

Kunnskapsdepartementet

Deres ref.  
17/1887

Vår ref.  
17/00060

Dato  
04.05.2017

## Uttalelse om Høring - Fagbrev på jobb

Ansvarlig myndighet: Kunnskapsdepartementet

Regelrådets vurdering: **Gul: Utredningen har svakheter**

Regelrådet skal granske utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstillende de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

### Regelrådets konklusjon om forslaget

Regelrådets vurdering er at konsekvensutredningen har svakheter i forhold til kravene i utredningsinstruksens punkt 2.2, jf. punkt 2.1.

Konsekvensene for berørte virksomheter med hensyn til ressursbruk og andre kostnader, burde vært beskrevet og beregnet, og sett i relasjon til offentlige tilskudd.

## 1. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Forslag om «Fagbrev på jobb» er et forslag til alternativ vei til fag- eller svenneprøven, og er en oppfølging av forslag fremmet i Meld. St. 16 (2015-2016) «Fra utenforskap til ny sjanse». Forslaget baserer seg blant annet på forsøk i fem fylkeskommuner der forskjellige alternative opplæringsmodeller for ansatte i helse- og oppvekstsektoren ble prøvd ut.

Bakgrunn for tiltaket er blant annet at beregninger fra SSB (Statistisk sentralbyrå) viste at det vil bli en stor mangel på helsefagarbeidere de nærmeste årene, samt at deler av helse- og omsorgssektoren og oppvekstsektoren er preget av ansatte uten formell kompetanse i faget de utøver. Formålet med tiltaket er å skape en mer fleksibel vei mot fag- og svennebrev uten at kravet til kompetanse hos de som avlegger fagprøven reduseres.

Forslaget beskriver en ordning som kombinerer deler av lærlingordningen med deler av praksiskandidatordningen og som bidrar til at flere uten formell kompetanse tar fagbrev, samtidig som

de beholder lønn under opplæringen. Målgruppen er voksne i arbeidslivet som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring og har noe praksis fra lærefaget men behov for noe veiledning og opplæring før de kan gå opp til fagprøven. Kravene til kompetanse og dokumentasjonen av denne kompetansen må etter departementets oppfatning være de samme som etter praksiskandidatordningen.

Modellen forutsetter at det utarbeides en personlig plan for opplæringen av den enkelte kandidat basert på læreplanen for det aktuelle lærefaget. Planen skal utarbeides på grunnlag av den enkeltes realkompetanse. Arbeidsgiver og fylkeskommune må i felleskap ta ansvar for og bidra til å tilrettelegge for eksempel fellessamlinger for kandidatene med faglærer, oppfølging med individuell veiledning av kollega eller instruktør på arbeidsplassen, bruk av internt utviklet arbeidsbok og oppgaveløsning via digitale mapper. Ansvarsdelingen mellom fylkeskommunen og arbeidsgiveren for å gjennomføre opplæringen må fastsettes i en kontrakt. Utdanningsdirektoratet bør utarbeide en mal for slike kontrakter.

Det foreslås at ordningen lovfestes, men hvilke fag den skal gjelde for forskriftsfestes.

## 2. Departementets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Departementet har ikke tatt stilling til om de bedriftene som kan være aktuelle skal godkjennes etter samme kriterier som lærebedrifter for å kunne ta del i ordningen. Departementet foreslår at bedriften får tilskudd for den opplæring den gir, med utgangspunkt i Basistilskudd II<sup>1</sup> utmålt forholdsmessig for den del av læreplanen bedriften skal ha ansvaret for gjennom organisert opplæring og veiledet praksis.

Departementet anfører at både den enkelte og arbeidsgiver vil ha fordel av at flere blir faglært, og for mange bransjer kan forslaget bidra til bedre tilgang på fagarbeidere med kompetanse som næringen har behov for. Bedre fagkompetanse hos medarbeiderne vil føre til bedre kvalitet på virksomhetens leveranser, enten det er varer eller tjenester virksomheten leverer. Utover dette skriver departementet at forslaget ikke vil ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser.

## 3. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Forslaget har konsekvenser for alle deler av næringslivet som er potensielle lærlings- eller praktikantbedrifter, og hvor det er behov for personell med fagbrev eller bestått svenneprøve.

## 4. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

### 4.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. utredningsinstruksen 2-1?

Utredningsinstruksens punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som skal stilles til utredningen. Disse seks spørsmålene skal alltid besvares i enhver utredning.

#### 4.1.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Det er ingen klar problembeskrivelse i forslaget, men det kan utledes av dette forslaget sett i sammenheng med Melding St. 16 at det blant annet er behov for flere hender i helse- og omsorgssektoren, samt at det er mange ansatte uten formell kompetanse i denne sektoren og i

---

<sup>1</sup> 57 239 kr for 2017, se <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/tilskuddssatser/satser-larlinger-og-larekandidater-2017/>

oppvekstsektoren. Regelrådet forstår hva departementet ønsker å oppnå med dette tiltaket, men vil anbefale at det formuleres en klarere problemstilling. Dette er særlig viktig da forslaget omfang er større enn begrunnelsen for forslaget.

