Dokument 3-serien

Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøking av styresmaktene sitt arbeid for å auke talet på læreplassar

Dokument 3:12 (2015–2016)

1816–2016

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924

Denne publikasjonen er tilgjengeleg på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlege etatar kan bestille utgivinga frå
Service- og tryggingsorganisasjonen til departementa
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille frå
Bestillingar av offentlege publikasjonar
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-355-6

Forsideillustrasjon: 07 Oslo, basert på maleri/collage av Heidi Helland-Hansen.
Overrettsprokurator Peder Krabbe Gaarder var statsrevisor i perioden 1848–1883.

Riksrevisjonens undersøking av styresmaktene sitt arbeid for å auke talet på læreplassar

Dokument 3:12 (2015–2016)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legg med dette fram Dokument 3:12 (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøking av styresmaktene sitt arbeid for å auke talet på læreplassar.*

Riksrevisjonen, 10. mai 2016

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhald

1	**Hovudfunn**	8
2	**Merknadene frå Riksrevisjonen**	8
3	**Tilrådingane frå Riksrevisjonen**	13
4	**Oppfølginga frå departementet**	14
5	**Sluttmerknad frå Riksrevisjonen**	16
Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden		17
Vedlegg 2: Statsrådens svar		21
Vedlegg 3: Rapport		31
Ordliste		37
1	Innleiing	39
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	41
3	Revisjonskriterium	46
4	Talet på lærekontraktar og kor mange søkjarar som får læreplass	51
5	Årsaker til at mange søkjarar ikkje får læreplass	58
6	Vurderingar	108
7	Referanseliste	114
8	Vedlegg	119
Utbrett: Bakgrunn og mål for undersøkinga. Funn og tilrådingar.		

Kunnskapsdepartementet

Riksrevisjonens undersøking av styresmaktene sitt arbeid for å auke talet på læreplassar

Målet med undersøkinga har vore å klarleggje kvifor mange søkjarar frå yrkesfaglege utdanningsprogram i vidaregåande skule ikkje får tilbod om læreplass. Undersøkinga omfattar hovudsakleg perioden 2011–2015.

Over halvparten av elevane som begynner på vidaregåande skule vel yrkesfag. Dei fleste yrkesfaglege utdanningsprogramma er organiserte etter ein modell med to års opplæring i skule og deretter to års opplæring i privat eller offentleg verksemd (2 + 2-modellen). Ei viktig årsak til at ungdom ikkje fullfører opplæringa, er at dei ikkje får læreplass. Når ein elev ikkje får læreplass, inneber det eit stort ressurstap for eleven sjølv og for samfunnet, blant anna i form av auka utgifter til kompenserande tiltak og tap av kvalifisert arbeidskraft.

I 2012 inngjekk styresmaktene og partane i arbeidslivet *Samfunnskontrakten for flere læreplasser*. Denne avtalen inneheld blant anna mål om å auke talet på nye læreplassar med 20 prosent i perioden 2011–2015 og gjer greie for tiltak som skal medverke til å nå dette målet. Stortinget har i fleire samanhengar understreka at det er eit mål å sikre flest mogleg elevar læreplass, og at styresmaktene skal følgje opp og innfri mål og tiltak fastsette i samfunnskontrakten.

Dei nasjonale styresmaktene, Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet, har ansvaret for at nasjonale mål på området blir nådde, og skal gjennom statleg verkemiddelbruk medverke til å sikre kvalitet i yrkesfagleg opplæring. Fylkeskommunane skal som skuleeigarar oppfylle retten til vidaregåande opplæring og arbeide for å formidle læreplassøkjarar til lærebedrifter. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvaret for den sentrale arbeidsgivarfunksjonen i staten og har som arbeidsgivar underteikna samfunnskontrakten på vegner av staten.

Undersøkinga har teke utgangspunkt i desse vedtaka og føresetnadene frå Stortinget:

- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 (opplæringslova)
- Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 (kommuneloven)
- Innst. O. nr. 87 (2006–2007), jf. Ot.prp. nr. 41 (2006–2007) *Om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova*
- Innst. 192 S (2009–2010), jf. St.meld. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja*
- Innst. 145 S (2011–2012), jf. Meld. St. 22 (2010–2011) *Motivasjon – Mestring – Muligheter. Ungdomstrinnet.*
- Innst. 320 S (2011–2012), jf. Meld. St. 13 (2011–2012) *Utdanning for velferd*
- Innst. 432 S (2012–2013), jf. Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei – kvalitet og mangfold i fellesskolen*
- Innst. 263 S (2012–2013), jf. Dokument 3-6 (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøkelse om fagopplæring i bedrift*
- Innst. 260 S (2013–2014) *Innstilling fra finanskomiteen om revidert nasjonalbudsjett 2014, og om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2014*
- Innst. 12 S (2014–2015), jf. Prop 1 S (2014–2015) for Kunnskapsdepartementet

Rapporten blei lagd fram for Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet ved brev 11. januar 2016. Departementa har i brev av 10. februar 2016 og 29. januar 2016 gitt kommentarar til rapporten. Kommentarane er i hovudsak innarbeidde i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, oversendingsbrevet av 8. mars 2016 frå riksrevisorkollegiet til departementet og svaret frå statsråden av 31. mars 2016 følgjer som trykte vedlegg.

1 Hovudfunn

- Prosentdelen søkjarar som får læreplass har gått ned etter 2011.
- Rekrutteringsbehovet i den enkelte verksemda er den viktigaste hindringa for å auke talet på læreplassar.
- Opplæringstilbodet og formidlinga av søkjarar er ikkje tilstrekkeleg tilpassa behovet for arbeidskraft.
- Forhold ved opplæringa i vidaregåande skule medverkar til at mange søkjarar ikkje får læreplass.
- Styresmaktene har ikkje prioritert arbeidet med å rekruttere nye lærebedrifter høgt nok.
- Lite kunnskap om bruk og verknad av lærekandidatordninga.
- Potensialet for inntak av lærlingar i staten kan bli utnytta ytterlegare.

2 Merknadene frå Riksrevisjonen

1.1 Prosentdelen søkjarar som får læreplass har gått ned etter 2011

I perioden frå 2011 til 2015 har talet på nye lærekontraktar totalt auka med 8 prosent, mens det har vore ein auke på 8,5 prosent i nye lærekontraktar for søkjarar med ungdomsrett. Målet om 20 prosent auke er nådd i Oslo, Finnmark og Sogn og Fjordane, og samla for heile landet innan både kommunal sektor og statleg sektor. I privat sektor har det vore ein auke på 7 prosent.

Samtidig har talet på søkjarar auka med 14 prosent. Det medverkar til at prosentdelen av søkjarar som får læreplass i perioden 2011–2015, er redusert frå 71 prosent til 68 prosent totalt og frå 70 til 67 prosent for søkjarar med ungdomsrett. Talet varierer sterkt mellom fylka. I 2015 var det nær 9100 søkjarar som ikkje fekk læreplass, og av desse hadde omkring 6500 ungdomsrett.

Talet på søkjarar til læreplass som inngår alternative kontraktordningar har auka i perioden. I 2015 blei det inngått 1138 opplæringskontraktar for lærekandidatar, ein auke på 24 prosent frå 2011. Samtidig begynte 1157 elevar på Vg3 fagopplæring i skule, noko som er fire gonger så mange som i 2011. Ved utgangen av 2015 var det i underkant av 25 prosent av søkjarane totalt som ikkje såg ut til å ha inngått noka form for kontrakt innan fag- og yrkesopplæring.

1.2 Rekrutteringsbehovet i den enkelte verksemda er den viktigaste hindringa for å auke talet på læreplassar

Fag- og yrkesopplæringa i Noreg er basert på at private bedrifter og kommunar gjennom lærlingordninga frivillig tek på seg ansvaret for opplæring av nye fagarbeidarar. Over 23 000 verksemder er registrerte som lærebedrifter, og av desse var det omkring 17 500 som tok inn minimum éin lærling i 2014. 72 prosent av lærlingane får opplæring i privat sektor, 21 prosent av lærekontraktane blir teikna innan kommu-

nal eller fylkeskommunal verksemd og 6 prosent i staten.[1] Dei aller fleste kommunar har teke inn minst éin lærling. Både i privat og i offentleg sektor er det likevel mange verksemder som ikkje tek inn lærlingar. Mange lærebedrifter, spesielt blant dei private, tek dessutan pausar på eitt eller fleire år før dei tek inn nye lærlingar.

I Innst. S. nr. 263 (2012–2013), jf. Dokument 3:6 (2012–2013), stadfesta ein samla kontroll- og konstitusjonskomité at staten må sikre nødvendige verkemiddel som gir fylkeskommunane høve til å oppfylle ansvaret med å skaffe fleire læreplassar.

Tradisjonelt har behovet for å rekruttere nye medarbeidarar vore svært viktig for inntaket av lærlingar, spesielt i privat sektor, sjølv om lærebedriftene ikkje har noka plikt til å tilsetje lærlingane etter avslutta læretid. Samanhengen mellom konjunktursvingingar og utviklinga i talet på nye læreplassar er påvist i fleire studiar. Forholdet blir illustrert av den store nedgangen i talet på lærekontraktar i Rogaland i 2015 på grunn av nedgangen i oljeindustrien. Manglande sysselsetjing og avgrensa rekrutteringsbehov er dei viktigaste hindringane både for å begynne å ta inn og for å auke talet på lærlingar i private bedrifter. Etter Riksrevisjonens vurdering har ikkje den nasjonale verkemiddelbruken i tilstrekkeleg grad medverka til å gjere inntaket av lærlingar mindre avhengig av det kortsiktige rekrutteringsbehovet. Dette gjeld spesielt for private bedrifter.

Både nasjonale og fylkeskommunale styresmakter og opplæringskontora ser på tilskot som det viktigaste offentlege verkemiddelet for å få verksemder til å ta inn lærlingar. Spesielt kommunane opplever likevel dei økonomiske verkemidla som utilstrekkelege for å stimulere til inntak av fleire lærlingar. Eit klart fleirtal av kommunane og omkring halvparten av dei private bedriftene, både med og utan lærling, opplyser at auka lærlingtilskot (basistilskot I) sannsynlegvis ville medverka til at dei auka inntaket av lærlingar.

Lærlingtilskotet var i 2015 på totalt 127 787 kroner per lærling eller lærekandidat for to års opplæring. Riksrevisjonen konstaterer at tilskotet nominelt har auka med nær 22 000 kroner i perioden 2011–2015. Det tilsvarer ein nominell auke på ca. 17 prosent, mens prisstiginga i same periode har vore på ca. 9 prosent. Tilskotsbeløpet er auka ytterlegare for 2016. I andre land i Europa blir det nytta også alternative økonomiske verkemiddel, som fondsløysingar eller skattelettetiltak for lærebedrifter, men Kunnskapsdepartementet har ikkje foreslått å ta i bruk slike i Noreg.

Over ein tredel av bedriftene med og utan lærling svarer òg at meir praktisk rettleiing, auka tilbod om instruktøropplæring og betre høve til å dele opplæringa med andre bedrifter, kunne medverka til å gi fleire læreplassar. Riksrevisjonen meiner dette viser at styrkt bruk av pedagogiske verkemiddel frå styresmaktene kan medverke til å auke talet på læreplassar og lærebedrifter.

1.3 Opplæringstilbodet og formidlinga av søkjarar er ikkje tilstrekkeleg tilpassa behovet for arbeidskraft

Både spørjeundersøkingane blant fylkeskommunar og opplæringskontor og estimat rapporterte inn frå fylkeskommunane til Utdanningsdirektoratet i 2014 og 2015, tyder på at det finst ein del uopptekne læreplassar. Det gjeld innan nærmast alle utdanningsprogram og i mange fylke. Samtidig blei det for 2015 på landsbasis estimert eit tal på lærekontraktar som tilsvarte at berre 62 prosent av søkjarane skulle få læreplass det året.

Det har dermed oppstått ein situasjon der det finst uopptekne læreplassar samtidig med at mange søkjarar ikkje får læreplass. Ei viktig årsak til dette er etter Riks-

1) For 1 prosent av lærekontraktane er det ikkje registrert kva sektor kontrakten er inngått i.

revisjonens vurdering at mange fylkeskommunar i dimensjoneringsarbeidet ikkje legg vekt på rekrutteringsbehova i arbeidslivet på lik linje med ønska til elevane, slik opplæringslova seier at dei skal. Å godkjenne førsteønsket til elevane ved inntaket til første klasse i vidaregåande opplæring (Vg1) blir prioritert svært høgt i over ein tredel av fylkeskommunane. Høvet til å plassere inn elevane på andre- og tredjeønsket blir dermed utnytta i mindre grad, sjølv om dette kunne ha auka samsvaret mellom ønska til elevane og behova i arbeidslivet.

I tillegg fører ikkje mangel på læreplassar i eit fag til særlege konsekvensar i dei fleste fylka for talet på skuleplassar i faget dei påfølgjande åra. Dette gjer at mange elevar vil følgje opplæringsløp der elevtalet framleis vil overstige det framtidige tilbodet av læreplassar.

Vidare heng prosessen med å søkje opptak til vidaregåande opplæring tett saman med framtidig yrkesval. Stortinget har understreka at det er viktig at elevane får god karriererettleiing i skulen. Nesten alle fylkeskommunane samarbeider med kommunane om utvikling av karriererettleiinga i ungdomsskulane. Men det er ingen fylkeskommunar som meiner at karriererettleiarane ved ungdomsskulane i eige fylke har tilstrekkeleg kunnskap om behovet for fagarbeidarar i det regionale arbeidslivet.

Ingen fylke syntest per 2014 å ha ein næringsstruktur eller eit sysselsetjingsnivå som i monaleg grad forbetra eller forverra vilkåra for å formidle søkjarane til læreplass. Det tyder på at lokal innsats frå fylkeskommunen og andre involverte aktørar vil påverke talet på ordinære søkjarar som får læreplass. Fylkeskommunane utnyttar i ulik grad potensialet for lærlingar innan dei ulike næringane. Slik Riksrevisjonen vurderer det, har fleire fylkeskommunar lite merksemd mot næringsstruktur og sysselsetjingsnivå i eige fylke i arbeidet med å auke talet på ordinære læreplassar.

Det varierer vidare i kva grad fylkeskommunane i formidlingsarbeidet aktivt marknadsfører ordinære læreplassøkjarar overfor relevante opplæringskontor og lærebedrifter. Blant anna opplyser ti fylkeskommunar at dei ikkje gjennomfører nokon tiltak for aktivt å spreie opplysningar om søkjarane.

Partane i arbeidslivet skal ifølgje opplæringslova involverast i fleire delar av arbeidet med å skaffe læreplassar og utvikle fag- og yrkesopplæringa, både på nasjonalt nivå og på fylkesnivå. Nokre fylkeskommunar involverer næringsliv og kommunar tett i formidlinga av læreplassøkjarar og i dimensjoneringa av opplæringstilbodet, mens andre fylkeskommunar i mindre grad involverer desse aktørane.

Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet har innhenta informasjon frå enkelte fylkeskommunar som viser stor variasjon i måten arbeidet med dimensjonering av opplæringstilbod og formidling til læreplass blir utført på. Dei nasjonale styresmaktene har likevel ikkje sett behov for å utarbeide rettleiande metodikk for fylkeskommunane på desse områda. Kunnskapsdepartementet har likevel i samarbeid med partane i arbeidslivet, sett i gang ein gjennomgang av tilbodsstrukturen i den yrkesfaglege opplæringa. Dette er ifølgje departementet eit svært relevant tiltak for arbeidet med betre dimensjonering. Riksrevisjonen meiner styresmaktene òg bør ta i bruk pedagogiske verkemiddel for å medverke til utvikling av arbeidet med dimensjonering og formidling i fylkeskommunane.

1.4 Forhold ved opplæringa i vidaregåande skule medverkar til at mange søkjarar ikkje får læreplass

Svara frå bedrifter og offentlege verksemder tyder på at forhold ved skuleopplæringa medverkar til at ein del søkjarar ikkje blir sett på som tilstrekkeleg kvalifiserte. Ifølgje

fleirtalet av opplæringskontora er dette ei viktig forklaring på kvifor det er uopptekne læreplassar innan mange fag. Analyse av data om meir enn 35 000 søkjarar med ungdomsrett i 2014 og 2015 viser at høg gjennomsnittskarakter og lågt fråvær er svært viktig for utsiktene til å få læreplass.

Det er sett i verk fleire tiltak for å styrkje kvaliteten på undervisninga innan yrkesfaga i vidaregåande skule og for å auke arbeidspraksisen til elevane undervegs i skuleopplæringa. Blant anna blir tilbodsstruktur og læreplanar innan fag- og yrkesopplæringa gjennomgått i samarbeid med partane i arbeidslivet ved Samarbeidsrådet for yrkesopplæringa (SRY) og dei ni faglege råda. Dessutan er faget prosjekt til fordjuping innført i Vg1 og Vg2, og det blir gjort forsøk med vekslingsmodellar mellom skulegang og praksis. Vidare er yrkesfaglærarløftet og Program for betre gjennomføring sett i gang, det er innført kvalifiseringskurs for søkjarar som ikkje får læreplass, og det er gitt midlar til samarbeidsprosjekt mellom skule og næringsliv.

Innføring av auka arbeidspraksis undervegs i skuleopplæringa kan auke presset på oppfølgingskapasiteten hos tilsette i mange lærebedrifter og gjere at færre får ordinær læreplass. Riksrevisjonen meiner derfor at tiltak for å auke arbeidspraksisen undervegs i skuleopplæringa også underbyggjer eit behov for å styrkje arbeidet med å rekruttere fleire lærebedrifter.

Elevar med faglege eller sosiale utfordringar er særskilt utsette for ikkje å få læreplass. Fylkeskommunane gir ulike svar når det gjeld kva tiltak desse elevane bør få undervegs i skuleopplæringa. Etter Riksrevisjonens vurdering indikerer det at elevane kan få ulik oppfølging avhengig av kva fylke dei bur i, sjølv om dei har likearta utfordringar. Kunnskapsdepartementets oppsummering av Ny GIV peikte på at arbeidet fylkeskommunane gjer med å følgje opp svake elevar i vidaregåande opplæring, var lite systematisk. Departementet opplyser at det for heile landet er ca. 3 prosent av elevane som får spesialundervisning i vidaregåande skule. Riksrevisjonen meiner det er viktig at Kunnskapsdepartementet også framover følgjer nøye med på oppfølginga av fagleg svake elevar i vidaregåande opplæring.

God praksisorientert undervisning krev tilgang på relevant utstyr. Mange vidaregåande skular har ikkje utstyr med tilnærma same teknologiske nivå som dei nyttar i arbeidslivet. Utdanningsdirektoratet har sett i gang ei kartlegging av omfang og kvalitet på utstyret som blir nytta. Kartlegginga skal vere ferdig innan hausten 2016.

1.5 Styresmaktene har ikkje prioritert arbeidet med å rekruttere nye lærebedrifter høgt nok

Ifølgje samfunnskontrakten skal alle partar medverke i arbeidet med å rekruttere fleire lærebedrifter. Undersøkinga viser at det er eit stort potensial for å auke talet på lærebedrifter i alle fylke. I alt er det meir enn 92 000 verksemder med to eller fleire tilsette som ikkje har nokon lærling, men som driv innan bransjar der det allereie finst registrerte lærebedrifter.

For å auke talet på læreplassar må både statlege og fylkeskommunale styresmakter rekruttere fleire lærebedrifter. Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet har hatt ei satsing på rekruttering av nye lærebedrifter ved å gjennomføre informasjons- og vervekampanjen *Lærlingløftet* i til saman fire fylke.

Vidare fremja regjeringa i januar 2016 ein lovproposisjon med blant anna forslag om at offentlege oppdragsgivarar skal krevje at leverandørar av ei anskaffing er knytte til ei lærlingordning, og at éin eller fleire lærlingar deltek i arbeidet med oppdraget eller leveransen. Det går fram av forslaget at kravet skal gjelde i bransjar der Nærings- og

fiskeridepartementet i forskrift har definert at det er særleg behov for læreplassar, og det kan òg bli avgrensa til å gjelde berre for kontraktar over ein viss verdi og ei viss tid. Etter Riksrevisjonens vurdering er styrking av lærlingklausulen eit tiltak som kan medverke til å gjere inntak av lærlingar mindre avhengig av rekrutteringsbehovet innan fleire bransjar.

Auken i det ordinære lærlingtilskotet er meint å medverke til at fleire blir lærebedrift. Frå 2014 blei det innført eit stimuleringstilskot på 50 000 kroner til bedrifter eller offentlege verksemder som blei lærebedrift og tok inn lærling eller lærekandidat for første gong. Ordninga er vidareført i statsbudsjetta for 2015 og 2016, men med endra innretting. Frå 2015 kan fylkeskommunane utarbeide eigne kriterium for kva som bør utløyse utbetaling av tilskot. Det har ført til at tilskotet ikkje lenger berre blir gitt til nye lærebedrifter, og at både storleiken på det enkelte tilskotet og kva verksemder som kan få tilskot, varierer stort mellom fylkeskommunane. Stimuleringstilskotet er dermed ikkje lenger eit verkemiddel innretta spesielt for å rekruttere nye lærebedrifter, slik intensjonen med tilskotsordninga opphavleg var.

To tredelar av fylkeskommunane har ikkje sjølv kartlagt potensialet for nye lærebedrifter i eige fylke. Vidare opplyser 15 av 19 fylkeskommunar at dei i hovudsak overlèt rekrutteringsarbeidet i eige fylke til opplæringskontora. Men 40 prosent av opplæringskontora i desse 15 fylka svarer at dei ikkje driv med rekrutteringsarbeid i særleg grad. Riksrevisjonen meiner dette tyder på at det i mange fylke ikkje blir drive eit tilstrekkeleg aktivt og systematisk arbeid for å rekruttere nye lærebedrifter.

Halvparten av fylkeskommunane gjennomfører heller ikkje informasjons- og vervekampanjar for å skaffe fleire lærebedrifter. Nær halvparten av dei private bedriftene utan lærling svarer at dei sannsynlegvis ville teke inn lærling dersom dei fekk direkte førespurnad eller meir informasjon om ordninga.

1.6 Lite kunnskap om bruk og verknad av lærekandidatordninga

I Innst. 432 S (2012–2013), jf. Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei – kvalitet og mangfold i fellesskolen*, uttalte kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen at det må vere eit mål at flest mogleg av dei som begynner på ei yrkesfagleg studieretning, gjennomfører opplæringa og får fagbrev, sveinebrev eller yrkeskompetanse.

Ein aukande prosentdel av søkjarane blir gjennom formidlingsarbeidet til fylkeskommunane rådde til å søkje lærekandidatordninga (opplæringskontrakt) i staden for læreplass. Det medfører at desse sit att med ein grunnkompetanse som ikkje tilsvarer fullført vidaregåande skule. I 2015 blei det 1138 nye lærekandidatar, og prosentdelen har auka med 24 prosent i perioden 2011–2015. Vidare blir ordninga nytta ulikt av fylkeskommunane, både når det gjeld kor mange personar som går inn i ho, og kva kriterium som blir brukte for å velje ut søkjarar som blir tilrådde å inngå opplæringskontrakt.

Ifølgje Kunnskapsdepartementet får ca. 7000 elevar (9 prosent) på 10. trinn i grunnskulen spesialundervisning. Departementet meiner det er grunn til å tru at dei fleste av desse vel eit løp innan fag- og yrkesopplæringa når dei begynner i vidaregåande opplæring, og at dette medverkar til å forklare kvifor mange inngår opplæringskontrakt.

Utdanningsdirektoratet forvaltar på vegner av Kunnskapsdepartementet tilskotsordninga som blant anna skal kompensere lærebedrifter som tek inn lærekandidatar med særskilde behov. Departementet er kjent med at bruken av ordninga varierer blant fylkeskommunane, men verken departementet eller direktoratet har detaljert kunnskap om kriteria for å velje ut aktuelle elevar eller om kva jobbutsikter dei har etter avslutta

læretid. Riksrevisjonen meiner det er risiko for at søkjarar med tilstrekkelege føresetnader for å fullføre vidaregåande opplæring med yrkeskompetanse, i staden blir rettleidde til å søke vidare opplæring som lærekandidat.

1.7 Potensialet for inntak av lærlingar i staten kan bli betre utnytta

Stortinget har understreka at offentlege verksemder bør gå føre ved sjølv å ta inn lærlingar. I 2015 blei omkring 6 prosent av alle lærekontraktar inngått i statleg sektor. Talet har stige med ca. 230 lærlingar frå 2011, noko som inneber ein auke på 22 prosent. Den prosentvise auken i talet på nye lærekontraktar innan sektoren er dermed høgare enn målsetjinga i samfunnskontrakten. Etter Riksrevisjonens vurdering er det likevel eit potensial for å auke talet på lærebedrifter og talet på lærlingar i staten enda meir.

Det blei i tildelingsbrev gitt fellesføringar om å auke talet på lærlingar både i 2011 og i 2012, men det var berre ein svak auke i lærlingtalet i statsforvaltninga i desse åra. Føringane overfor underliggjande verksemder synest ikkje å ha blitt tilstrekkeleg følgde opp av alle departementa i tida etter 2011. I 2015 har Kommunal- og moderniseringsdepartementet saman med Kunnskapsdepartementet sett i verk ein strategi for å auke talet på lærlingar i statsforvaltninga. I samband med strategien blei det stilt eit særskilt krav om inntak av minst éin lærling per statleg verksemd. Departementa skulle sjølv formidle kravet til dei underliggjande verksemdene sine og be om tilbakemelding frå desse som ein del av styringsdialogen.

Mange statlege verksemder grunngir lågt inntak av lærlingar med lågt behov for kompetanse på fagarbeidarnivå og manglande tradisjon for å ta inn lærlingar. Undersøkinga tyder på at mange statlege verksemder har lite kunnskap om lærlingordninga. Kommunal- og moderniseringsdepartementet sende ut informasjon til alle statlege verksemder i 2015 i samband med lanseringa av strategien for å auke talet på læreplassar i staten. I tillegg har Opplæringskontoret for statlege verksemder i Oslo og Akershus, OK stat, informert om lærlingordninga og rekruttert nye statlege lærebedrifter. Arbeidet til OK stat er likevel avgrensa til statleg verksemd i Oslo og Akershus.

Kommunal- og moderniseringsdepartements innsats er vidare avgrensa til inntak av lærlingar i sentralforvaltninga. I Innst. 320 S (2011–2012), jf. Meld St. 13 (2011–2012) *Utdanning for velferd*, uttaler kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen at det er viktig å leggje til rette for fleire læreplassar i helse- og velferdssektoren. Etter Riksrevisjonens vurdering er det potensial for auka inntak av lærlingar både i underliggjande verksemder og i statlege selskap og føretak, noko som kan auke talet på lærlingar i statleg sektor vesentleg.

3 Tilrådingane frå Riksrevisjonen

Riksrevisjonen meiner Kunnskapsdepartementet bør styrkje og utvikle den statlege verkemiddelbruken for å auke talet på læreplassar. Riksrevisjonen tilrår at departementet

- vurderer korleis verkemiddelbruken kan utviklast for å understøtte arbeidet i fylkeskommunane med blant anna dimensjonering av talet på skuleplassar i yrkesfagleg opplæring, formidling av søkjarar til læreplass og oppfølging og rettleiing av lærebedriftene

- vurderer verkemiddel og tiltak for å styrkje det nasjonale og fylkeskommunale arbeidet med å rekruttere nye lærebedrifter og for at lærebedriftene skal sjå seg tente med å ta inn fleire lærlingar, i den samband også innrettinga av den økonomiske verkemiddelbruken

Riksrevisjonen meiner Kunnskapsdepartementet bør undersøkje bruken og verknader av lærekandidatordninga, og om andre tiltak og ordningar kan vere aktuelle for elevar som har føresetnader til å fullføre vidaregåande opplæring med yrkeskompetanse.

Riksrevisjonen tilrår at Kommunal- og moderniseringsdepartementet bør vurdere å styrkje arbeidet med å informere og rettleie statlege verksemder om lærlingordninga med sikte på å auke inntaket av lærlingar i staten enda meir. Vidare bør departementet jamleg følgje opp utviklinga i bruken av lærlingordninga i staten.

4 Oppfølginga frå departementet

I innleiinga til sitt svar av 31. mars 2016 gir statsråden i Kunnskapsdepartementet uttrykk for at Riksrevisjonens rapport byggjer på grundige undersøkingar og eit omfattande datamateriale som viser kompleksiteten i arbeidet med å auke talet på læreplassar. Statsråden har henta inn synspunkt på rapporten frå statsråden i Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og oppfølginga av tilrådingar knytte til arbeidet for å auke talet på læreplassar i staten, er gitt att i svarbrevet.

Statsråden viser til ei rekkje pågåande tiltak som er sette i gang av Kunnskapsdepartementet for å auke talet på læreplassar og lærebedrifter, både retta mot arbeidslivet og mot opplæringa i skulen. Statsråden skriv at det har vore ei positiv utvikling i talet på læreplassar i perioden sidan 2011, og meiner dette er resultat av tiltak som allereie er sette i gang. Samtidig legg statsråden vekt på at det framleis er altfor mange søkjarar som ikkje får læreplass, og at det derfor er nødvendig å prioritere arbeidet med å auke talet på læreplassar framover.

Statsråden viser til at det er eit dilemma knytt til styresmaktene sitt arbeid med dimensjonering av opplæringstilbodet. Det kjem av at det ikkje nødvendigvis er samsvar mellom den samla oppfatninga av framtidig kompetansebehov i dei ulike bransjane og rekrutteringsbehovet i den enkelte verksemda.

Statsråden viser til at nasjonale styresmakter har utvikla læreplasstatistikken, og at den kan vere eit viktig verktøy for fylkeskommunane i dimensjoneringsarbeidet. Med finansiell støtte til blant anna det fylkeskommunale kvalitetsnettverket medverkar departementet ifølgje statsråden til å fremme dialog og erfaringsoverføring mellom fylkeskommunane om temaet. Program for betre gjennomføring er òg eit eksempel på ein god arena for dialog med fylkeskommunane. Statsråden viser vidare til to andre pågåande tiltak som relevante, høvesvis gjennomgangen av tilbodsstrukturen innan yrkesfag og pilotprosjektet der fem fylkeskommunar kartlegg dei framtidige kompetansebehova i eigen region. Statsråden meiner òg at den nye Samfunnskontrakten for fleire læreplassar for perioden 2016–2020 vil medverke til å betre lokalt arbeid på området.

Ifølgje statsråden er det ingen andre felt på utdanningsområdet som blir så raskt påverka av konjunktursvingingar og endringar i arbeidsmarknaden som fag- og yrkesopplæringa. Det inneber at fag- og yrkesopplæringa alltid er i omstilling og utvikling, og at det derfor heile tida er nødvendig å vurdere den statlege verkemiddelbruken på området. Statsråden viser til at partane i arbeidslivet og styresmaktene gjennom

trepartssamarbeidet har teke på seg eit felles ansvar for å medverke til å utdanne nok fagarbeidarar. Det har resultert i at fag- og yrkesopplæringa har to opplæringsarenaer med ulike oppgåver og til dels ulike mål. Eit dilemma ved dette er at styresmaktene har det formelle ansvaret for gjennomføringa, men ikkje direkte påverkar eller styrer om bedriftene vil ta på seg ansvar for opplæringa til elevane. Statsråden legg vekt på at mål på området berre kan bli nådde gjennom langsiktig felles innsats frå alle involverte partar.

Statsråden opplyser at arbeidet for å rekruttere fleire lærebedrifter er prioritert i den nye samfunnskontrakten for perioden 2016–2020. Det er blant anna avtalt å etablere lokale nettverk som skal arbeide for å skaffe fleire læreplassar. Statsråden opplyser vidare at Kunnskapsdepartementet vil vurdere effekten av dei siste aukane i lærlingtilskotet før innrettinga av dei økonomiske verkemidla retta mot etablerte og nye lærebedrifter eventuelt blir vurdert ytterlegare.

Statsråden er einig i at det er grunn til å sjå nærmare på lærekandidatordninga, men stiller spørsmål ved om datamaterialet til Riksrevisjonen gir grunnlag for å hevde at elevar med tilstrekkelege føresetnader for å fullføre vidaregåande opplæring med yrkeskompetanse i staden blir rettleidde til å gå lærekandidatordninga. Statsråden opplyser at praksisbrevordninga er foreslått innført som supplement til yrkesfagleg vidaregåande opplæring i alle fylke frå og med skuleåret 2017/2018. Ifølgje statsråden kan ordninga vere eit alternativ til lærekandidatordninga for elevar med føresetnader for å fullføre opplæringa med yrkeskompetanse.

Statsråden meiner Riksrevisjonens rapport med fordel kunne behandla ansvarsdelinga mellom statlege og fylkeskommunale styresmakter tydelegare, særleg ved arbeidet med rekruttering av nye lærebedrifter og dimensjonering av opplæringstilbodet. Statsråden meiner Riksrevisjonens vurderingar bør sjåast i lys av at oppgåveløysinga er lagd til fylkeskommunalt nivå. Statsråden meiner vidare at pedagogisk verkemiddelbruk, som Riksrevisjonen tilrår for å understøtte arbeidet i fylkeskommunane, er ein form for statleg detaljstyring.

Statsråden i Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser at sjølv om fleire tiltak og aktivitetar er sette i gang for å auke talet på lærlingar i staten, er det framleis mykje som står igjen. Statsråden opplyser at blant anna dei følgjande tiltaka er sette i gang eller skal setjast i gang for å styrkje arbeidet med å informere og rettleie statleg verksemd om lærlingordninga og for å kunne følgje bruken av ordninga i staten:

- underteikna den nye Samfunnskontrakten for fleire læreplasser 2016–2020 på vegner av staten
- vidareføre opplæringskontoret for statleg verksemd (OK stat) og etablere det som fast ordning frå og med 2017
- vurdere vidareføring av kravet om at alle statlege verksemder skal ta inn minst éin lærling
- frå 2016 etablert ein årleg pris til beste statlege lærebedrift, for å gjere arbeidet med lærlingar betre kjent i staten og fremje staten som attraktiv arbeidsgivar
- ta i bruk eige talmateriale frå Statens sentrale tenestemannsregister (SST)

5 Sluttmerknad frå Riksrevisjonen

Riksrevisjonen konstaterer at Kunnskapsdepartementet ifølgje statsråden allereie i stor grad arbeider med dei områda som er tekne opp i tilrådingane. Statsråden har i mindre grad gjort greie for kva nye tiltak departementet ser som aktuelle på desse områda.

Riksrevisjonen konstaterer vidare at statsråden legg vekt på at det har vore ei positiv utvikling i talet på læreplassar sidan 2011. Riksrevisjonen understrekar at målet i samfunnskontrakten om 20 prosent auke i talet på nye læreplassar innan 2015 ikkje er nådd for 16 av fylkeskommunane og samla sett. I perioden har prosentdelen av søkjarane som får læreplass gått ned, og i 2015 var det over 9000 søkjarar som ikkje fekk læreplass. Riksrevisjonen meiner derfor det er viktig at Kunnskapsdepartementet i tida framover prioriterer både arbeidet med å auke talet på læreplassar og lærebedrifter og arbeidet med å betre dei andre forholda som medverkar til at søkjarar ikkje får læreplass.

Riksrevisjonen understrekar at Kunnskapsdepartementet har eit overordna ansvar for at nasjonale mål på opplæringsområdet blir nådde. Riksrevisjonen meiner departementet dermed også bør ta tak i sentrale utfordringar som er avdekte i mange av fylkeskommunane, og som hindrar at desse måla blir innfridd. Riksrevisjonen meiner departementet bør leggje vekt på dette i samarbeidet med fylkeskommunane og partane i arbeidslivet, og bruke verkemiddel målretta for å medverke til betring. Rettleiing og liknande tiltak kan vere til hjelp for fylkeskommunane i deira arbeid, og Riksrevisjonen kan ikkje sjå at bruk av slike verkemiddel er detaljstyring frå staten.

Når det gjeld lærekandidatordninga, viser Riksrevisjonen til at det ikkje er fastsett særskilde kriterium for kva som krevst for at det skal kunne bli inngått opplæringskontrakt, og statistikken på området viser at bruken av ordninga varierer mellom fylka. Det gjer at det er ein risiko for at søkjarar med føresetnader for å fullføre vidaregåande opplæring med yrkeskompetanse i staden blir rettleidde til å søkje vidare opplæring som lærekandidat, og svara Riksrevisjonen har motteke frå fylkeskommunane tyder på at det kan skje. Samtidig er det usikkert kva jobbsjansar lærekandidatane har etter avslutta læretid. Riksrevisjonen tilrår derfor at Kunnskapsdepartementet undersøkjer bruken og verknader av lærekandidatordninga.

Saka blir send til Stortinget.

Vedteke i møte i Riksrevisjonen 26. april 2016.

Per-Kristian Foss **Karl Eirik Schjøtt-Pedersen**

Beate Heieren Hundhammer **Gunn Karin Gjul** **Arve Lønnum**

Bjørg Selås

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden

Riksrevisjonen

1816–2016

Vår saksbehandler
Halvor Bjørnsrud 22241415
Vår dato Vår referanse
08.03.2016 2014/01768-119
Deres dato Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl. § 18(2)

KUNNSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Att.: Statsråd Torbjørn Røe Isaksen

Riksrevisjonens undersøking av styresmaktene sitt arbeid for å auke talet på læreplassar - utkast til Dokument 3

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:X *Riksrevisjonens undersøking av styresmaktene sitt arbeid for å auke talet på læreplassar.*

Dokumentet er basert på rapport oversendt Kunnskapsdepartementet ved vårt brev 11. januar 2016 og på departementets svar 10. februar 2016. Departementets kommentarer er i hovedsak innarbeidet i rapporten og dokumentet til Stortinget.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonenes merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen. Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget.

Utkast til Dokument 3 sendes også til statsråden i Kommunal - og moderniseringsdepartementet, som bes svare gjennom svarbrevet fra Kunnskapsdepartementet.

Statsrådenes felles svarbrev vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.
Svarfrist: 31. mars 2016.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Vedlegg

Riksrevisjonen

1816–2016

Vår saksbehandler
Halvor Bjørnsrud 22241415
Vår dato Vår referanse
08.03.2016 2014/01768-120
Deres dato Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl. § 18(2)

KOMMUNAL- OG
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET
Postboks 8112 DEP
0032 OSLO

Att.: Statsråd Jan Tore Sanner

Riksrevisjonens undersøking av styresmaktene sitt arbeid for å auke talet på læreplassar - utkast til Dokument 3

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:X *Riksrevisjonens undersøking av styresmaktene sitt arbeid for å auke talet på læreplassar.*

Dokumentet er basert på rapport oversendt Kommunal- og moderniseringsdepartementet ved vårt brev 11. januar 2016 og på departementets svar 10. februar 2016. Departementets kommentarer er i hovedsak innarbeidet i rapporten og dokumentet til Stortinget.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonenes merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen. Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget.

Utkast til Dokument 3 sendes også til Kunnskapsdepartementet. Vi ber om at statsråden svarer gjennom felles svarbrev med statsråden i Kunnskapsdepartementet.

Statsrådenes felles svarbrev vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.
Svarfrist: 31. mars 2016.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Vedlegg

Vedlegg 2

Statsrådens svar

DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Kunnskapsministeren

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet jf. Offl. § 5
andre ledd jf RR §18

Deres ref	Vår ref	Dato
	16/1442-	31.3.2016

Riksrevisjonens undersøking av styresmaktene sitt arbeid for å auke talet på læreplassar

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 9. mars 2016 og vedlagte dokument 3:X (2015-16) *Riksrevisjonens undersøking av styresmaktene sitt arbeid for å auke talet på læreplassar.* Jeg er bedt om å gjøre rede for hvordan Kunnskapsdepartementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og om departementet eventuelt er uenig med Riksrevisjonen.

Undersøkelsen omfatter ansvarsområder som tilhører både Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Jeg har innhentet synspunkt fra kommunal- og moderniseringsministeren, og brevet inneholder kommentarer fra begge departementene.

Riksrevisjonens rapport bygger på grundige undersøkelser og et omfattende datamateriale, som til sammen viser kompleksiteten i arbeidet med å øke antall læreplasser. Ingen andre felt på utdanningsområdet blir så umiddelbart påvirket av konjunktursvingninger og endringer i arbeidsmarkedet som fag- og yrkesopplæringen. Dette kan illustreres, som Riksrevisjonen skriver, med den store nedgangen i antall lærekontrakter i Rogaland i 2015. Det kan også illustreres med den umiddelbare nedgangen i antall søkere til oljerelaterte fag i VG1 samme skoleår. Dette betyr at fag- og yrkesopplæringen alltid er i omstilling og utvikling. Derfor er det nødvendig å hele tiden vurdere virkemiddelbruken til nasjonale myndigheter på dette feltet.

Regjeringen har prioritert arbeidet med å rekruttere nye lærebedrifter høyt. Det er lagt stor vekt på å videreføre og styrke trepartssamarbeidet, som er avgjørende for en velfungerende fag- og yrkesopplæring. Samarbeidet gjennom Samfunnskontrakt for flere læreplasser har

bragt med seg gode tiltak og positiv oppmerksomhet om yrkesfagene. Siden 2011 har antallet læreplasser økt med 8 pst. Dessverre er det fortsatt altfor mange som ikke får lærekontrakt, og det er nødvendig å prioritere arbeidet med å øke antall læreplasser fremover.

Jeg forventer at den positive utviklingen i antall læreplasser vil fortsette, som resultat av tiltak regjeringen har satt i gang. Fra 2016 skjerpes kravet til at virksomheter som får oppdrag fra det offentlige skal ha lærlinger. Skjerpingen innebærer at oppdragsgiver skal bruke lærlingklausulen når offentlige anbud lyses ut, og at det skal være lærlinger tilknyttet det konkrete prosjektet. Dette vil innebære at bedrifter ikke kan vinne anbud uten å bruke lærlingordningen aktivt.

Lærlingtilskuddet er det viktigste *økonomiske* virkemiddelet for å rekruttere nye lærebedrifter. Regjeringen har økt lærlingtilskuddet med totalt 15 000 kroner per lærling de siste tre årene, og vi har innført et stimuleringstilskudd som blant annet skal bidra til at fylkeskommunen kan rekruttere flere lærebedrifter. Siste gang lærlingtilskuddet ble økt var i forbindelse med tiltakspakken i 2009. Da ble tilskuddet økt med 4 800 kroner per kontrakt. Økt lærlingtilskudd blir fremhevet som et av de viktigste virkemidlene for flere læreplasser, både av bedriftene og partene i arbeidslivet.

Riksrevisjonen mener at Kunnskapsdepartementets virkemiddelbruk ikke i tilstrekkelig grad har bidratt til å gjøre inntaket av lærlinger mindre avhengig av rekrutteringsbehovet til virksomhetene. Gjennom trepartssamarbeidet har arbeidslivet og utdanningsmyndighetene tatt på seg et felles ansvar for å bidra til at det utdannes nok fagarbeidere. Dette har resultert i at fagopplæringen har to opplæringsarenaer med ulike oppgaver og til dels ulike mål. Et dilemma med denne todelingen er at det formelle ansvaret for gjennomføringen ligger hos styringsmaktene, som ikke direkte påvirker eller styrer om bedriftene vil påta seg opplæringsansvar.

Vi ser at det ikke nødvendigvis er samsvar mellom bransjenes samlede oppfatning om fremtidig kompetansebehov/rekrutteringsbehov (jf. for eksempel NHOs kompetansebarometer (2015)), det opplevede rekrutteringsbehovet i den enkelte virksomhet og antall lærlinger de enkelte virksomhetene faktisk tar inn. Det betyr at det kan oppstå en situasjon der bransjen samlet sett har behov for arbeidskraft innenfor et gitt fagområde, men at virksomhetene ikke tilbyr nok læreplasser til å dekke behovet. Dilemmaet for statlige myndigheters virkemiddelbruk og for fylkeskommunenes dimensjonering er om det skal tas utgangspunkt i bransjens samlede fremtidige kompetansebehov eller bedriftenes nåværende rekrutteringsbehov. For å kunne gjøre inntaket av lærlinger mindre avhengig av det umiddelbare rekrutteringsbehovet i private bedrifter og kommuner, er man avhengig av en forståelse i arbeidslivet for at det ikke bare er den enkelte bedrifts rekrutteringsbehov i nær fremtid som bør avgjøre inntak av lærlinger.

Riksrevisjonen skriver at forhold ved opplæringen i videregående skole medvirker til at mange søkere ikke får læreplass, og viser til at høy gjennomsnittskarakter og lavt fravær er svært viktig for å få læreplass. Riksrevisjonen nevner flere statlige innsatser som vil bidra til bedre kvalitet i videregående opplæring. I tillegg vil jeg nevne Yrkesfaglærerløftet, en satsing

som skal bidra til styrket kompetanse for yrkesfaglærere. Gode yrkesfaglærere med oppdatert fagkunnskap til å drive relevant og praktisk undervisning gir opplæring av god kvalitet. Utdanningsdirektoratet har også gjennomført en omfattende skolering av fellesfaglærere for å øke kompetansen deres til å yrkesrette fellesfagene. Vi vet at relevant og praksisnær opplæring er viktig for elevenes motivasjon.

Kanskje enda viktigere enn opplæringen i videregående skole er grunnlaget elevene har med seg fra barne- og ungdomsskolen. Gjennomsnittlig antall grunnskolepoeng predikerer i stor grad sannsynligheten for at en elev skal fullføre videregående opplæring. For å sikre at elevene har et godt grunnlag for å gjennomføre videregående opplæring har regjeringen satset på å styrke kompetansen til lærerne, som er den mest avgjørende faktoren for elevenes læring. Regjeringens lærerløft innebærer blant annet å styrke lærerutdanningene, stille krav til kompetanse i undervisningsfag, og å tilby videreutdanning til lærere som har behov for det. Satsingen *Ungdomstrinn i utvikling* skal resultere i et ungdomstrinn som øker elevenes motivasjon og mestring, og som gir bedre læring gjennom mer praktisk og variert undervisning. I løpet av perioden 2013-2017 får alle skoler med ungdomstrinn, både kommunale og private, tilbud om å delta i satsingen.

Jeg mener at det vil være en fordel om Riksrevisjonens rapport kunne skille tydeligere på ansvarsdelingen mellom statlige og regionale myndigheter. Dette gjelder særlig når Riksrevisjonen viser til arbeidet med å rekruttere nye lærebedrifter, og at opplæringstilbudet ikke er tilstrekkelig tilpasset behovet for arbeidskraft. Plikten til å oppfylle elevenes rett til videregående opplæring og dimensjoneringen av videregående opplæring er lagt til fylkeskommunalt nivå. Jeg mener at Riksrevisjonens vurderinger bør ses i lys av at oppgaveløsingen er lagt til fylkeskommunalt nivå, jf. prinsippet om kommunalt selvstyre. Bruken av pedagogiske virkemiddler i form av veiledninger og standarder er også en form for statlig detaljstyring.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen mener at Kunnskapsdepartementet bør styrke og utvikle den statlige virkemiddelbruken for å øke antall læreplasser. Jeg vil under redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger:

«Riksrevisjonen tilrår at departementet vurderer verkemiddel og tiltak for å styrkje det nasjonale og fylkeskommunale arbeidet med å rekruttere nye lærebedrifter og for at lærebedriftene skal sjå seg tente med å ta inn fleire lærlingar, i den samband også innrettinga av den økonomiske verkemiddelbruken»

Rekruttering av nye lærebedrifter må skje i tett samarbeid med partene i arbeidslivet. Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og partene i arbeidslivet har derfor valgt å videreføre samarbeidet om å øke antall læreplasser i en ny samfunnskontrakt. Partene er enige om å konsentrere innsatsen om å jobbe aktivt for at flere søkere skal få læreplass gjennom å rekruttere flere bedrifter og virksomheter til lærlingordningen. Målet er at alle kvalifiserte søkere skal få læreplass. Det er et krevende mål

som bare kan nås gjennom en langsiktig felles innsats. Det er avgjørende at arbeidslivet ser fagopplæringen og lærlingordningen som en sentral måte å rekruttere fagarbeidere på, og at det å ta inn lærlinger er et samfunnsansvar.

Viktige innsatsområder i den nye kontrakten er å etablere lokale nettverk for å skaffe flere læreplasser, og at det skal rekrutteres flere nye lærebedrifter. I svært mange bransjer er det en relativt liten andel lærebedrifter i forhold til potensialet. Det er grunnlag for å rekruttere en større andel av virksomhetene til lærlingordningen. For å nå målet om at alle søkere skal få tilbud om læreplass, må en større andel av bedrifter og virksomheter i relevante bransjer rekrutteres som lærebedrifter. Det er også viktig å jobbe for at allerede etablerte lærebedrifter tar inn flere lærlinger, også i andre lærefag enn de har fra før.

Lærlingtilskuddet er, som tidligere nevnt, økt fire ganger siden 2013, med totalt 15 000 kroner per kontrakt. Jeg mener det er hensiktsmessig å vurdere effekten av økningen før departementet eventuelt vurderer innrettingen av den økonomiske virkemiddelbruken nærmere.

« Riksrevisjonen tilrår at departementet vurderer korleis verkemiddelbruken kan utviklast for å understøtte arbeidet i fylkeskommunane med blant anna dimensjonering av talet på skuleplassar i yrkesfagleg opplæring, formidling av søkjarar til læreplass og oppfølging og rettleiing av lærebedriftene»

For å ivareta departementets overordnede nasjonale ansvar på et område der oppgaveløsningen er lagt til fylkeskommunalt nivå, har departementet og Utdanningsdirektoratet utviklet en omfattende statistikk som gir nasjonale myndigheter og fylkeskommunene mulighet til å følge utviklingen i antall lærekontrakter fordelt på fylke og fag. Statistikken er et tiltak i Samfunnskontrakt for flere læreplasser 2011-2015, og videreføres i arbeidet med ny samfunnskontrakt. Indikatorrapporten som samler statistikken har gitt fylkeskommunene et viktig verktøy for å følge historisk utvikling i antall og andel som får godkjent lærekontrakt, i eget og andre fylker. Statistikken kan være et verktøy for bedre dimensjonering.

De norske fylkeskommunene har ulike utfordringer knyttet til demografi, geografi og arbeidsmarked. Nasjonale myndigheter må ta hensyn til dette i sin virkemiddelbruk. Dialog og diskusjon er i denne sammenhengen viktigere enn standardiserte veiledninger eller oppskrifter for dimensjoneringsarbeid og formidling. Departementet har de siste fem årene, flere ganger årlig, hatt dialogmøter med fylkesopplæringssjefskollegiet. Arbeid med å øke gjennomføringen i videregående opplæring, herunder dimensjonering, formidling og oppfølging har vært blant temaene for disse møtene. Departementet bidrar til å finansiere det fylkeskommunale kvalitetsnettverket med 2 mill. kroner årlig for at fylkeskommunene skal ha en arena for å lære av hverandre gjennom dialog og erfaringsutveksling.

Et annet eksempel på en god arena for dialog med fylkeskommunen er *"Program for bedre gjennomføring"*. Målet med programmet er å øke gjennomføringen gjennom tiltak som retter seg

mot elever som *er* i skolen og ungdom som står *utenfor* skole og arbeid. Det er etablert et nasjonalt nettverk med representanter fra samtlige fylkeskommuner som ledes av Kunnskapsdepartementet. Formålet er å få til bedre kunnskapsdeling mellom fylkene og dermed bedre kvalitet på frafallsarbeidet.

Dimensjonering av skoletilbudet gjøres lokalt og krever et tett samarbeid mellom bl.a. regionale utdanningsmyndigheter og arbeidslivet. Den nye samfunnskontrakten vil være et viktig virkemiddel for å støtte lokalt arbeid med dimensjonering og formidling, gjennom opprettelsen av lokale nettverk.

For at fylkeskommunen skal kunne ta gode valg om dimensjonering må strukturen i videregående opplæring være godt tilpasset behovet for arbeidskraft i samfunnet. Utdanningsdirektoratet gjennomgår nå, i samarbeid med partene i arbeidslivet, alle utdanningsprogrammene og lærefagene, og skal foreslå endringer i det tilbudet som ungdommene i dag har å velge i. Gjennomgangen skal sikre at fag- og yrkesopplæringen er godt tilpasset behovet hos virksomhetene – både i dag og i fremtiden.

Jeg viser til at det foregår et pilotprosjekt i samarbeid mellom Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som kan bidra til å bedre fylkeskommunenes kunnskapsgrunnlag for arbeidet med dimensjonering. I pilotprosjektet er fem fylkeskommuner gitt i oppdrag å kartlegge kompetansebehovene i egen region fremover, i samarbeid med relevante aktører regionalt. Formålet er å styrke fylkeskommunenes kunnskapsgrunnlag for å bedre balansen mellom tilbud og etterspørsel etter ulike typer arbeidskraft. Pilot-prosjektet hadde oppstart i desember 2015 og skal ferdigstilles i løpet av 2016.

«Riksrevisjonen meiner Kunnskapsdepartementet bør undersøkje bruken og verknader av lærekandidatordninga, og om andre tiltak og ordningar kan vere aktuelle for elevar som har potensial til å fullføre vidaregåande opplæring med yrkeskompetanse»

Jeg er enig i at det er grunn til å se nærmere på *om* og i tilfelle undersøke *hvorfor* lærekandidatordningen praktiseres ulikt i forskjellige fylkeskommuner. Jeg stiller imidlertid spørsmål ved om datamaterialet gir grunnlag for å si at elever med tilstrekkelige forutsetninger for å fullføre videregående opplæring med yrkeskompetanse i stedet veiledes inn i lærekandidatordningen. Vi vet at tilskuddet til lærlinger og lærekandidater med særskilte behov benyttes i ulik grad av fylkeskommunene, og departementet vil vurdere om det er behov for å gjøre endringer i ordningen.

Regjeringen har besluttet at praksisbrev innføres som supplement til yrkesfaglig videregående opplæring i alle fylker. Dette kan være et annet aktuelt tiltak for elever som har potensial for å fullføre videregående opplæring med yrkeskompetanse. Praksisbrevet vil være en toårig praktisk opplæring rettet mot elever med svake skoleresultater fra ungdomsskolen og lite motivasjon for ordinær skole, men som ikke har behov for særskilt tilrettelegging. Praksisbrevopplæringen skal være toårig, men kandidatene skal ikke ha reduserte rettigheter til opplæring. Praksisbrevkandidater kan søke ordinære læreplasser etter å ha fullført og bestått den avsluttende praksisbrevprøven.

Ordningen gjøres ikke søkbar, men elever skal ha adgang til å melde interesse ved søkning til videregående opplæring. Fylkeskommunene får dermed nødvendig handlingsrom til å kunne tilby praksisbrevløpet til de som vil ha størst nytte av ordningen. Lovendringsforslaget ble fremmet for Stortinget 18. mars i år. Praksisbrevopplæring vil da tilbys i alle fylker fra og med skoleåret 2017/18. Forsøksordningen med praksisbrev videreføres frem til skoleåret 2017/18.

"Riksrevisjonen tilrår at Kommunal- og moderniseringsdepartementet bør vurdere å styrkje arbeidet med å informere og rettleie statlege verksemder om lærlingordninga med sikte på å auke inntaket av lærlingar i staten enda meir. Videre bør departementet jamleg følgje opp utviklinga i bruken av lærlingordninga i staten."

Staten som arbeidsgiver har som det også står omtalt i rapporten fra Riksrevisjonen, iverksatt en overordnet strategi med flere tiltak og aktiviteter for å øke antallet lærlinger i statsforvaltningen. Det er likevel mye som gjenstår. For å styrke arbeidet med å informere og rettlede statlige virksomheter om lærlingordningen med sikte på å øke inntaket av lærlinger ytterligere, har Kommunal- og moderniseringsministeren nylig satt i gang og skal videre sette i gang følgende tiltak:

- Staten har sammen med partene i arbeidslivet forpliktet seg i en felles innsats for flere læreplasser i en ny samfunnskontrakt 2016-2020. Som et ledd i kontrakten har departementet forpliktet seg til å spre kunnskap om lærlingordningen, om betydningen og verdien av fagopplæring, om mulighetene i arbeidslivet til å ta fagbrev og om mulighetene til videre utdanning og kompetanseutvikling.
- Kommunal- og moderniseringsministeren skal videreføre ordningen med opplæringskontoret for statlige virksomheter, OK stat og gjøre ordningen fast fra 1.1.2017. Opplæringskontoret har allerede blitt utvidet med en ekstra personressurs. Dette mener departementet vil bedre forutsetningene for å gjøre lærlingordningen mer kjent for statlige virksomheter.
- Det har vært et krav om at den enkelte statlige virksomhet skal knytte til seg minst én lærling. Departementene har hatt ansvaret for å tydeliggjøre kravet i styringsdialogen med sine underliggende virksomheter. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) vurderer å videreføre dette kravet.
- For å gjøre arbeidet med lærlinger enda bedre kjent i staten og fremme staten som attraktiv arbeidsgiver, har ministeren nå etablert en årlig prisutdeling for beste statlige lærebedrift. Prisen skal første gang deles ut i desember 2016.

Kommunal- og moderniseringsministeren viser for øvrig også til at regelverket for offentlige anskaffelser blir innskjerpet i løpet av 2016 som et ledd i en strategi mot arbeidslivskriminalitet.

For jevnlig å kunne følge utviklingen i bruken av lærlingordningen i staten på en bedre måte skal KMD ta i bruk et eget tallgrunnlag fra Statens sentrale tjenestemannsregister (SST.) Tallmaterialet er basert på virksomhetenes innrapportering av arbeidstakere i egen virksomhet i henhold til A-ordningen. A-ordningen er en felles innberetning av lønnsdata til Skatteetaten,

NAV og Statistisk Sentralbyrå. KMD vil sammen med opplæringskontoret etablere rutiner for målrettet oppfølging.

Med hilsen

Torbjørn Røe Isaksen

Vedlegg 3

Rapport: Riksrevisjonens undersøking av styresmaktene sitt arbeid for å auke talet på læreplassar

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og byggjer på ISSAI 300, INTOSAIs internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhald

Ordliste		**37**
1	**Innleiing**	39
1.1	Mål og problemstillingar	40
2	**Metodisk tilnærming og gjennomføring**	41
2.1	Spørjeundersøkingar	41
2.2	Dokumentanalyse	43
2.3	Analyse av statistikk og kvantitative data	43
2.4	Brev med spørsmålsliste	44
2.5	Intervju med statlege styresmakter	45
3	**Revisjonskriterium**	46
3.1	Overordna mål om fleire læreplassar	46
3.2	Statens ansvar	47
3.3	Fylkeskommunens ansvar for vidaregåande opplæring	48
3.4	Partssamarbeidet i fag- og yrkesopplæringa	49
4	**Talet på lærekontraktar og kor mange søkjarar som får læreplass**	51
4.1	Utviklinga i talet på nye lærekontraktar	51
4.2	Utviklinga for søkjarar med ungdomsrett	53
4.2.1	Talet på nye lærekontraktar og prosentdel søkjarar som får læreplass	53
4.2.2	Fylkesvis utvikling	54
4.2.3	Utvikling innan utdanningsprogramma	56
4.3	Talet på lærebedrifter som tek inn lærling	56
5	**Årsaker til at mange søkjarar ikkje får læreplass**	58
5.1	Rekrutteringsbehov og økonomi i privat og kommunal verksemd	58
5.1.1	Årsaker som hindrar auka inntak av lærlingar i privat sektor	58
5.1.2	Årsaker som hindrar auka inntak av lærlingar i kommunal sektor	62
5.1.3	Bruk av tilskot som verkemiddel for å auke talet på læreplassar	64
5.2	Kunnskap om og utnytting av lærlingordninga i statleg verksemd	67
5.2.1	Talet på lærlingar og lærebedrifter i statleg sektor	67
5.2.2	Nærmare om lærlingar i departement og verksemder	67
5.2.3	Årsaker til at statlege verksemder ikkje tek inn lærlingar	69
5.2.4	Kommunal- og moderniseringsdepartementets verkemiddelbruk og oppfølging	70
5.3	Utnytting av næringsområde med høg sysselsetjing	73
5.3.1	Kva innverknad ulik næringsstruktur har på læreplassituasjonen i fylka	73
5.3.2	Verkemiddel fylkeskommunane bruker for å formidle søkjarar	76
5.3.3	Tiltak overfor søkjarar som ikkje får læreplass	80
5.4	Rekruttering av nye lærebedrifter	82
5.4.1	Potensialet for fleire lærebedrifter	82
5.4.2	Arbeidet i fylkeskommunane for å rekruttere nye lærebedrifter	83
5.4.3	Statleg verkemiddelbruk for å rekruttere nye lærebedrifter	85

5.5 Dimensjonering av opplæringstilbodet 89
5.5.1 Uopptekne læreplassar innan fleire fylke og utdanningsprogram 90
5.5.2 Styresmaktene sitt arbeid med karriererettleiing 91
5.5.3 Styresmaktene sitt arbeid med å dimensjonere opplæringstilbodet 92
5.6 Oppfølginga av fagleg svake elevar 97
5.6.1 Kva innverknad karakterar og fråvær har på sjansane til å få læreplass 97
5.6.2 Aktuelle tiltak for fagleg svake elevar som ønskjer læreplass 98
5.6.3 Bruk av lærekandidatordninga 99
5.6.4 Bruk av offentlege verkemiddel for å følgje opp fagleg svake elevar og utvikle opplæringa i skulen 103

6 Vurderingar 108

7 Referanseliste 114

8 Vedlegg 119

Figuroversikt

Figur 1 Utviklinga i talet på nye lærekontraktar per år i perioden 2011–2015, samanlikna med forventa utvikling fastsett i nasjonalt mål. Alle søkjarar. Heile landet per 1. oktober 51
Figur 2 Endring i talet på nye lærekontraktar inngått frå 1. oktober 2011 til 1. oktober 2015. For søkjarar med ungdomsrett per fylke 54
Figur 3 Årsaker som medverkar til at private lærebedrifter ikkje tek inn fleire lærlingar. Prosentdel private lærebedrifter med lærling 58
Figur 4 Faktorar som kan medverke til at private lærebedrifter tek inn fleire lærlingar. Prosentdel private lærebedrifter med lærling 59
Figur 5 Årsaker til at private bedrifter ikkje blir lærebedrift. Prosentdel private bedrifter utan lærling 60
Figur 6 Faktorar som kan medverke til at private bedrifter blir lærebedrifter. Prosentdel private bedrifter utan lærling 62
Figur 7 Faktorar som kan medverke til at kommunane tek inn fleire lærlingar i framtida. Talet på kommunar med lærling 63
Figur 8 Lærekontraktar og lærlingar per 1000 sysselsette. Per hovudnæringsområde i 2014 74
Figur 9 Framgangsmåtar for å gjere søkjaropplysningar tilgjengelege for lærebedrifter og opplæringskontor. Talet på fylkeskommunar 77
Figur 10 Utviklinga i talet på søkjarar som begynner på Vg3 fagopplæring i skule i perioden 2011–2015. Alle søkjarar. Heile landet per 1. oktober 81
Figur 11 Aktivitet i fylkeskommunane for å rekruttere nye lærebedrifter. Talet på fylkeskommunar 83
Figur 12 Fylkeskommunen som pådrivar for å auke talet på læreplassar. Prosentdel opplæringskontor etter sektor 84
Figur 13 Bruk av informasjons- og vervekampanjar frå fylkeskommunane, retta mot høvesvis kommunar, samfunn/arbeidsliv og næringsliv, og vurdering av kor viktig verkemiddelet er for arbeidet med å skaffe fleire læreplassar. Talet på fylkeskommunar 85
Figur 14 Stimuleringstilskot til nye lærebedrifter i 2015. Bruk og beløp per fylkeskommune 86

Figur 15	Merket for lærebedrifter med lærling	89
Figur 16	Årsaker til uopptekne læreplassar. Prosentdel opplæringskontor	90
Figur 17	Konsekvensar for talet på skuleplassar dersom mange søkjarar ikkje får læreplass i eit fag. Fylkeskommunar i tal	93

Tabelloversikt

Tabell 1	Nye lærekontraktar i perioden 2011–2015. Alle søkjarar. Heile landet og fylkesvis per 1. oktober	52
Tabell 2	Nye lærekontraktar i perioden 2011–2015, fordelte per sektor. Alle søkjarar per 1. oktober. I tal og i prosent	53
Tabell 3	Prosentdel søkjarar med ungdomsrett som får læreplass. Utvikling i perioden 2011–2015. Per 31. desember	53
Tabell 4	Utviklinga i prosentdelen av søkjarar med ungdomsrett som får lærekontrakt i perioden 2011–2015. Prosentvis endring per fylke per 31. desember	55
Tabell 5	Nye lærekontraktar til søkjarar med ungdomsrett i perioden 2011–2015. Etter utdanningsprogram per 1. oktober	56
Tabell 6	Lærebedrifter utan registrert ny lærling i perioden 2011 – mars 2015. Heile landet og per fylke	57
Tabell 7	Utvikling i lærlingtilskotet (kr) i perioden 2011–2015. Nominelle kroner	65
Tabell 8	Rapportering om inntak av lærlingar i utvalde underliggjande verksemder i åra 2011 og 2012. Talet på lærlingar	71
Tabell 9	Differanse mellom talet på forventa og faktiske gjeldande lærlingkontraktar i 2014. Talet på kontraktar innan utvalde hovudnæringar og per fylke	75
Tabell 10	Potensielle lærebedrifter, basert på talet på verksemder (fleire enn to tilsette) utan lærlingar og alle lærebedrifter. Både privat og offentleg sektor. Heile landet og fylkesvis per mars 2015	82
Tabell 11	Estimerte læreplassar for 2015 i forhold til talet på søkjarar i 2015. Prosentdel estimerte læreplasser innan kvart utdanningsprogram per fylke	91
Tabell 12	Informasjonskjelder i arbeidet med dimensjonering av opplæringstilbodet i yrkesfagleg Vg1. Fylkeskommunar i tal	94
Tabell 13	Sjansar for å få læreplass basert på karakterar og fråvær. Gjennomsnittskarakter og fråværsprosent ved avslutta Vg2 for elevar med ungdomsrett i inntaksåra 2014 og 2015. Heile landet	97
Tabell 14	Aktuelle tiltak for oppfølging av tre fiktive yrkesfagelevar med ulike faglege og sosiale utfordringar. Fylkeskommunar i tal	99
Tabell 15	Nye opplæringskontraktar i perioden 2011–2015. Alle søkjarar. Heile landet og fylkesvis per 1. oktober	100
Tabell 16	Tilskot til opplæring av lærlingar og lærekandidatar med særskilde behov. Tal på søknader og endelege timesatsar i perioden 2011–2015	102

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	Formlar for utrekning av differanse mellom faktisk og forventa tal på lærlingar i fylket ut frå gjennomsnittleg tal på lærlingar per 1000 sysselsette i næringa i fylket	44
Faktaboks 2	Eksempel på aktivitetar som opplæringskontor gjennomfører for å rekruttere lærebedrifter	84
Faktaboks 3	Eksempel på tiltak som er sette i gong for å rekruttere nye lærebedrifter	84
Faktaboks 4	Karakterskala for vidaregåande skule	97
Faktaboks 5	Bakgrunnsinformasjon om tre fiktive yrkesfagelevar, nytta i Riksrevisjonens spørjeundersøking blant fylkeskommunane	98

Ordliste

Fag - og sveinebrev (yrkeskompetanse)	Dokumentasjon på fullført yrkesutdanning frå vidaregåande opplæring. Sjå forskrift til opplæringslova § 3-67.
Grunnkompetanse	Fellesnemning for kompetanse som ikkje utgjer full studie- eller yrkeskompetanse. Grunnkompetansen til elevane dokumenterast med kompetansebevis, jf. forskrift til opplæringslova § 3-45. Ved å inngå opplæringskontrakt får lærekandidatane eit planlagt opplæringsløp i ei lærebedrift retta mot å oppnå grunnkompetanse.
Lærekandidatordninga	Eit individuelt og fleksibelt opplæringsløp med ei avsluttande kompetanseprøve som er mindre omfattande enn ordinær fagprøve, jf. opplæringslova § 4-1. Greidd prøve gir grunnkompetanse og dokumenterast med kompetansebevis, jf. forskrift til opplæringslova § 3-45. Bedrifter som tek på seg å lære opp lærekandidatar, må etter opplæringslova § 4-3 vere godkjende av fylkeskommunen.
Lærekontrakt	Når ein søkjar får læreplass, skriv lærebedrifta og lærlingen ein lærekontrakt. Kontrakten må godkjennast av fylkeskommunen for å vere gyldig, jf. opplæringslova § 4-5. Ved underteikning av kontrakten forpliktar lærebedrifta seg til å gi opplæring i samsvar med læreplanen for det aktuelle faget og den generelle læreplanen. Lærlingen har blant anna plikt til aktivt å utnytte opplæringsressursane i bedrifta med sikte på å greie fagprøva når læretida er slutt. Eit opplæringskontor kan skrive lærekontrakt på vegner av éi eller fleire lærebedrifter.
Opplæringskontor	Fleire bedrifter kan gå saman i eit opplæringskontor for å samordne inntak og opplæring av lærlingar/lærekandidatar, jf. opplæringslova § 4-3. Kvar enkelt bedrift må vere godkjend som lærebedrift. Det blir teikna lærekontrakt/opplæringskontrakt med opplæringskontoret, som er juridisk ansvarleg for kontrakten.
Opplæringskontrakt	Kontrakt mellom ein lærekandidat og ei bedrift med sikte på å oppnå kompetanse på eit lågare nivå enn fag-/sveinebrev, jf. opplæringslova § 4-5. I dei fleste samanhengar er regelverket for slike kontraktar det same som for lærekontraktar.
Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY)	Organ oppnemnt av Kunnskapsdepartementet i samsvar med § 12-1 i opplæringslova. SRY skal hjelpe departementet med råd og ta initiativ for å fremme fag- og yrkesopplæringa. Organet skal ha representantar for partane i arbeidslivet og departementet. På fylkesnivå skal alle fylkeskommunar oppnemne ei yrkesopplæringsnemnd, jf. § 12-3, der partane i arbeidslivet skal ha fleirtal.

Ungdomsrett All ungdom som har fullført grunnskulen eller tilsvarande opplæring, har etter søknad rett til tre års vidaregåande opplæring på heiltid, jf. opplæringslova § 3-1. Retten gjeld til og med det året vedkommande fyller 24 år, og han gjeld same kva kunnskapar eller dugleikar søkjaren har tileigna seg i grunnskulen. Også vaksne som har fullført grunnskulen eller tilsvarande, men som ikkje har fullført vidaregåande opplæring, har etter søknad rett til vidaregåande opplæring, jf. opplæringslova § 4A-3. Vaksenretten gjeld frå og med det året vedkommande fyller 25 år.

Vigo Nettbasert database eigd av fylkeskommunane der søkjarane registrerer eigne opplysningar for å søkje om læreplass. Lærebedrifter kan her hente oversikter over søkjarar til læreplass, registrere status på søkjarane og gjennomføre årleg rapportering til fylkeskommunen. Databasen inneheld også opplysningar om lærebedriftene.

1 Innleiing

Stortinget har i fleire samanhengar understreka at det er eit mål å sikre flest mogleg elevar læreplass, og at offentlege verksemder bør gå føre ved sjølv å ta inn lærlingar.[1] Over halvparten av elevane som begynner i første klasse (Vg1) i vidaregåande skule, vel yrkesfag. Utdanningsdirektoratets analysar for åra 2009–2013 viser at ein tredel av yrkesfagelevane i andre klasse (Vg2) gjekk vidare til ein læreplass, nesten like mange valde ei studiekompetansegivande utdanning, mens omkring 25 prosent slutta i vidaregåande opplæring.[2] Studiar viser at det er stor risiko for fråfall i overgangen frå Vg2 til vidare opplæring, og at ei viktig årsak til det er vanskar med å få læreplass.[3]

I 2013 fekk om lag kvar tredje av 25 800 søkjarar ikkje læreplass.[4] Mangel på læreplasser kan få store konsekvensar både for den enkelte og for samfunnet. Produktivitetskommisjonen peiker på at det inneber sløsing med både menneskelege og økonomiske ressursar når elevar får avbrote utdanninga på grunn av læreplassmangel.[5] Mangel på kvalifiserte lærlingar kan vidare føre til at arbeidslivet ikkje får dekt behovet for faglært arbeidskraft. Statistisk sentralbyrå (SSB) har utarbeidd framskrivingar av arbeidskrafttilbodet fram mot 2030, og desse tyder på at etterspurnaden etter arbeidskraft med fagutdanning vil vekse raskare enn tilbodet.[6]

I 2012 inngjekk styresmaktene og partane i arbeidslivet *Samfunnskontrakten for flere læreplasser*. Denne avtalen inneheld blant anna mål om å auke talet på nye læreplassar med 20 prosent i perioden 2011–2015, og gjer greie for tiltak som skal medverke til å nå dette målet.

I vidaregåande opplæring er det ni utdanningsprogram[7] med om lag 180 lærefag som fører fram til yrkeskompetanse med fag- eller sveinebrev. Dei fleste utdanningsprogramma er organiserte etter ein modell med to års opplæring i skule og deretter to års opplæring i privat eller offentleg verksemd (2 + 2-modellen). Dette føreset at private og offentlege verksemder ønskjer å bli lærebedrifter og ta inn lærlingar, har relevante arbeidsoppgåver og stiller med instruktørar som står for opplæringa. Dei fleste lærebedrifter er medlem av eit opplæringskontor. Desse kontora tek seg særleg av den administrative oppfølginga av lærlingane.

Som hovudregel blir det inngått lærekontrakt mellom lærebedrifta og ein *lærling* som skal avleggje fag- eller sveineprøve i eit lærefag. I tillegg finst det ei ordning der ein *lærekandidat* inngår opplæringskontrakt med lærebedrifta med sikte på å avleggje ei mindre omfattande avsluttande prøve. Det er fylkeskommunane som skuleeigar som skal oppfylle retten til vidaregåande opplæring, og som skal arbeide for å formidle søkjarar til lærebedrifter. Søkjarar som ikkje får læreplass, har rett til å få tilbod frå fylkeskommunen om eit tredje skuleår i *Vg3 fagopplæring i skule*.

Kunnskapsdepartementet har det overordna ansvaret for at nasjonale mål for vidaregåande opplæring blir nådde. Departementet har eit generelt ansvar for å utforme nasjonale rammevilkår for opplæringa og for å utvikle og bruke verkemiddel som

1) Innst. 192 S (2009–2010), jf. St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja*, Innst. 263 S (2012–2013), jf. Dokument 3-6 (2012–2013), Innst. 432 S (2012–2013), jf. Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei – kvalitet og mangfold i fellesskolen*.
2) Utdanningsdirektoratet 2013.
3) NIFU 2012; NIFU 2013.
4) Utdanningsdirektoratet 2015a.
5) NOU 2015: 1.
6) SSB 2014.
7) Oversikt med utdanningsprogram og lærefag finst i vedlegg 2.

medverkar til å sikre kvalitet i opplæringa. Kunnskapsdepartementet har delegert oppgåva med å følgje opp sentrale delar av den statlege verkemiddelbruken til Utdanningsdirektoratet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvaret for den sentrale arbeidsgivarfunksjonen i staten og har som arbeidsgivar underteikna samfunnskontrakten på vegner av staten.

I tillegg samarbeider partane i arbeidslivet med nasjonale styresmakter gjennom Samarbeidsrådet for yrkesopplæringa (SRY) og dei ni faglege råda, og med fylkeskommunale styresmakter i dei fylkesvise yrkesopplæringsnemndene.

1.1 Mål og problemstillingar

Målet med undersøkinga er å klarleggje kvifor mange søkjarar ikkje får tilbod om læreplass. Undersøkinga har desse problemstillingane**:**

1 Kva er status nasjonalt og fylkesvis for talet på læreplassar, og kor stor del av søkjarane får tilbod om læreplass?

2 Kva er årsakene til at mange ikkje får læreplass, og i kva grad heng desse årsakene saman med veikskapar i offentleg verkemiddelbruk?

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Problemstillingane i undersøkinga er greidde ut gjennom spørjeundersøkingar, dokumentanalyse, analyse av kvantitative data, brev med spørsmålsliste og intervju. Undersøkingsperioden er 2011–2015, men det er også innhenta data om utviklinga i talet på læreplassar og statleg verkemiddelbruk i perioden 2008–2011.

Undersøkinga handlar om desse læreordningane:

- *lærling* i bedrift/offentleg verksemd (lærekontrakt)
- *lærekandidat* i bedrift/offentleg verksemd (opplæringskontrakt)
- elev i *Vg3 fagopplæring i skule*

Vidare tek undersøkinga hovudsakleg for seg *søkjarar med ungdomsrett* – det vil seie søkjarar som har lovfesta rett til tre års vidaregåande opplæring. Dette er ein rett som varer ut det året ein fyller 24 år. Dei andre søkjargruppene (med høvesvis *vaksenrett* og *fullføringsrett*) er inkluderte i analysane der alle søkjarane blir omtalte samla.

2.1 Spørjeundersøkingar

Spørjeundersøking og intervju med fylkeskommunale styresmakter
Det blei i april 2015 gjennomført ei spørjeundersøking blant alle fylkeskommunane og Oslo kommune (heretter: fylkeskommunane) for å skaffe informasjon om statleg og fylkeskommunal verkemiddelbruk, arbeid med dimensjonering av opplæringstilbodet, formidling av søkjarar og rekruttering av lærebedrifter, og oppfatningar om kva som er årsakene til at søkjarar får eller ikkje får læreplass.

Spørjeundersøkinga inneheldt også spørsmål om kva for tiltak fylkeskommunane ville ha nytta overfor tre fiktive yrkesfagelevar med ulike faglege utfordringar, altså ei såkalla vignettundersøking. Siktemålet var å undersøkje kva for tiltak fylkeskommunane meinte burde setjast i verk for elevar med ulike kombinasjonar av karakterar, fråvær og diagnosar, dels for å finne ut kva for tiltak dei såg som mest aktuelle for den enkelte eleven, og dels for å avdekkje ei eventuell spreiing mellom fylkeskommunane i vurderingane.

Før spørjeundersøkinga blei gjennomført, var spørsmåla kvalitetssikra gjennom ei pilotundersøking i to fylkeskommunar. Spørjeundersøkinga blei send på e-post til fylkesutdanningssjefane og utdanningsdirektøren i Oslo, og alle saman svarte.

For å innhente utfyllande informasjon om årsakene til status på området, om arbeidet i fylkeskommunane og om samarbeidet med opplæringskontora, blei det så i august–september 2015 gjennomført oppfølgingsintervju med fylkesutdanningssjefen eller avløysaren for denne i desse fire fylkeskommunane: Vestfold, Rogaland, Sør-Trøndelag og Østfold.

Spørjeundersøking til opplæringskontor, kommunar og private bedrifter
For å finne ut meir om verknadene av offentleg verkemiddelbruk, samarbeidet med fylkeskommunane, oppfatningar om årsakene til at søkjarar får eller ikkje får læreplass, og kva som skal til for å skaffe fleire læreplassar, blei det i mai–juni 2015 gjennomført spørjeundersøkingar blant opplæringskontor, kommunar, private bedrifter

med lærlingar (lærebedrifter) og private bedrifter utan lærlingar. Aktuelle spørsmål blei kvalitetssikra på førehand av representantar for mottakarane av kvar undersøking.

Opplæringskontor
Undersøkinga blei i april 2015 send til dagleg leiar ved alle kontor som hadde ei e-postadresse i bruk. I utvalet var det til saman 315 opplæringskontor, det vil seie nesten alle opplæringskontora som er i drift i landet. Totalt svarte 283 opplæringskontor, og det tilsvarer ein svardel på 90 prosent.

Kommunar
Utvalet i spørjeundersøkinga inneheldt totalt 200 kommunar. 186 av desse kommunane hadde registrert minst éin lærling, dei har over 6500 innbyggjarar, og samla bur nær 88 prosent av innbyggjarane i Noreg i desse kommunane. I tillegg omfatta utvalet 14 kommunar[8] der det sidan 2011 ikkje hadde vore registrert nye lærlingar. Spørjeundersøkinga blei i mai 2015 send til personalleiarfunksjonen i kommunane. Totalt svarte 184 av 200 kommunar. Det tilsvarer ein samla svardel på 92 prosent. Dette inkluderer svar frå 12 av dei 14 kommunane der det tidlegare ikkje var registrert lærlingar, og 4 av desse viste seg likevel å ha lærling.

Private bedrifter
Spørjeundersøkingane blant lærebedrifter og bedrifter utan lærling blei gjennomførte i juni 2015 av TNS Gallup i form av telefonintervju med dagleg leiar eller personalansvarleg i verksemda. Utvalet av lærebedrifter blei henta frå Vigo, og det var samansett av lærebedrifter registrerte med lærling i 2014. Utvalet av bedrifter utan lærling blei henta frå Einingsregisteret. Begge utvala var samansette av bedrifter frå desse næringane:[9] bygg og anlegg, akvakultur, hotell- og restaurantfag, industri, samferdsel, handverk og service og handel.

Desse næringane samsvarte i stor grad med utvalet i ei tilsvarande undersøking gjennomført i 2012 av Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) og Fafo. Den undersøkinga inneheldt bedrifter innan *helse og omsorg* i staden for *akvakultur*. Dei fleste læreplassane i helse og omsorg er i kommunane, og dette faget blei derfor teke ut, sidan det blei gjennomført ei eiga spørjeundersøking blant kommunane. Spørsmåla i den nye undersøkinga var i stor grad identiske med spørsmåla i undersøkinga til NIFU og Fafo. Data frå 2012 er brukte som samanliknings-grunnlag i analysane av innkomne svar.

Vidare var begge utvala avgrensa til bedrifter registrerte med to eller fleire tilsette. Basert på desse kriteria blei det trekt to bruttoutval med 7767 private lærebedrifter og 27 062 private bedrifter utan lærling. Blant lærebedriftene utgjorde bedrifter innan *byggje- og anleggsverksemd* og *industri* nær 80 prosent av bruttoutvalet. Bedrifter frå dei same næringane utgjorde saman med *handel* også 80 prosent i bruttoutvalet av bedrifter utan lærling.

Det blei innhenta svar frå 400 lærebedrifter og 400 bedrifter utan lærling. Svardelen frå kvar næring ligg i hovudsak tett opptil den prosentdelen næringa utgjorde av alle bedrifter i kvart utval. Det er samla sett ikkje skeivskapar i fråfallet ut frå kva næring bedriftene tilhøyrer.

8) 12 av 14 kommunar har under 1600 innbyggjarar, mens dei to siste har ca. 5500 innbyggjarar.
9) Basert på utvalde NACE-kodar i Einingsregisteret. NACE-kodane er gitt att i vedlegg 1.

2.2 Dokumentanalyse

Det er gjort dokumentanalysar for å granske arbeidet som statlege og fylkeskommunale styresmakter utfører, blant anna av

- nasjonale styringsdokument med informasjon om økonomiske forhold og oppfølging av tiltak i samfunnskontrakten, blant anna *Strategi for å øke antallet læreplassar i staten*
- eit utval oppdrags- og tildelingsbrev med tilhøyrande rapportering frå statlege verksemder underlagt Forsvarsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Helse - og omsorgsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet
- årsrapportar frå blant andre Brønnøysundregistra, Forsvaret, Helsedirektoratet, Noregs vassdrags- og energidirektorat, Opplæringskontoret for statlege verksemder i Oslo og Akershus og Statens vegvesen
- møtereferat frå Samarbeidsrådet for yrkesopplæringa (SRY)
- møteprotokoll frå yrkesopplæringsnemndene i alle fylka for perioden 2013–2015

For å undersøkje arbeidet som blir gjort av andre sentrale aktørar og årsaker som medverkar til at søkjarar får eller ikkje får læreplass, er det gjennomgått ei lang rekkje fagrapportar publiserte av statlege styresmakter, forskingsinstitusjonar og andre. Rapportane er tekne med i referanselista.

2.3 Analyse av statistikk og kvantitative data

Kvantitativt materiale er i stor grad nytta saman med kvalitative opplysningar for å kaste lys over årsakene til at mange søkjarar ikkje får læreplass. Statistikk om utviklinga i læreplassituasjonen i perioden 2008–2015 er innhenta frå Utdanningsdirektoratet. I samarbeid med fylkeskommunane og partane i arbeidslivet har direktoratet utarbeidd eit indikatorsett for blant anna å måle auken i nye lærekontraktar.[10] Statistikken gir òg informasjon om kor stor del av søkjarane som får tilbod om lærekontrakt, bruken av andre ordningar som opplæringskontrakt og Vg3 fagopplæring i skule, fylkesvise, bransjevise og sektorvise forskjellar, og variasjon mellom utdanningsprogramma.

I statistikken frå Utdanningsdirektoratet er det to ulike måletidspunkt. Den 1. oktober blir utviklinga for målsetjingane i samfunnskontrakten målte i forhold til status 1. oktober året før, og den 31. desember får ein vite status for læreplassituasjonen ved utgangen av det aktuelle året.

Vidare er utvalde data om strukturelle forhold i fylka analyserte for å undersøkje kva innverknad dei har på læreplassituasjonen. Dette omfattar statistikk om næringsstruktur og sysselsetjingsmønster på fylkesnivå frå Statistisk sentralbyrå (SSB) og statistikk frå NAV om arbeidsløysa på fylkesnivå. Ved bruk av dette materialet er forholdet mellom forventa og faktisk tal på lærlingar innanfor dei utvalde næringane rekna ut per fylke.

10) Nye kontraktar er definert som alle kontraktar med oppstart mellom 1. oktober eitt år og 30. september året etter. Det inneber at kontraktar som har ein startdato innanfor denne perioden, blir talde uavhengig av om kontrakten er aktiv ved teljetidspunktet. Ein person kan berre teljast med éin kontrakt kvart år.

Faktaboks 1 Formlar for utrekning av differanse mellom faktisk og forventa tal på lærlingar i fylket ut frå gjennomsnittleg tal på lærlingar per 1000 sysselsette i næringa i fylket

Talet på sysselsette i næringa i fylket	X	Talet på lærekontraktar per 1000 sysselsette nasjonalt i næringa	=	Forventa tal på lærlingar i fylket ut frå gjennomsnittleg tal på lærlingar per 1000 sysselsette i fylket
	1000			
Faktisk tal på lærlingar i næringa i fylket	–	Forventa tal på lærlingar i fylket ut frå gjennom-snittleg tal på lærlingar per 1000 sysselsette i fylket	=	Differanse mellom faktisk og forventa tal på lærlingar i næringa i fylket

Utrekninga er utført som illustrert i tekstboks 1 ved bruk av statistikk over talet på sysselsette i dei utvalde næringane per fylke (jf. vedlegg 4), utrekning av talet på lærekontraktar per 1000 sysselsette nasjonalt i næringa (jf. vedlegg 3) og statistikk over talet på lærlingar innan dei utvalde næringane per fylke (jf. vedlegg 5).

I tillegg er data om norske bedrifter frå Einingsregisteret i Brønnøysundregistra og data om forhold ved lærebedriftene henta frå Vigo nytta for å rekne ut potensialet for nye lærebedrifter i dei ulike fylka. Utrekninga tek utgangspunkt i alle bedrifter i Einingsregisteret registrerte på NACE-kodar der det er registrert lærebedrifter. Bedrifter registrerte som lærebedrift etter 2011 er tekne ut av dette talmaterialet. Det same gjeld bedrifter som er registrerte utan tilsette eller registrerte som konkurs eller under avvikling.

Data frå Vigo om læreplassøkjarar i inntaksåra 2014 og 2015 er analyserte for å klargjere eventuelle forskjellar i for eksempel karaktersnitt og fråværsprosent mellom dei som får og dei som ikkje får læreplass, og for å finne ut kva innverknad karakterar og fråvær har på sjansane for å få læreplass.

2.4 Brev med spørsmålsliste

Brev til utvalde departement
Det blei i august 2015 innhenta opplysningar gjennom brev med spørsmålsliste til utvalde departement: Forsvarsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Helse - og omsorgsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet. Dette er departement med store eller mange underliggjande verksemder og heileigde selskap og føretak som venteleg vil ha potensial for å kunne ta inn lærlingar. Spørsmåla handla om potensialet for inntak av lærlingar i underliggjande verksemder og heileigde selskap/føretak, kva for tiltak som er sette i verk for å auke inntaket av lærlingar, og årsaker til at det ikkje blir teke inn fleire lærlingar.

Nærings- og fiskeridepartementet fekk i tillegg òg spørsmål om lærlingklausulen i anskaffings-regelverket, og om eventuell bruk av eigarskapsprinsippa for å medverke til å skaffe fleire lærlingar i statleg eigd verksemd.

Brev til arbeidsgivar- og arbeidstakarorganisasjonar
Det blei i mai 2015 innhenta opplysningar gjennom brev med spørsmålsliste til arbeidsgivar- og arbeidstakarorganisasjonar som har skrive under samfunnskontrakten, og/eller som er medlem av SRY. SRY er eit felles samarbeidsråd for partane i

arbeidslivet og styresmaktene. Det kom svarbrev frå NHO, LO, Virke, Unio og Maskinentreprenørenes Forbund. Det er gjennomført intervju om same tema med KS, YS og Elevorganisasjonen. Formålet var å finne ut korleis organisasjonane vurderer statleg verkemiddelbruk, og få deira oppfatningar av årsakene til at søkjarar får eller ikkje får læreplass.

2.5 Intervju med statlege styresmakter

Det blei i oktober 2015 gjennomført intervju med Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet. Det blei òg gjennomført intervju med Utdanningsdirektoratet i mars same år. Formålet med intervjua var å finne ut korleis nasjonale styresmakter ser på årsakene til at mange ikkje får læreplass, og å få utfyllande informasjon om nasjonal verkemiddelbruk, kva styringsinformasjon styresmaktene har på området, korleis samarbeidet med fylkeskommunane fungerer, og kva dei oppfattar som årsakene til at søkjarar får eller ikkje får læreplass.

I oktober 2015 blei det òg gjennomført intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Opplæringskontoret for statlege verksemder i Oslo og Akershus (OK stat) om arbeidet med å auke talet på læreplassar i statleg verksemd.

3 Revisjonskriterium

3.1 Overordna mål om fleire læreplassar

I fleire samanhengar har Stortinget understreka at det er eit mål å sikre at flest mogleg elevar får læreplass, og at offentlege verksemder bør gå føre med eit godt eksempel ved sjølv å ta inn lærlingar.[11] Det inneber at det er eit mål å auke talet på læreplassar både i bedriftene og i staten, fylkeskommunane og kommunane.

I Innst. 12 S (2014–2015), jf. Prop. 1 S (2014–2015) for Kunnskapsdepartementet, understrekar ein samla kyrkje-, utdannings- og forskingskomité behovet for å intensivere arbeidet med å rekruttere nye lærebedrifter og auke motivasjonen for å ta inn fleire lærlingar. Komiteen viser i den samanheng til *Samfunnskontrakten for fleire læreplassar*, ein avtale inngått mellom Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, KS og partane i arbeidslivet.[12] Avtalen inneheld blant anna mål om å auke talet på læreplassar med 20 prosent innan 2015 og gjer greie for tiltak for å nå dette målet. Komiteen forventar at avtalen blir følgd opp, også av statleg og kommunal sektor.

I Innst. 432 S (2012–2013), jf. Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei – kvalitet og mangfold i fellesskolen*, peiker kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen på at Noreg er avhengig av dyktige fagarbeidarar for å betre og styrkje velferdssamfunnet. Komiteen meiner det må vere eit mål at flest mogleg av dei som begynner på ei yrkesfagleg studieretning, gjennomfører opplæringa og får fagbrev, sveinebrev eller yrkeskompetanse. Komiteen peiker på at arbeidet med å skaffe nok læreplassar er viktig for å auke gjennomføringsgrada i vidaregåande opplæring, og understrekar kor viktig det er at samfunnskontrakten blir følgd systematisk opp.

Stortinget har i fleire samanhengar understreka at det er eit mål å sikre at flest mogleg elevar får læreplass.

Foto: Colourbox

11) Innst. 192 S (2009–2010), jf. St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja*, Innst. 263 S (2012–2013), jf. Dokument 3-6 (2012–2013), Innst. 432 S (2012–2013), jf. Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei – kvalitet og mangfold i fellesskolen*.

12) Samfunnskontrakten er underskriven av LO, NHO, KS, YS, Unio, Virke, Spekter og Maskinentreprenørenes Forbund.

I Innst. 320 S (2011–2012), jf. Meld. St. 13 (2011–2012) *Utdanning for velferd*, viser kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen til at det trengst fleire læreplassar i helse- og velferdssektoren, og meiner det er viktig å leggje til rette for det.

