



Arkivnr: 2015/9917-43
Saksbehandlar: Sigrid H Aardal

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Klagenemnda		02.04.2019

Klage på vedtak på tap om godkjenning som opplæringskontor

Samandrag

Saka gjeld klage over fagopplæringssjefen sitt vedtak om tap av godkjenning for Opplæringskontoret i Austevoll.

Fagopplæringssjefen sitt vedtak av 7. november 2018 om tap av godkjenning for Opplæringskontoret i Austevoll har vore behandla og forberedt av fagopplæringskontoret i Hordaland fylkeskommune. Konstituert fylkesrådmann Ingrid Kristine Holm Svendsen har underskrive forslag til innstilling til Yrkesopplæringsnemnda i forbindelse med behandlingen av saka.

Ettersom det er utforma saksframlegg i konstituert fylkesrådmann Ingrid Kristine Holm Svendsen sitt navn, vil konstituert fylkesrådmann og fylkesrådmannen sin administrasjon vera inhabile og kan derfor ikkje delta i tilrettelegging av klagesaka for Hordaland fylkeskommunes klagenemnd.

Saksframlegg med tilråding er difor utarbeidd av Advokatfirmaet Thommessen AS.

Forslag til vedtak

Saka vert lagt fram utan tilråding.

Ingrid Kristine Holm Svendsen
kst. fylkesrådmann

Bertil Søfteland
leiar fylkessekretariatet

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Innstilling til den fylkeskommunale klagenemnda frå Advokatfirmaet Thommessen AS.

«Opplæringskontoret i Austevoll sin klage av 30. november 2018 over vedtak av 7. november 2018 om tap av godkjenning som opplæringskontor

1. SAMMENDRAG

Den 7. november 2018 traff fagopplæringssjefen i Hordaland etter delebert fullmakt fra Fagopplæringskontoret vedtak om å trekke tilbake Opplæringskontoret i Austevoll ("**OKA**") sin godkjenning som opplæringskontor. Hordaland fylkeskommune ("**HFK**") mottok den 30. november 2018 klage fra advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig som representerer OKA. Fagopplæringssjefen fant ikke grunnlag for å omgjøre sitt vedtak av 7. november 2018. Klagen blir etter dette å behandle i den fylkeskommunale klagenemnda.

2. PROSESSUELT – FORMALIA

Fagopplæringssjefens vedtak av 7. november 2018 om tap av godkjenning som opplæringskontor for OKA har vært behandlet og forberedt av fagopplæringskontoret i Hordaland fylkeskommune. Konstituert fylkesrådmann Ingrid Kristine Holm Svendsen har underskrevet forslag til innstilling til Yrkesopplæringsnemnda i forbindelse med behandlingen av saken. Det følger av kommunelovens § 40 nr. 3 litra c) jf. forvaltningsloven kapittel II at

"Ved behandling av klager etter forvaltningsloven § 28 andre ledd er ansatte [...] som var med på å treffe det påklagede vedtak, eller som medvirket ved tilretteleggelsen av grunnlaget for dette, [er] inhabile ved klageinstansens behandling av saken og ved tilretteleggelsen av saken for klageinstansen.

Er en overordnet ansatt inhabil i en sak, kan direkte underordnet ansatt ikke delta ved klageinstansens behandling av saken, eller ved tilretteleggelsen av saken for klageinstansen."

Ettersom det er utformet saksfremlegg i konstituert fylkesrådmann Ingrid Kristine Holm Svendsen sitt navn, vil konstituert fylkesrådmann og fylkesrådmannens administrasjon være inhabile og kan derfor ikke delta i tilretteleggelsen av klagesaken for Hordaland fylkeskommunes klagenemnd.

Advokatfirmaet Thommessen AS ved advokat Svein Aage Valen er på ovennevnte bakgrunn gitt i oppdrag å forberede og tilrettelegge saken for klageinstansen.

HFK har oppnevnt klagenemnd for behandling av klager over blant annet enkeltvedtak truffet av forvaltningsorgan opprettet i medhold av lov om kommuner og fylkeskommuner, jf. forvaltningslovens § 28 annet ledd. Nærmere regler om klagenemndas oppgaver og saksbehandling ved nemndas klagebehandling er gitt i HFKs delegasjonsreglement godkjent av fylkestinget 13.6.2007, sist revidert 8.12.2016.

Punkt 5 i reglementet for klagenemnda fastsetter at nemnda sin kompetanse følger av forvaltningslovens § 34 og at det påklagede vedtak kan stadfestes, oppheves, eller endres på de vilkår som fremgår av forvaltningsloven. Klagenemnda sitt vedtak skal begrunnes, jf. forvaltningslovens § 24 tredje ledd.

3. BAKGRUNN

3.1. Bekymringsmeldinger og varslinger

OKA har vært under veiledning av fylkeskommunen siden 2017. Bakgrunnen for dette er blant annet at både fylkeskommunen, Austevoll videregående skole og OKA selv har mottatt negative tilbakemeldinger, bekymringsmeldinger og varslinger om forhold ved OKA og ved medlemsbedrifter.

Austevoll videregående skole har de siste to-tre årene mottatt flere negative tilbakemeldinger fra elever, foresatte, lærere, lokale virksomheter og rederier, hvor det har fremgått at elever opplever seg dårlig behandlet av opplæringskontoret sin tidligere daglige leder. Skoleseksjonen ved Austevoll videregående skole har også mottatt bekymringsmelding om opplæringskontoret fra Flipper II AS v/Jarle T. Glesnes den 11. april 2018, som også knyttet seg til tidligere daglig leder i OKA sin opptreden. Styreleder ved OKA mottok også denne bekymringsmeldingen.

Også fylkeskommunen har mottatt varsel angående opplæringskontoret sin behandling av flere lærlingsaker av Sjømannsforbundet v/inspektør Erlend Hanssen den 22. mai 2018. Sjømannsforbundet varslet fylkeskommunen etter å ha mottatt saker fra tre lærlinger hos OKA vedrørende en konkret medlemsvirksomhet på under ett år.

I varsel til fylkeskommunen skriver Elev- og lærlingombudet den 5. juni 2018 at

"[s]om elev- og lærlingombud blir eg uroa når eg får kjennskap til at opplæringskontor vel å ikkje halde seg til vedtak frå fagopplæringskontoret/fylkeskommunen, og dermed også vel å ikkje halde seg til opplæringslova."

Videre viser elev- og lærlingombudet i samme varsel til en enkeltsak der OKA gjentatte ganger har forsøkt å heve lærekontrakten til lærlingen det gjelder.

3.2. Oppfølgingssak av OKA vinteren 2017/2018

Fylkeskommunen startet vinteren 2017/2018 oppfølgingssak av OKA. Bakgrunnen for oppfølgingssaken var to lærlingsaker, der fylkeskommunen mente at OKA ikke hadde sikret at lærlingene hadde fått tilstrekkelig opplæring. I oppfølgingsarbeidet av disse sakene fremkom det flere lærlingsaker og flere alvorlige forhold rundt OKA, som gjorde at oppfølgingssakens omfang ble langt mer omfattende enn fylkeskommunen først forutsatte.

Gjennom oppfølgingen av OKA har HFK også fått kjennskap til andre forhold som tilsier at opplæringskontoret ikke oppfyller kravene i opplæringsloven og i den tilhørende forskriften. Det vises blant annet til at fylkeskommunen har avdekket at flere lærlinger over lengre perioder ikke har fått opplæring i lærefaget sitt, at flere lærlinger ikke har fått gjennomført halvtårsvurdering i samsvar med lov og prosedyrer, samt at lærlinger har kjent seg dårlig behandlet og diskriminert.

Fylkeskommunen sitt oppfølgingsarbeid i saken

HFK har vært i dialog med OKA, gitt veiledning og stilt konkrete krav med tidsfrister til opplæringskontoret. HFK kalte daglig leder og styreleder i OKA inn til møte hos fylkeskommunen den 13. juni 2018, hvor fylkeskommunen fremla omfattende saksinformasjon og saksdokumentasjon. Fylkeskommunen stilte på dette møtet flere konkrete krav for at OKA skulle sørge for at opplæringen skulle være i samsvar med lov og regelverk.

OKA ble kalt inn til oppfølgingsmøte med fylkesdirektør for opplæring den 5. juli 2018. Styreleder i OKA meldte fra om at det var iverksatt strakstiltak, som blant annet innebar at daglig leder var fratatt arbeidsoppgaver som innbefattet direkte kontakt med lærlinger. Etter møtet ble det sendt ut nytt kravbrev og detaljert kravliste i referat.

4. SAKSGANG

4.1. Varsel om mulig tilbaketrekking av godkjenning og svarbrev fra opplæringskontoret

Fylkeskommunen sendte ut varsel om mulig tilbaketrekking av godkjenning som opplæringskontor den 5. september 2018, basert på at fylkeskommunen var av den oppfatning at OKA ikke hadde fulgt opp kravene fra fylkeskommunen. OKA besvarte varselet per e-post den 6. september 2018, og fremholdt at kravene fra fylkeskommunen var blitt fulgt opp, med unntak av en skriftlig tiltaksplan.

4.2. Vedtak om tap av godkjenning som opplæringskontor av 7. november 2018

Fylkeskommunen v/fagopplærings sjefen i Hordaland traff vedtak den 7. november 2018 om følgende:

1. Etter delegert fullmakt vedtok fagopplærings sjefen i Hordaland å trekke tilbake Opplæringskontoret i Austevoll sin godkjenning som opplæringskontor.
2. Dersom Opplæringskontoret velger å søke om ny godkjenning, bør det skje i dialog med fylkeskommunen.

Som begrunnelse for vedtaket vises det til en liste bestående av 12 punkter, som beskriver bakgrunnen for fagopplærings sjefens vurdering. Forholdene som trekkes frem i vedtaket utgjør etter fylkeskommunens oppfatning en rekke brudd på opplæringsloven og forskriften til denne, og dermed på de forutsetningene som lå til grunn for vedtaket om godkjenning av OKA som opplæringskontor.

4.3. Klage over vedtak om tap av godkjenning som opplæringskontor av 30. november 2018

OKA påklaget vedtaket den 30. november 2018. I klagen pekes det på en rekke forhold som klager mener hver for seg og samlet er saksbehandlingsfeil av en slik karakter at vedtaket av 7. november 2018 må oppheves. Klagegrunnene gjengis under i punkt 5, og behandles løpende i punkt 6.

Klager har også bedt om at klagen skal gis oppsettende virkning i henhold til forvaltningsloven § 42.

4.4. Avgjørelse fra Fylkessekretariatet om at klagen ikke skal gis oppsettende virkning av 13. desember 2018

Den 13. desember 2018 traff Fylkessekretariatet avgjørelse om å ikke ta til følge OKAs krav av 30. november 2018 om å gi vedtaket av 7. november 2018 oppsettende virkning. Avgjørelsen er en prosessledende beslutning og kan dermed ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 jf. § 3.

5. KLAGENS INNHOLD

5.1. Klagegrunnene

I klagen fra OKA fremheves det en rekke grunnlag som hver for seg og samlet hevdes å medføre at vedtaket lider av saksbehandlingsfeil og derfor må oppheves. Klager påberoper også at samtlige grunnlag må antas å ha virket inn på vedtakets innhold. Klagegrunnene som er oppgitt i klagen er som følger:

1. Vedtaket er i strid med opplæringsloven § 4-8 annet ledd siste punktum
2. Det foreligger feil og mangelfull anvendelse av forskrift til opplæringsloven § 11-5

3. Det er ikke tilstrekkelig kommunisert i fylkeskommunens saksfremlegg for Yrkesopplæringsnemnda at tidligere daglig leder ble skiftet ut med virkning fra 12. oktober 2018
4. I HFK sin innstilling til Yrkesopplæringsnemnda av 16. oktober 2018 er ikke OKAs siste versjon av tiltaksplanen av 12. oktober 2018 inklusive dokumentasjon vedlagt og det er ikke på annen måte kommunisert at oppdatert versjon av planen forelå på dette tidspunktet
5. HFK har ikke overholdt egne rutiner for frister og avviksrapportering ved saker om tap av godkjenning
6. Vedtaket oppfyller ikke forvaltningslovens krav til begrunnelse
7. Vedtaket var en uforholdsmessig og unødvendig reaksjon, sett på bakgrunn av tiltak OKA har iverksatt forut for vedtaket
8. Vedtaket fremstår som vilkårlig begrunnet
9. HFK sin innstilling til Yrkesopplæringsnemnda bærer preg av en for ensidig og unyansert fremstilling, hvor kun HFK sitt syn på/vinkling av sakene kommer frem

OKA er også uenig i mye av faktumfremstillingen i HFK sitt saksfremlegg til Yrkesopplæringsnemnda.

6. VURDERING AV KLAGEGRUNNENE

6.1. Rettslig grunnlag

Som nevnt innledningsvis har klageorganet kompetanse til å avvise, stadfeste, oppheve eller endre vedtaket i henhold til forvaltningslovens regler. Klageorganets vedtak skal begrunnes.

Saken gjelder tap av godkjenning som opplæringskontor. Vedtaket er et enkeltvedtak, idet det gjelder "*rettigheter og plikter til en eller flere bestemte personer..*", jf. forvaltningslovens § 2 første ledd litra b. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler i kapitlene IV-VI får følgelig anvendelse for vedtaket jf. forvaltningsloven § 3, i tillegg til de alminnelige reglene om saksbehandlingen i lovens kapittel III.

Forskrift til opplæringsloven § 4-8 gir fylkeskommunen rett til å trekke godkjenning som lærebedrift tilbake dersom lærebedriften ikke lenger oppfyller kravene i lov eller forskrift. Opplæringsloven og forskrifter gitt med hjemmel i loven inneholder nærmere vilkår for når fylkeskommunen kan trekke godkjenning til opplæringskontor tilbake. Relevante bestemmelser i opplæringsloven er § 4-3 om godkjenning av lærebedrift, § 4-4 om rettighetene og pliktene til lærebedriften, § 4-7 om internkontroll i den enkelte lærebedriften, samt § 4-8 om oppgavene til fylkeskommunen i relasjon til fag- og yrkesopplæringen.

I forskrift til opplæringsloven vil blant annet § 11-3 om lærebedriftens informasjonsplikt til fylkeskommunen og § 3-14 om halvårsvurdering være relevante bestemmelser som opplæringskontoret må overholde for å unngå tap av godkjenning etter opplæringsloven § 4-8.

6.2. Anførsel om brudd på opplæringsloven § 4-8 annet ledd siste punktum

OKA anfører at vedtaket er ugyldig ettersom det strider mot opplæringsloven § 4-8 annet ledd siste punktum. Det følger av opplæringsloven § 4-8 annet ledd siste punktum at

"[i] samband med godkjenning av lærebedrift eller vedtak om tap av godkjenning skal fylkeskommunen leggje avgjerande vekt på den faglege vurderinga frå yrkesopplæringsnemnda, jf. § 4-3."

I den forbindelse har OKA vist til følgende avsnitt fra saksprotokollen fra møte i Yrkesopplæringsnemnda 30. oktober 2018:

"Yrkesopplæringsnemnda rår til at opplæringskontoret i Austevoll blir fråtatt godkjenninga.

Yrkesopplæringsnemnda syner til at styret i opplæringskontoret har gjort nokre vesentlege grep for å bedre tilhøva. Nemnda vil difor oppmoda Fagopplæringssjefen å freista ein dialog med ny leiing på opplæringskontoret, før han gjer vedtak. Ein slik dialog må gje klåre framsteg i dei punkta fylket syner til i saka innan 14 dagar, ellers må vedtak snarast gjennomførast."

Av saksprotokollen fremgår det således at Yrkesopplæringsnemnda oppfordret fagopplæringssjefen til å innlede en dialog med den nye ledelsen på OKA, før det eventuelt ble fattet vedtak om tap av godkjenning som opplæringskontor.

Det er på det rene at det ikke ble tatt initiativ til eller gjennomført en slik dialog med ny ledelse forut for vedtaket som Yrkesopplæringsnemnda anbefalte.

Fylkeskommunen v/fagopplæringssjefen er etter opplæringsloven § 4-8 annet ledd siste punktum forpliktet til å legge avgjørende vekt på den faglige vurderingen fra Yrkesopplæringsnemnda. Denne plikten omfatter de faglige vurderingene som Yrkesopplæringsnemnda gjør av en bedrift i saker om tap av godkjenning av lærebedrift, herunder å sikre at bedriften har nødvendig kvalitet og kompetanse til å ivareta samordning av inntak og opplæring av lærlinger på vegne av lærebedriftene.

Det er tvilsomt om det ovennevnte forhold er brudd på en slik faglig vurdering fra Yrkesopplæringsnemnda som fylkeskommunen er forpliktet til å vektlegge etter opplæringsloven § 4-8 annet ledd. At det ikke ble innledet dialog med OKA er brudd på en oppfordring om håndtering av prosessen, men kan isolert sett ikke anses som brudd på en rent faglig vurdering. Dermed vil det forhold at det ikke ble innledet dialog med ledelsen forut for vedtaket, ikke utgjøre et brudd på opplæringsloven § 4-8 annet ledd.

Anbefalingen fra Yrkesopplæringsnemnda var at OKA ble fratatt godkjenningen.

Det vises også til at det var en lang periode med veiledning og dialog mellom fylkeskommunen og ledelsen i OKA i forkant av at saken var oppe i Yrkesopplæringsnemnda, blant annet gjennom møtene 13. juni 2018 og 5. juli 2018 og den påfølgende korrespondansen.

6.3. Anførsel om feil og mangelfull anvendelse av forskrift til opplæringsloven § 11-5

Forskrift til opplæringsloven § 11-5 lyder:

"Fylkeskommunen kan dra godkjenninga som lærebedrift attende dersom lærebedrifta ikkje lenger oppfyller krava i opplæringslova eller i denne forskrifta. Lærebedrifta må ha ny godkjenning dersom det er gått meir enn to år frå siste avslutta lærekontrakt eller opplæringskontrakt."

OKA påpeker i klagen at bestemmelsen er en "kan-bestemmelse", hvilket innebærer at fylkeskommunen ikke har noen plikt til å trekke tilbake godkjenning til opplæringskontor dersom dette ikke lenger oppfyller

kravene i lov eller forskrift. I den sammenheng vises det i klagegrunnlaget til fylkeskommunens tilrådning til Yrkesopplæringsnemnda av 30. oktober 2018 på side 11 hvor det fremgår at

"Fylkeskommunen har i denne saka avdekket forhold som er i strid med lov og forskrift. Det er fylkeskommunen sin plikt å sikre at det vert sett i verk tiltak som er tilstrekkelege til å rette opp i slike forhold."

Klager gjør gjeldende at fylkeskommunen på dette grunnlag har foretatt en uriktig lovanvendelse ved å forstå og praktisere den nevnte bestemmelsen som en "skal-bestemmelse" som utløser en plikt til å trekke tilbake godkjenningen av opplæringskontoret.

Det følger av ordlyden til forskrift til opplæringsloven § 11-5 at fylkeskommunen kan trekke godkjenning tilbake dersom det avdekkes forhold som er i strid med lov eller forskrift. Dermed er det korrekt at fylkeskommunen ikke vil ha en *plikt* til å trekke tilbake godkjenningen dersom lærebedriften ikke lenger oppfyller kravene i regelverket. Det vil dermed være opp til fylkeskommunens skjønn å vurdere konsekvensen av manglende oppfyllelse av slike krav, herunder om dette skal resultere i tilbaketrekking av godkjenning som opplæringskontor eller bruk av andre sanksjoner.

I sitatet fra tilrådingen til Yrkesopplæringsnemnda inntatt ovenfor, fremgår det imidlertid bare at fylkeskommunen anser det som sin plikt å sikre at det blir "*sett i verk tiltak*" som er tilstrekkelige til å rette opp i den manglende oppfyllelsen av krav fra lov eller forskrift. Ordlyden i uttalelsen tilsier at fylkeskommunen legger til grunn at den har en handleplikt. Utsagnet kan ikke oppfattes mer vidtgående enn at fylkeskommunen, *generelt*, anser seg forpliktet til å iverksette tiltak. Verken utsagnet eller andre opplysninger i saken underbygger at fylkeskommunen har oppfattet lovgrunnlaget slik at det foreligger en spesifikk plikt til å trekke tilbake godkjenningen ved avdekking av slike forhold som i dette tilfellet.

Den fremlagte dokumentasjonen viser at HFK v/Fagopplæringskontoret har foretatt en konkret skjønnsmessig vurdering av de påståtte bruddene på lov og forskrift, og hvilke tiltak som bør iverksettes. Det har dessuten blitt iverksatt øvrige tiltak forut for vedtaket om tilbaketrekkingen av godkjenningen, herunder veiledning fra fylkeskommunen og oppfølging av OKA.

6.4. Anførsel om at det ikke er tilstrekkelig kommunisert at daglig leder i Opplæringskontoret i Austevoll ble skiftet ut

Klager gjør videre gjeldende at det i fylkeskommunens saksfremlegg er underkommunisert at avtalen mellom tidligere daglig leder i OKA opphørte med virkning fra 12. oktober 2018, og at dette er en saksbehandlingsfeil som innebærer at Yrkesopplæringsnemnda ikke hadde tilstrekkelige eller korrekte fakta da tilrådingen ble truffet.

Det fremgår ikke tydelig av fylkeskommunen sin tilrådning til Yrkesopplæringsnemnda av 30. oktober 2018 at daglig leder i OKA ble skiftet ut med virkning fra 12. oktober 2018. Ettersom begrunnelsen for at godkjenningen av OKA som opplæringskontor ble trukket tilbake i hvert fall delvis bygger på forhold som knytter seg til den tidligere daglige lederen i OKA, burde det vært kommunisert tydeligere til Yrkesopplæringsnemnda at det var en ny ledelse i OKA.

Vedtaket bygger imidlertid i stor grad også på forhold som ikke knytter seg til tidligere daglig leder i OKA. I vedtaket av 7. november 2018 vises det til at bakgrunnen for vurderingen blant annet bygger på forhold som knytter seg til

- flere lærlingsaker der det er dokumentert at lærlingene ikke får opplæring i lærefaget sitt

- at det er gitt uriktige opplysninger i lærlingsaker
- ikke tilstrekkelig dokumentert at det er gjennomført obligatorisk halvårsvurdering
- mangelfulle rutiner
- manglende etterlevelse av fylkeskommunen og klagenemnd sine vedtak

At vedtaket i stor grad bygger på forhold som ikke har sammenheng med den tidligere daglig lederen i OKA, tilsier at den manglende kommunikasjonen av lederskiftet i OKA ikke med tilstrekkelig sannsynlighet har virket inn på vedtakets innhold.

6.5. Anførsel om at OKAs siste versjon av tiltaksplanen av 12. oktober 2018 inklusiv dokumentasjon ikke er vedlagt fylkeskommunens innstilling til Yrkesopplæringsnemnda

Videre fremholder OKA i klagen at OKAs siste versjon av tiltaksplanen av 12. oktober 2018 inklusive vedlegg ikke ble oversendt sammen med fylkeskommunens innstilling til Yrkesopplæringsnemnda. Klager viser til dokument inntatt som bilag 2 i klagen, datert 12. oktober 2018. Dokumentnavnet er "Tiltaksplan OK Austevoll mai 2018 – oktober 2018".

Tilsvarende dokument er imidlertid inntatt som vedlegg 2 til saksfremlegg til Yrkesopplæringsnemnda av 30. oktober 2018. Det er dermed ikke riktig at tiltaksplanen av 12. oktober 2018 ikke var fremlagt for Yrkesopplæringsnemnda forut for tilrådingen. Det påberopte forholdet utgjør dermed ingen saksbehandlingsfeil.

6.6. Anførsel om at HFK ikke har overholdt egne rutiner for avviksrapportering og frister overfor OKA

OKA anfører i klagens punkt 2.3 for det første at fylkeskommunen ikke har sendt avviksrapport til OKA. I fylkeskommunens interne retningslinjer "Kriterier og prosedyrer i samband med tap av godkjenning som lærebedrift/opplæringskontor" fremgår det ikke et uttrykkelig krav til avviksrapportering. Av rutinenes punkt 6 fremgår det imidlertid at avviksrapport skal følges opp med skriv til opplæringskontoret innen en gitt frist.

De interne retningslinjene stiller ingen formelle krav til avviksrapportens utforming og innhold. Det avgjørende er at de relevante avvikene blir påpekt på en slik måte at opplæringskontoret får en klar oppfordring til å rette opp i forholdene.

Referatet fra møtene av 13. juni 2018 og av 5. juli 2018 mellom styret i OKA og fylkeskommunen inneholder en oppsummering og oversikt over krav fylkeskommunen stiller til OKA for å sikre at gjeldende regelverk blir fulgt. Slik adressering av avvik fremstår som å tilstrekkelig til å oppfylle kravene som følger av fylkeskommunens interne retningslinjer til avviksrapportering.

Videre anføres det under punkt 2.3 at fylkeskommunen ikke har overholdt egne interne frister overfor OKA ved behandlingen av saken. Av de interne retningslinjene fremgår det at avviksrapport skal følges opp med skriv til bedrift/opplæringskontor med frist til å rette opp avviket innen 6 uker. Videre fremgår det at dersom avviket ikke er rettet opp innen fristen, skal dette følges opp med et nytt skriv med en ny frist på 3 uker. Dersom heller ikke denne fristen blir overholdt, skal det sendes nytt purrekriv med frist for tilbakemelding på 2 uker. Endelig skal Fagopplæringskontoret sende ut et nytt skriv der det fremgår at sak om "vurdering om å frata bedrift/opplæringskontor godkjenning" er blitt åpnet. Det skal settes en frist på 3 uker for å komme med synspunkt/innspill i saken. Dermed er det i den interne rutinen satt en frist på total 14 uker fra avviksrapport til saken skal fremmes for Yrkesopplæringsnemnda, med flere delfrister innenfor disse ukene.

Det er ikke fremlagt dokumentasjon på at delfristene på henholdsvis 3, 2 og 3 uker er overholdt av fylkeskommunen. På dette punktet foreligger det dermed brudd på fylkeskommunens interne rutiner når det gjelder delfrister ved behandling sak om tap av godkjenning.

Fra det nevnte møtet med styret i OKA den 13. juni 2018 gikk det imidlertid totalt nesten 18 uker fra dette tidspunktet og frem til saken ble fremlagt for Yrkesopplæringsnemnda den 30. oktober 2018. Den totale tidsbruken i saken har dermed vært lenger enn de 14 ukene den interne rutinen foreskriver som total frist. Dessuten startet oppfølgingssaken av OKA allerede vinteren 2017/2018, hvilket tilsier at oppfølgingen allerede var påbegynt forut for bekymringsmeddelelsen i møte 13. juni 2018. Samlet sett tilsier dette at den totale saksbehandlingstiden har vært betryggende, til tross for manglende overholdelse av delfrister i henhold til interne retningslinjer. Slik saksbehandlingen og tidsforløpet har vært i saken legges det til grunn at dette er en saksbehandlingsfeil som under enhver omstendighet ikke har virket inn på vedtakets innhold.

6.7. Anførsel om at vedtaket ikke oppfyller forvaltningslovens krav til begrunnelse

Det vises i klagens punkt 2.4 til at vedtaket ikke oppfyller de krav til begrunnelse som fremgår av forvaltningsloven §§ 24 og 25. I den forbindelse vises det særlig til at vedtaket ikke viser tilstrekkelig til de faktiske forhold som det bygger på.

I klagens punkt 2.6 vises det til at et vedtak om tap av godkjenning som opplæringskontor er et alvorlig vedtak, som vil kunne medføre store negative konsekvenser for berørte parter. Det fremkommer ikke klart hvorvidt dette påberopes som et selvstendig klagegrunnlag. At vedtaket er av en inngripende karakter, vil imidlertid ha betydning for kravene som stilles til vedtakets begrunnelse, jf. blant annet Rt. 1981 s. 754.

I selve vedtaket av 7. november 2018 er bakgrunnen for vurderingen om å trekke tilbake godkjenningen til opplæringskontoret gjengitt i 12 kulepunkter. Brevet er en sammenfatning av de faktiske forhold som begrunner vedtaket. Oppsummeringen kan imidlertid ikke leses isolert, idet den henviser til tidligere varsel. Gjengivelsen av de faktiske forhold i brevet av 7. november 2018 kan derfor ikke leses og vurderes isolert.

Begrunnelsen som fremgår av saksfremlegget til Yrkesopplæringsnemnda av 30. oktober 2018, fremstår imidlertid som en tilstrekkelig gjengivelse av de faktiske forhold i saken. Det er imidlertid ikke inntatt henvisning til denne i vedtaket av 7. november 2018, og dokumentet er heller ikke vedlagt i kopi. Slik henvisning burde ha vært inntatt i vedtaket.

Et bærende hensyn bak begrunnelsesplikten for enkeltvedtak er at begrunnelse vil oppfordre til større grundighet og nøyaktighet ved sakens behandling og avgjørelse hos forvaltningsmyndighetene, jf. Ot.prp.nr. 38 (1964-1965) side 77. Dessuten skal en begrunnelse kunne være til hjelp for vedkommende part når han skal overveie å klage over avgjørelsen eller få den prøvd ved domstolene, jf. samme sted i forarbeidene. Begge de nevnte hensynene virker å være ivaretatt, til tross for at den faktiske begrunnelsen for vedtaket er inntatt i saksfremlegget for Yrkesopplæringsnemnda av 30. oktober 2018, og ikke i selve vedtaket av 7. november 2018. Det vises til at vedtaket er truffet kort tid etter saksfremlegget, og den punktvisse oppsummeringen i vedtaket langt på vei speiler begrunnelsen i saksfremlegget. Dette tilsier at fagopplærings sjefen har foretatt en grundig og nøyaktig behandling av saken, og at begrunnelsen også fremstår etterprøvbart. Kravene til begrunnelse slik de fremkommer av forvaltningslovens § 25 er tilfredsstillende. Dette medfører at det ikke foreligger grunnlag for å hevde at begrunnelsens plassering – at den fremgår av saksfremlegget og ikke av selve vedtaket – har virket inn på vedtakets innhold.

6.8. Anførelse om at vedtaket var en uforholdsmessig og unødvendig reaksjon

Klager anfører at vedtaket om å trekke tilbake godkjenning som opplæringskontor fremstår som en uforholdsmessig og unødvendig reaksjon, og viser i denne sammenheng særlig til at prosessen med å skifte ut daglig leder ble påbegynt dagen etter at styret ble kjent med de alvorlige hendelsene. I forlengelsen av dette fremholder klager under klagens punkt 2.5 at problemene "*synes således nå uansett løst og å være historie*", ettersom tidligere daglig leder i praksis ble skiftet ut med virkning fra 12. oktober 2018. Ettersom vedtaket av 7. november 2018 viser til en rekke kritikkverdige forhold ved OKA som ikke har direkte sammenheng med den tidligere daglige lederen, er det lite dekkende å betegne problemene som "løst" og som "historie" ved lederskiftet. I vedtaket blir det uttrykkelig understreket at de forhold som begrunnet vedtaket "*..ikkje berre [var] personavhengige..*"

Videre vises det i klagen til at OKA har sendt inn en ny tiltaksplan og vedtatt nye vedtekter, som skal forbedre rutiner, oppfølging med mer. På bakgrunn av dette hevder OKA at det er en uforholdsmessig og unødvendig reaksjon å treffe vedtak om tap av godkjenning, men at fylkeskommunen heller burde avvende situasjonen og sett an forholdene.

Klager har ikke dokumentert hvilken effekt de nevnte tiltakene – ny tiltaksplan og nye vedtekter – har medført. Fylkeskommunen har allerede iverksatt mye veiledning og oppfølging av OKA siden vinteren 2017/2018 og frem til vedtakstidspunktet i november 2018. Dette medfører at vedtaket om å trekke godkjenningen som opplæringskontor ikke fremstår som en unødvendig reaksjon.

6.9. Anførelse om at vedtaket fremstår som vilkårlig begrunnet

I klagens punkt 2.7 anføres det at vedtaket fremstår som vilkårlig begrunnet, og at fylkeskommunen tilpasser og endrer begrunnelsen for vedtaket i takt med OKAs anførsler. Det vises særlig til at grunnlaget for vedtaket i realiteten er forhold som knytter seg til den tidligere daglige lederen som nå ikke lenger er i virksomheten. Det fremstår imidlertid som tilstrekkelig dokumentert fra fylkeskommunen sin side at vedtaket bygger på andre forhold enn det som knytter seg til tidligere daglig leder. Det vises i den sammenheng til denne innstillingens punkt 6.4.

6.10. Anførelse om at saksfremlegget til Yrkesopplæringsnemnda av 30. oktober 2018 er for ensidig og unyansert

OKA anfører at saksfremlegget til Yrkesopplæringsnemnda av 30. oktober 2018 er for ensidig og unyansert, og det påpekes at fylkeskommunen burde ha innhentet de aktuelle lærlingbedriftenes syn på lærlingsakene som er inntatt i saksfremlegget, samt tidligere daglig leders versjon av sakene. Dette ville antakeligvis ha bidratt til enkelte suppleringer til saksfremstillingen, men det er ikke grunnlag for å hevde at saksfremlegget er uriktig, ensidig eller unyansert. At OKA ved flere tilfeller har fått anledning til å uttale seg i saken – og at uttalelsene til OKA er vedlagt saksfremlegget til Yrkesopplæringsnemnda – kompenseres under enhver omstendighet for dette forhold.

6.11. Oppsummering

Det er ikke grunnlag for å konstatere at det foreligger uriktig vurdering av faktum, at det er begått lovanvendelsesfeil, at det er lagt vekt på utenforliggende hensyn, foretatt usaklig forskjellsbehandling, at vedtaket er i strid med forvaltningsrettens rimelighetsstandard eller at det foreligger saksbehandlingsfeil som det er grunn til å regne med at kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.

HFK v/fagopplæringsjefen sin konkrete skjønnsutøvelse fremstår dessuten som velbegrunnet, saklig og dokumentert.

7. INNSTILLING TIL VEDTAK

På ovennevnte grunnlag er det ikke grunnlag for å endre fylkeskommunens vedtak av 7. november 2018. Det foreslås at klagenemnda treffer slikt vedtak:

Opplæringskontoret i Austevoll sin klage av 30. november 2018 over fylkeskommunens vedtak av 7. november 2018 om tap av godkjenning som opplæringskontor for Opplæringskontoret i Austevoll, tas ikke til følge.»

* * *