Forslaget har heller ingen klar beskrivelse av ønsket målsetning. Det kunne for eksempel være beskrevet i antall fagbrev/svenneprøver årlig.

#### 4.1.2 *Hvilke tiltak er relevante?*

Det er utelukkende beskrevet anbefalt tiltak, men den konkrete utforming og omfang av berørte av tiltaket, er gjenstand for innspill fra høringsinstansene. Regelrådet velger å se på dette tiltaket som et av flere behandlet i Melding St. 16, men vil påpeke at forslaget hadde blitt bedre dersom alternative tiltak hadde vært kort beskrevet og eventuelt forkastet.

#### 4.1.3 *Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?*

Det reises ingen slike prinsipielle spørsmål som utredningsinstruksen legger i begrepet.

#### 4.1.4 *Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?*

Som nevnt over under punkt 2, har departementet beskrevet fordelene for næringslivet som arbeidsgivere ved innføring av denne ordningen. Forslaget innebærer imidlertid innsats fra arbeidsgiver, i form av både tilrettelegging av arbeidsoppgaver, innsats fra veiledere og kollegaer osv. i forbindelse med opplæring. Det er ikke beregnet eller anslått hvor mye tid og ressurser som må brukes i den enkelte sak for arbeidsgiver, og det er således ikke mulig for Regelrådet å vurdere om arbeidsgiver får tilstrekkelig kompensasjon gjennom basistilskuddet. Departementet ber om innspill på kompensasjonsgraden for arbeidsgivere fra høringsinstansene, men Regelrådet vil understreke at utredningsinstruksen forutsetter at departementet har tydeligere beskrivelse av alternative modeller, samt at når det gjelder næringslivet skal kostnadene være tallfestet. Direkte kostnader i form av lønnsutgifter til veileder og vikarer er enkelt å beregne og burde vært gjort.

#### 4.1.5 *Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?*

Som nevnt over i punkt 4.1.2 er det ikke drøftet alternative tiltak i dette forslaget. Departementet har imidlertid en gjennomgang av erfaringen fra forsøkene som ble gjennomført i fem fylkeskommuner, og forslaget er i hovedsak begrunnet i forhold til de erfaringene som er gjort. Regelrådet finner dette tilstrekkelig, men forslaget hadde vært enda bedre dersom alternative tiltak hadde vært tydeligere vurdert.

#### 4.1.6 *Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?*

Departementet har tilfredsstillende beskrivelser av metodikk for gjennomføring av fag-/svenneprøve men det er ikke beskrevet andre spesifikke forutsetninger for en vellykket gjennomføring. Regelrådet finner dette tilfredsstillende beskrevet.

## **4.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?**

Forslaget omfatter potensielt en ikke ubetydelig del av næringslivet, men sannsynligvis i mindre grad. Det må antas at tilstrekkelig analysenivå er en utfyllende besvarelse av minimumsspørsmålene. Med utfyllende mener Regelrådet at det burde vært angitt ressursbruk for berørte bedrifter og kostnadene ved den enkelte fag-/svenneprøve burde vært beregnet.

Regelrådet vil understreke at også forslag med samfunnstjenlige formål ofte har økonomiske konsekvenser for næringslivet, og dette forslaget ville vært bedre og lettere å vurdere dersom kostnadene hadde vært konkretisert.

#### **4.3 Er høringsforslaget forelagt for Regelrådet, jf. utredningsinstruksen 4-3?**

Forslaget er ikke sendt til Regelrådet, i tråd med utredningsinstruksen § 4-3. Regelrådet minner om at alle forslag med betydning for næringslivet skal sendes til Regelrådet.

### **5. Særskilt vurdering om hensynet til små virksomheter**

Forslaget har ingen særskilt vurdering av mindre bedrifter. Dette ville vært særskilt relevant i relasjon til eventuell sertifisering av aktuelle bedrifter, samt kostnadene ved den enkelte prøve.

### **6. Er det nye eller endrede regelverket utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?**

Departementet ber i forslaget om innspill fra høringsinstansene til ulike punkter, som f.eks. hvor mange fagområder som skal inkluderes. Forslagets omfang og virkninger er dermed ikke helt klart for Regelrådet. Metode og krav til berørte aktører er derimot klart beskrevet. Regelrådet mener at forslaget hadde blitt bedre med en klar utforming av ulike varianter av forslaget.

### **7. Andre kommentarer**

Regelrådet ser positivt på forslag som tilfører berørt næringsliv mer kompetanse og kvalitet i vare- og tjenesteproduksjonen. Forslaget ville blitt bedre med klare beskrivelser av ulike modeller og beskrivelse av de økonomiske konsekvensene for de aktuelle virksomhetene.

### **8. Samlet vurdering**

Regelrådets vurdering er at konsekvensutredningen har svakheter vedrørende kravene i utredningsinstruksens punkt 2.2, jf. punkt 2.1.

Konsekvensene for berørte virksomheter med hensyn til ressursbruk og andre kostnader, burde vært beskrevet og beregnet, og sett i relasjon til offentlige tilskudd.

Med hilsen

Sandra Riise  
leder  
Regelrådet

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer*