt 3.1, er det sjelden at lærebedrifter får trukket godkjenningen sin. Etter etableringen av Viken fylkeskommune har det vært få saker hvor fylkeskommunen har startet en prosess med tap av godkjenning, sammenholdt med antallet selvstendige lærebedrifter og opplæringskontor. Etter vår vurdering er det derfor ekstra viktig at fylkeskommunen har gode rutiner for å følge opp bedrifter som ikke oppfyller kravene, og sikre at de får egnet veiledning og tiltak.

Som det følger av rettslige kravet, kan fylkeskommunen velge å veilede og følge opp lærebedriften fremfor å trekke tilbake godkjenningen. Veiledningen må da være av en slik art at den snarest mulig bidrar til at lærebedriften oppfyller kravene i regelverket. Hvis lærebedriften får beholde godkjenningen til tross for at fylkeskommunen er kjent med at lærebedriften ikke oppfyller kravene i regelverket, må fylkeskommunen følge opp at lærebedriften retter opp praksisen.

Etter en samlet vurdering mener vi at fylkeskommunen ikke har synliggjort at de har en rutine eller innarbeidet fremgangsmåte for å alltid følge opp og veilede lærebedrifter på en særskilt og egnet måte når bedrifter ikke oppfyller kravene, og fylkeskommunen velger å ikke trekke tilbake godkjenningen.

Fylkeskommunens kommentarer til foreløpig rapport

Viken fylkeskommune skriver i kommentar til foreløpig tilsynsrapport:

«Når det gjelder det varslede pålegget om retting av at *«fylkeskommunen må også sørge for å alltid veilede og følge opp lærebedrifter i de tilfellene de velger å ikke trekke tilbake»*, har vi noen bemerkninger. I rapporten skriver Statsforvalteren:

«Etter en samlet vurdering mener vi at fylkeskommunen ikke har synliggjort at de har en rutine eller innarbeidet fremgangsmåte for å alltid følge opp og veilede lærebedrifter på en særskilt og egnet måte når bedrifter ikke oppfyller kravene, og fylkeskommunen velger å ikke trekke tilbake godkjenningen»

Her viser vi til rutine for oppfølging av selvstendige lærebedrifter, spesielt under trinn 2 hvor det står: *«Skriv referat fra møtet om hva det er blitt enighet om og eventuell plan for videre oppfølging/ flere møter»*.

En rådgiver i enheten oppfølging av lærlinger, lærebedrifter og opplæringskontor vil til enhver tid følge opp den aktuelle lærebedriften med en plan for videre oppfølging/flere møter der det er behov.

Vi mener vi ivaretar kravene på dette punktet og er ikke enige i Statsforvalterens konklusjon om at *«Fylkeskommunen veileder ikke alltid lærebedrifter i de tilfeller fylkeskommunen velger å ikke trekke tilbake godkjenningen. Det rettslige kravet er ikke oppfylt.»*



Statsforvalterens vurdering av fylkeskommunens tilbakemelding

Statsforvalteren merker seg at fylkeskommunen viser til det de omtaler som rutine for oppfølging av selvstendige lærebedrifter og skriver at en rådgiver til enhver tid vil følge opp den aktuelle lærebedriften med en plan for videre oppfølging/flere møter der det er behov. Vi viser her til at denne informasjonen var en del av grunnlaget for våre vurderinger i foreløpig rapport. Her vurderte vi innsendte rutiner for oppfølging av lærlinger og av lærekandidater i selvstendig lærebedrifter.

Kommentarene fra fylkeskommunen endrer derfor ikke vår vurdering. Vi mener at fylkeskommunen ikke har synliggjort at de har en rutine eller innarbeidet fremgangsmåte for å alltid følge opp og veilede lærebedrifter på en særskilt og egnet måte når bedrifter ikke oppfyller kravene, og fylkeskommunen velger å ikke trekke tilbake godkjenningen.

Vår konklusjon

Fylkeskommunen veileder ikke alltid lærebedrifter i de tilfeller fylkeskommunen velger å ikke trekke tilbake godkjenningen. Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

3 Tilbaketrekking av godkjenning

3.1 Vurdering av tap av godkjenning

Rettslige krav¹⁵

Fylkeskommunen kan trekke tilbake godkjenningen dersom lærebedriften ikke lenger oppfyller kravene i opplæringsloven med forskrifter.

Fylkeskommunen må vurdere konkret om de skal trekke godkjenningen tilbake. Ikke ethvert brudd på regelverket skal føre til tilbaketrekking av godkjenningen uten at andre virkemidler er forsøkt først. Selv om fylkeskommunen har en rett til å trekke tilbake godkjenningen, kan de i stedet velge å veilede og følge opp lærebedriften. Fylkeskommunen må i så fall følge opp at lærebedriften snarest mulig oppfyller kravene i regelverket.

Våre observasjoner

Fylkeskommunen har utarbeidet rutinen *Tap av godkjenning som lærebedrift*. Innledningsvis er det en beskrivelse av tilfeller der tap av godkjenning skal vurderes. Videre beskriver rutinen prosessen for tilbaketrekking av godkjenning dersom bedriften ikke lenger oppfyller kravene. I korte trekk består prosessen av skriftlig forhåndsvarsel, veiledningsmøte med bedriften, skriftlig tilbakemelding fra bedriften, vurdering og forberedelse av sak til yrkesopplæringsnemnda, fremlegg og behandling av Yrkesopplæringsnemnda (YON). Til slutt avsluttes prosessen med enkeltvedtak om tap av godkjenning eller opprettholdelse av godkjenningen.

¹⁵ Oppl. § 4-3, jf. forskrift til oppl. § 11-5.



Fylkeskommunens skriver i egenvurderingen at de gjør en fortløpende vurdering av om godkjenningen til lærebedrifter skal trekkes tilbake. Dersom lærebedriften ikke lenger oppfyller kravene i regelverket, vil de følge rutinen for tap av godkjenning.

I forbindelse med egenvurderingen ba vi fylkeskommunen om å sende inn relevant dokumentasjon i saker som gjelder tap av godkjenning. Vi mottok dokumentasjon i fire saker der tap av godkjenning har vært vurdert. Enhetsleder opplyser om at dette utgjør de sakene der tap av godkjenning har blitt vurdert, siden etableringen av Viken fylkeskommune 1. januar 2020.

I to av sakene, sak C og D, har fylkeskommunen skrevet forhåndsvarsel, lagt frem saken for YON, og deretter fattet enkeltvedtak om tap av godkjenning. I sak C var årsaken at lærebedriften hadde fått forretningsadresse i et annet fylke, og dermed ikke lenger hørte inn under Viken fylkeskommune. Sak D gjaldt tap av godkjenning som opplæringskontor. Dette fordi opplæringskontoret ikke lenger hadde medlemsbedrifter.

I sak B har fylkeskommunen skrevet forhåndsvarsel. Dette resulterte i at bedriften innrettet seg etter fylkeskommunens krav, ifølge enhetsleder. I sak A sendte fylkeskommunen et brev til lærebedriften, der de bad om en skriftlig tilbakemelding på retting av avvik. Ifølge enhetsleder var resultatet av dette at bedriften gjorde de endringene fylkeskommunen ønsket, og at lærlingen byttet bedrift.

Ut fra rutinen om tap av godkjenning skal saken behandles i YON dersom fylkeskommunen vurderer at en bedrift står i fare for tap av godkjenning. Fylkeskommunen bekrefter også i egenvurderingen og i intervjuer at saker legges frem for nemnda som en del av rutinen, dersom veiledning og oppfølging av bedriften ikke fører frem. I to av sakene (sak C og D) har vi fått dokumentasjon på at de ble lagt frem for YON for en faglig vurdering.

I intervjuene kommer det frem at det sjelden startes en prosess om tap av godkjenning. Fylkeskommunen opplyser om at det skal mye til før det blir gitt forhåndsvarsel, og at prosessen med tap av godkjenning blir igangsatt. Fylkeskommunen setter heller i verk tiltak overfor bedriften i et forsøk på å unngå å trekke godkjenningen. Veiledning er det tiltaket som oftest blir brukt overfor bedriftene. Omfanget av veiledningen er avhengig av hva som er bekymringen i den enkelte bedrift. For eksempel kan en mindre bekymring være at en bedrift mangler en individuell plan for lærlingen. I slike tilfeller vil bedriften bli bedt om å skrive en individuell plan snarest. Det er varierende hvilke årsaker som gjør at bedrifter må følges tett opp, for eksempel gjennom jevnlig veiledningssamtaler. Forvaltningsrapporten fra Viken fylkesrevisjon (2021, s. 22) viser også til uttalelser fra fylkeskommunen om at de svært sjelden fratar lærebedrifter godkjenning, og at det ikke finnes noen statistikk over tapte godkjenninger.

I intervjuene kommer det videre fram at rådgiverne har ansvar for å følge opp lærebedrifter som de er bekymret for. De må vurdere alvorlighetsgraden i hver sak og vurdere om enhetsleder skal kobles inn i saken, jf. rutinen for tap av godkjenning. Rådgiverne har også ansvar for å vurdere hvilke tiltak som skal settes inn mot den enkelte bedrift. I rutinen står det at prosessen skal settes i gang dersom bedriften ikke endrer praksis eller iverksetter de tiltakene som fylkeskommunen



ber om. Rådgiverne sier i intervjuene at de følger fylkeskommunens øvrige rutiner for oppfølging av opplæringskontor og selvstendige bedrifter, også overfor lærebedrifter der det er tilknyttet bekymring.

I egenvurderingen og intervjuene kommer det fram at fylkeskommunen ikke har en egen oversikt over hvilke bedrifter som er, eller har vært i prosess med tanke på tap av godkjenning. En slik prosess arkiveres i bedriftens egen mappe i saksbehandlingssystemet. Rådgiverne kan på den måten finne informasjon om hva som er skjedd i saken, samt se om bedriften er satt som «passiv» i saksbehandlingssystemet. Ved at bedriften settes passiv i systemet, vil bedriften teknisk sett ikke være på listen over godkjente lærebedrifter. Enhetsleder sier at bedriften kun skal settes passiv ved vedtak om tap av godkjenning. Ellers skjer dette automatisk to år etter at siste lærekontrakt har utløpt. Han har ikke kjennskap til fylkeskommunen setter bedrifter som passiv tidligere, men sier at dette er teknisk mulig.

Seksjonsleder sier i intervju at en bedrift kan settes som passiv for eksempel etter at siste lærings fagprøve er gjennomført. Da vil den ikke aktiviseres på nytt før eventuelle brudd eller bekymringsfulle forhold er rettet opp. I slike tilfeller vil ikke fylkeskommunen starte en prosess for tap av godkjenning, men avvente godkjenning av nye lærekontrakter i lærebedriften frem til godkjenningen utløper.

Enhetsleder opplyser også om at det er saker hvor opplæringskontoret sier opp samarbeidsavtalen med en medlemsbedrift, men at dette ikke skjer så ofte. Opplæringskontorene har vedtekter som regulerer opplæringskontorets drift, samt samarbeidsavtaler med alle medlemsbedrifter. Fylkeskommunen skal i utgangspunktet ha beskjed dersom det er endringer i opplæringskontorets sammensetning, men enhetsleder sier at de er avhengig av at opplæringskontoret gir informasjon til fylkeskommunen og at de ikke kan vite om dette blir gjort i alle tilfeller. Dersom en medlemsbedrift sier opp sitt medlemskap i et opplæringskontor for å bli en selvstendig lærebedrift, vil saksbehandleren som behandler søknad om godkjenning og registrerer opplysningene, få informasjon om dette indirekte.

Våre vurderinger

Vi ser at det etter etableringen av Viken fylkeskommune har vært få saker hvor fylkeskommunen har startet en prosess med tap av godkjenning, sammenholdt med antallet selvstendige lærebedrifter og opplæringskontor. Slik vi ser det, vil fylkeskommunen sjelden vurdere dette tiltaket som et alternativ overfor lærebedrifter som ikke oppfyller kravene til godkjenning.

Fylkeskommunen gjør noe kartlegging av lærebedriftenes behov for veiledning og oppfølging, men vi mener at kartleggingen burde ha vært mer systematisk og målrettet for å kunne avdekke og vurdere behov for oppfølging og eventuelt tap av godkjenning. I tillegg ser vi at det ikke er en tilstrekkelig systematisk innhenting av informasjon om opplæringskontorenes sammensetning. Se vår omtale av dette under punkt 2.1.

Det er likevel slik at regelverket er tydelig på at fylkeskommunen *kan* trekke tilbake godkjenningen til en lærebedrift. Det er ikke slik at alle brudd skal føre til tilbaketrekking, og det



er viktig at andre virkemidler har vært forsøkt først. Vi har også forståelse for at fylkeskommunen ønsker å strekke seg langt i å veilede og følge opp bedriftene for å unngå at bedriftene blir fratatt godkjenningen, da dette kan ha konsekvenser for nåværende og fremtidige læring.

Det fremstår som noe uklart for Statsforvalteren om fylkeskommunen benytter seg av muligheten for å sette bedrifter i passiv i systemet, og på den måten unngår en formell prosess om tap av godkjenning. Vi vil bemerke at en slik praksis i så fall ville innebære at bedrifter taper godkjenningen sin uten at lovkravene blir fulgt. Som en følge av dette ville sakene heller ikke bli lagt frem for YON for uttalelse.

Vi ser at fylkeskommunen har utarbeidet rutiner når det gjelder tap av godkjenning som lærebedrift. Vi ser også av de fire innsendte sakene, at fylkeskommunen har brukt rutinene sine i disse enkeltsakene. I alle sakene har det vært skriftlig kontakt i form av forhåndsvarsel eller brev, samt at fylkeskommunen har veiledet og fulgt opp bedriftene i prosessen. Statsforvalteren har ikke informasjon som tilsier at fylkeskommunen ikke trekker godkjenningen i de tilfellene de har vurdert at dette er nødvendig. Etter en helhetlig vurdering har vi derfor konkludert med at det rettslige kravet er oppfylt.

Fylkeskommunens kommentarer til foreløpig rapport

Fylkeskommunen har gitt følgende tilbakemelding på dette punktet:

«På side 22 i rapporten tredje avsnitt står det:

«Det fremstår som noe uklart for Statsforvalteren om fylkeskommunen benytter seg av muligheten for å sette bedrifter i passiv i systemet, og på den måten unngår en formell prosess om tap av godkjenning. Vi vil bemerke at en slik praksis i så fall ville innebære at bedrifter taper godkjenningen sin uten at lovkravene blir fulgt. Som en følge av dette ville sakene heller ikke bli lagt frem for YON for uttalelse».

Dette tror vi baserer seg på en uttalelse fra seksjonsleder som er tolket dit at vi setter bedrifter passive i Vigo uten å kjøre en formell prosess om tap av godkjenning. Vi har diskutert dette og uttalelsen som ble gitt er at vi forholder oss passive til de lærebedriftene dette gjelder til godkjenning går ut av seg selv, eller at lærebedriften aktivt ønsker å ha ny lærling og da vil tiltak bli satt i gang. De settes da ikke passive uten at det er kjørt formell prosess og blir kun fratatt godkjenning gjennom ett vedtak.»

Statsforvalterens vurdering av fylkeskommunens tilbakemelding

Statsforvalteren tar fylkeskommunens tilbakemelding til orientering.

Vår konklusjon

Fylkeskommunen vurderer om de skal trekke tilbake godkjenningen dersom lærebedriften ikke lenger oppfyller kravene i regelverket. Det rettslige kravet er oppfylt.



3.2 Innhenting av faglig vurdering fra yrkesopplæringsnemnda

Rettslige krav¹⁶

Fylkeskommunen skal legge saker om tap av godkjenning frem for yrkesopplæringsnemnda hvis den faglige vurderingen ikke er delegert til fylkeskommunen.

Fylkeskommunen skal legge avgjørende vekt på den faglige vurderingen fra yrkesopplæringsnemnda hvis de fatter et vedtak om å trekke tilbake godkjenningen til en lærebedrift.

Våre observasjoner

Vi har, som tidligere nevnt, fått dokumentasjon i fire saker der fylkeskommunen startet en prosess om tap av godkjenning. To av sakene ble lagt frem for YON i november 2021. YON ble bedt om en vurdering og en uttalelse i sakene på grunnlag av skriftlige saksfremlegg fra *Enhet oppfølging*.

De to andre sakene ble ikke lagt frem for YON for vurdering. I den ene saken skrev fylkeskommunen et brev der de ba om en skriftlig tilbakemelding på oppfølging og retting av avvik. Ifølge enhetsleder ble resultatet at bedriften gjorde de endringene fylkeskommunen ønsket, og at lærlingen byttet bedrift. I den siste saken fikk bedriften et forhåndsvarsel og innrettet seg etter fylkeskommunens krav i etterkant. På bakgrunn av at bedriftene rettet seg etter fylkeskommunens krav, ble det ikke nødvendig å legge frem sakene for YON. Vi viser ellers til våre observasjoner under punkt 3.1.

I egenvurderingen og i intervjuene kommer det fram at rutinen for tap av godkjenning følges i de tilfellene hvor fylkeskommunen vurderer at bedriften ikke oppfyller kravene i lov og forskrift. Rutinen sier at slike saker skal legges fram og behandles av YON. Både ledere og rådgivere presiserer at det er svært sjelden at en lærebedrift mister godkjenningen sin.

Våre vurderinger

Vi vurderer at fylkeskommunen legger frem saker for YON når de vurderer å trekke tilbake godkjenningen til en lærebedrift.

Vår konklusjon

Fylkeskommunen innhenter en faglig vurdering fra yrkesopplæringsnemnda når fylkeskommunen vurderer å trekke tilbake godkjenningen til en lærebedrift.

Det rettslige kravet er oppfylt.

¹⁶ Oppl. § 4-3, jf. § 4-8 andre ledd og forskrift til oppl. § 11-5.



4 Statsforvalterens reaksjoner

4.1 Pålegg om retting

I kapitlene ovenfor har vi konstatert at fylkeskommunen ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi pålegger fylkeskommunen å rette opp følgende:¹⁷

Fylkeskommunen må sørge for å veilede og følge opp lærebedriftene, jf. oppl. § 4-8 første ledd. Fylkeskommunen må i den forbindelse sørge for at de i tilstrekkelig grad

- kartlegger lærebedriftens behov for veiledning og oppfølging, jf. oppl. § 4-8 første ledd
- vurderer behovet for veiledning og oppfølging basert på kartleggingen, jf. oppl. § 4-8 første ledd
- gjennomfører veiledning og oppfølging i henhold til behovet, jf. oppl. § 4-8 første ledd

Fylkeskommunen må også sørge for å

- alltid veilede og følge opp lærebedrifter i de tilfellene de velger å ikke trekke tilbake godkjenningen, jf. oppl. § 4-8 første ledd og forskrift til oppl. § 11-5

4.2 Oppfølging av påleggene

Fylkeskommunen skal iverksette tiltak for å rette brudd på regelverket umiddelbart. Når påleggene er rettet, skal fylkeskommunen erklære at retting er gjennomført og redegjøre for hvordan det har blitt rettet.

Frist for retting er 20.11.2023. Vi vil ikke avslutte tilsynet før fylkeskommunen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at påleggene er rettet.

5 Fylkeskommunen har rett til å klage

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Fylkeskommunen kan klage på enkeltvedtaket.

Hvis fylkeskommunen klager, må det gjøres innen tre uker. Fristen gjelder fra beskjed om brevet har kommet frem til fylkeskommunen.¹⁸ Fylkeskommunen sender klagen til oss. Vi har muligheten til å omgjøre vedtaket. Hvis vi ikke er enig med fylkeskommunen, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjør saken.

Fylkeskommunen kan be om at vi ikke setter i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klagen er endelig avgjort av Utdanningsdirektoratet.¹⁹

¹⁷ Oppl. § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven § 30-4.

¹⁸ jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29

¹⁹ jf. forvaltningsloven § 42



Fylkeskommunen har rett til innsyn i sakens dokumenter.²⁰

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 05.09.2023

Elin Bakke, seniorrådgiver og tilsynsleder

Anne-Mette Nessøe, seniorrådgiver

Jeanette Gabrielsson, seniorrådgiver

Siv Hege Ringøen, seniorrådgiver

²⁰ Fvl. § 18.



STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

Postboks 325, 1502 Moss | sfovpost@statsforvalteren.no | www.statsforvalteren.no/ov



Vedlegg 1 Definisjoner

Lærling

En som har inngått opplæringskontrakt med sikte på fag- eller svenneprøve i fag som har læretid etter forskriftene gitt med hjemmel i oppl. § 3-4.

Lærekandidat

En som har inngått opplæringskontrakt med sikte på å ta en mindre omfattende prøve enn fag- eller svenneprøve.

Praksisbrevkandidat

En som har inngått opplæringskontrakt med sikte på praksisbrevprøve.

Kandidat for fagbrev på jobb

En som har inngått kontrakt om opplæring på grunnlag av allsidig praksis og realkompetanse med sikte på fag- eller svenneprøve.

Lærebedrift

En privat eller offentlig virksomhet som er godkjent som lærebedrift.

Opplæringskontor

Et opplæringskontor er et organ for bedrifter som samarbeider om opplæring for lærlinger, lærekandidater, praksisbrevkandidater eller kandidat for fagbrev på jobb.

Medlemsbedrift

En medlemsbedrift er en virksomhet som inngår i et opplæringskontor. Fylkeskommunen må godkjenne den enkelte medlemsbedrift, men medlemsbedriften får ikke status som lærebedrift. Det er opplæringskontoret som inngår opplæringskontrakt med lærlingen, lærekandidaten eller praksisbrevkandidaten, og som blir godkjent som lærebedrift.

Selvstendig lærebedrift

En privat eller offentlig virksomhet som er godkjent som lærebedrift og som ikke er medlem i et opplæringskontor.

Årlig rapportering

En undersøkelse som fylkeskommunen er pålagt å gjennomføre. Den er utarbeidet av Udir og består per i dag av ni spørsmål som lærebedriftene må svare ja eller nei på. Spørsmålene gjelder lovpålagte krav. Både opplæringskontorene, medlemsbedriftene og de selvstendige lærebedriftene skal svare.

Den nasjonale lærebedriftsundersøkelsen

Undersøkelsen er utarbeidet av Udir og har vært koblet sammen med årlig rapportering (se over). Fylkeskommunene kan velge som de vil gjennomføre denne. I undersøkelsen skal lærebedriftene angi hvor enige eller uenige de er i en rekke utsagn.



Lærlingundersøkelsen

Dette er en lovpålagt undersøkelse, men lærlingene og lærekandidatene kan velge om de vil svare.



Vedlegg 2 Dokumentliste

Følgende dokumenter ble benyttet i tilsynet:

1. Redegjørelse fra Viken fylkeskommune, datert 2. februar 2023, med følgende vedlegg:
 - Organisasjonskart Viken fylkeskommune
 - Organisasjonskart – rådsområde Utdanning og kompetanse
 - Årshjul for samlinger med opplæringskontor i Viken fylkeskommune
 - Årshjul
 - Forvaltningsrevisjonsrapport – *Oppfølging av lærlinger og lærekandidater* - Viken fylkeskommune 2021
 - Statusrapport på oppfølgingen av anbefalingene fra forvaltningsrevisjonen
 - Rutiner og maler:
 - godkjenning av selvstendige lærebedrifter og nye lærefag
 - godkjenning av opplæringskontor
 - godkjenning av medlemsbedrifter i opplæringskontor
 - gjennomføring av brukerundersøkelser i fag- og yrkesopplæringen
 - oppfølging av lærlinger i selvstendige lærebedrifter
 - oppfølging av lærekandidater i selvstendige lærebedrifter
 - oppfølging av FOB-kontrakter
 - oppfølging av opplæringskontor
 - tap av godkjenning som lærebedrift
 - halvårsvurdering- og samtale
 - dialogmøter opplæringskontor
2. Egenvurderinger fra fylkeskommunen (Forms)
3. Saksdokumenter fra saker der fylkeskommunen har fulgt opp mistanke om brudd på regelverket i lærebedrifter/opplæringskontor (mottatt som en del av egenvurderingen, 21. mars 2023).
4. Referat fra dialogmøter med opplæringskontor 2023
5. Oversikt over dialogmøter med opplæringskontor 2023