I Innst. S. nr. 432 (2012–2013) gir fleirtalet i komiteen uttrykk for at offentlege styresmakter i større grad bør stille vilkår om læreplassar i anbodskontraktar, slik anskaffingsregelverket opnar for.[13] *Lov om offentlige anskaffelser* blir forvalta av Nærings- og fiskeridepartementet.[14]

3.2 Statens ansvar

Kunnskapsdepartementet har eit overordna ansvar for at nasjonale mål for grunnopplæringa blir nådde, under dette vidaregåande opplæring. Departementet har eit generelt ansvar for å utforme nasjonale rammevilkår for opplæringa og for å utvikle og bruke verkemiddel som medverkar til å sikre kvaliteten på opplæringa.

I Innst. S. nr. 263 (2012–2013), jf. Dokument 3-6 (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøkelse om fagopplæring i bedrift*, uttaler ein samla kontroll- og konstitusjonskomité at staten må sikre nødvendige verkemiddel som gir fylkeskommunane høve til å oppfylle ansvaret med å skaffe fleire læreplassar.

Kunnskapsdepartementet har delegert oppgåva med å følgje opp sentrale delar av den statlege verkemiddelbruken til Utdanningsdirektoratet. Utdanningsdirektoratet skal medverke til å setje i verk vedteken politikk for grunnopplæringa. Direktoratet skal blant anna sjå til at det finst eit godt kunnskapsgrunnlag og system for å vurdere kvalitet, jf. Prop. 1 S (2014–2015). Opplæringslova med tilhøyrande forskrifter, under dette læreplanverket, er sentrale statlege verkemiddel. Utdanningsdirektoratet har ansvar for å utforme læreplanar i fag- og yrkesopplæringa.

Samfunnskontrakten krev at det enkelte fagdepartementet skal ansvarleggjere eigne underliggjande verksemder gjennom den ordinære styringsdialogen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvaret for den statlege arbeidsgivarpolitikken, og som kontraktspart har det òg ansvar for å medverke til å få fleire læreplassar i statlege verksemder.

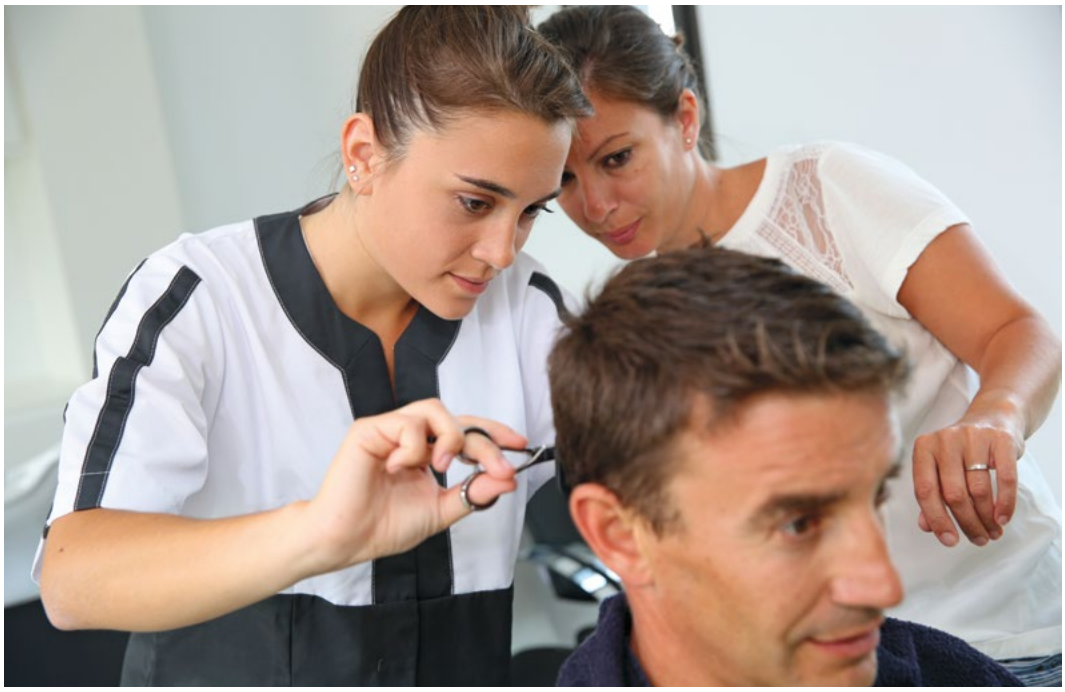
Generelle krav til styring og oppfølging frå departementet

Med bakgrunn i løyvingsreglementet slår økonomiregelverket for staten fast at ansvarlege departement skal fastsetje overordna mål, styringsparameter og krav til rapportering for underliggjande verksemder. Styring, oppfølging og kontroll skal tilpassast eigenarten, risikoen og vekta som verksemda representerer. Verksemdene skal rapportere om måloppnåing og resultat internt og til overordna styresmakt. Departementet skal sørgje for at det blir gjennomført evalueringar for å skaffe kunnskap om effektivitet, måloppnåing og resultat.

Fylkesmannens oppgåver

Fylkesmannen skal følgje opp og medverke til at den nasjonale politikken på grunnopplæringsområdet blir sett i verk regionalt og lokalt. Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunane og fylkeskommunane oppfyller pliktene dei er pålagde i eller i medhald av opplæringslova kapittel 1-16 (kommunepliktene). Reglane i kommunelova kapittel 10 A gjeld for denne tilsynsverksemda.

13) Jf. forskrift til lov om offentlige anskaffelser § 3-11.
14) Våren 2015 blei det gjennomført ein høyringsrunde om endring av føresegna om bruk av lærlingklausular i *lov om offentlige anskaffelser* frå ei "kan"-føresegn til ei "skal"-føresegn.



Over 90 prosent av lærebedriftene er private, og flest er det innan bygg- og anleggsverksemd, elektro, bilverkstad og frisør Foto: Colourbox

3.3 Fylkeskommunens ansvar for vidaregåande opplæring

Ifølgje opplæringslova § 13 skal fylkeskommunen oppfylle retten til vidaregåande opplæring. Ungdom som har fullført grunnskulen eller tilsvarande opplæring, har etter søknad rett til tre års vidaregåande opplæring på heiltid, jf. § 3-1. Elevane har rett til eitt av tre alternative utdanningsprogram som dei har søkt på. Den vidaregåande opplæringa skal føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse, jf. § 3-3. Fagopplæringa inneber som hovudmodell to års opplæring i skule og to års opplæring i ei verksemd (2 + 2-modellen). Krava til opplæringa i det enkelte faget går fram av læreplanane.

Etter opplæringslova § 9-2 har elevane rett til nødvendig rådgiving om utdanning, yrkestilbod, yrkesval og sosiale spørsmål. Retten til nødvendig rådgiving er utdjupa i forskrift til lova § 22. Stortinget har ved fleire høve understreka kor viktig det er at elevane får god karriererettleiing.[15]

Formidling av læreplassar

Det går fram av forskrift til opplæringslova § 6A-6 at fylkeskommunen pliktar å formidle søkjarane med ungdomsrett til lærebedrifter som det er inngått avtale om læreplass med. Fylkeskommunen kan tilby læreplass i eige fylke eller i eit anna fylke. Det er lærebedrifta som avgjer om det skal inngåast lærekontrakt. Bedrifta kan stille krav til lærlingen/lærekandidaten av omsyn til verksemda, men krava kan ikkje vere diskriminerande.

15) Innst. 432 S (2012–2013), jf. Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei – kvalitet og mangfold i fellesskolen*, Innst. 192 S (2009–2010), jf. St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja*, og Innst. 145 S (2011–2012), jf. Meld. St. 22 (2010–2011) *Motivasjon – Mestring – Muligheter. Ungdomstrinnet*.

Bedrifter som tek på seg opplæring av lærlingar eller lærekandidatar,[16] må vere godkjende av fylkeskommunen, jf. § 4-3. Som lærebedrift kan fylkeskommunen godkjenne enkeltståande private og offentlege verksemder, men også opplæringskontor (eller opplæringsring), dvs. organ for samarbeid mellom bedrifter som i fellesskap har teke på seg opplæringsansvar.

Lærebedrifter får tilskot til opplæringa frå fylkeskommunen, jf. forskrift til opplæringslova § 11-4. Fylkeskommunen må sørgje for nødvendig informasjon til bedriftene og til elevane på yrkesfaglege utdanningsprogram om dei reglane som gjeld ved formidling av lærlingar og lærekandidatar, jf. forskrifta § 6A-3.

Dersom fylkeskommunen ikkje kan formidle opplæring i bedrift til søkjarane, må også bedriftsdelen av opplæringa skje i skule. Etter forskrift til opplæringslova § 6A-9 har søkjarar som har lovfesta rett til opplæring, men som ikkje får læreplass, rett til inntak i eit program på Vg3 som byggjer på det programområdet i Vg2 eleven har gjennomført. Fylkeskommunen skal tilby skuleplass dersom eleven sjølv ønskjer det, eller dersom fylkeskommunen ikkje kan skaffe læreplass innan 1. september.

Kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen peiker i Innst. S nr. 432 (2012–2013) på at Vg3 i skule ikkje kan erstatte to år i lære, men erkjenner at behovet for læreplassar ikkje vil bli dekt fullt ut. Komiteen ser derfor fram til forsøk med alternativ til Vg3 i skule for elevar som ikkje får læreplass.

Opplæringstilbod og dimensjonering

Etter forskrift til opplæringslova § 1-3 skal den vidaregåande opplæringa vere i samsvar med læreplanverket for Kunnskapsløftet og den fastsette tilbodsstrukturen. Tilbodet innanfor yrkesfag er samansett av ni utdanningsprogram, jf. rundskriv frå Utdanningsdirektoratet. Kvart utdanningsprogram inneheld fleire fag med eigne læreplanar. Fylkeskommunane avgjer kva for fag og utdanningsprogram dei skal tilby.[17]

Etter opplæringslova § 13-3 skal fylkeskommunen planleggje og byggje ut det vidaregåande opplæringstilbodet "under omsyn til blant anna nasjonale mål, ønska til søkjarane og det behovet samfunnet har for vidaregåande opplæring i alle utdanningsretningar og for ulike aldersgrupper".

Kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen viser i Innst. S. nr. 432 (2012–2013) til at det finst mange moglegheiter for fleksibilitet i vidaregåande opplæring, og at desse moglegheitene bør nyttast i større grad enn i dag. Komiteen meiner det er viktig å stimulere skuleeigarane til å utnytte desse moglegheitene. Komiteen meiner at blant anna innføring av alternative opplæringsmodellar vil opne for auka fagleg fordjuping og betre progresjon, og at ei tidlegare kopling mellom teori og praksis vil gi elevane større læringsutbytte og motivasjon.

3.4 Partssamarbeidet i fag- og yrkesopplæringa

Partane i arbeidslivet er sikra innverknad på utviklinga av nasjonale rammevilkår for fag- og yrkesopplæringa gjennom deltaking i ulike råd og nemnder. Partssamarbeidet mellom staten, fylkeskommunane og arbeidslivet er organisert gjennom Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY) og ni faglege råd[18] på sentralt nivå og gjennom yrkesopplæringsnemndene på fylkesnivå (opplæringslova kapittel 12). Samarbeidsorgana

16) Ein *lærling* har skrive lærekontrakt med sikte på fagprøve eller sveineprøve i fag som har læretid etter forskrifter gitt med heimel i opplæringslova § 3-4. Ein *lærekandidat* har skrive opplæringskontrakt med sikte på ei mindre omfattande prøve.
17) Utdanningsdirektoratet (2014d).
18) Det er eitt fagleg råd per yrkesfagleg utdanningsprogram.

skal medverke til kvalitetsutvikling i fag- og yrkesopplæringa og sikre at opplæringa er tilpassa behova i arbeidsmarknaden.

Krav om samarbeid mellom styresmaktene og partane i arbeidslivet
I ILO-konvensjon nr. 142 *om yrkesrettleiing og yrkesopplæring som ledd i utvikling av menneskelege ressursar* er det slått fast at politikk, retningslinjer og tiltak for yrkesrettleiing og yrkesopplæring skal utformast og gjennomførast i samarbeid med arbeidstakar- og arbeidsgivarorganisasjonane.

Etter opplæringslova §§ 12-1 og 12-2 skal departementet opprette eit organ for samarbeid om fag- og yrkesopplæringa med representantar frå departementet og partane i arbeidslivet, og etablere faglege råd. SRY blei i 2004 oppnemnt av Kunnskapsdepartementet i samsvar med § 12-1 i opplæringslova og etterfølgde da Rådet for fagopplæring i arbeidslivet (RFA). Utdanningsdirektoratet er sekretariat for SRY.

Krav om samarbeid mellom fylkeskommunen og partane i arbeidslivet
Fylkeskommunen skal oppnemne ei yrkesopplæringsnemnd, jf. § 12-3. Partane i arbeidslivet skal ha fleirtal i nemnda. Oppgåvene til yrkesopplæringsnemnda går fram av opplæringslova § 12-4. Nemnda skal arbeide for å heve kvaliteten i heile fag- og yrkesopplæringa, blant anna gjennom å arbeide for best mogleg dimensjonering av den vidaregåande opplæringa og gi fylkeskommunen råd om tiltak i samband med den årlege fastsetjinga av opplæringstilbodet.

I Innst. S. nr. 263 (2012–2013) understrekar kontroll- og konstitusjonskomiteen at yrkesopplæringsnemndene har eit viktig oppdrag, og føreset at fylkeskommunane gir nødvendig opplæring til medlemmene av nemndene.

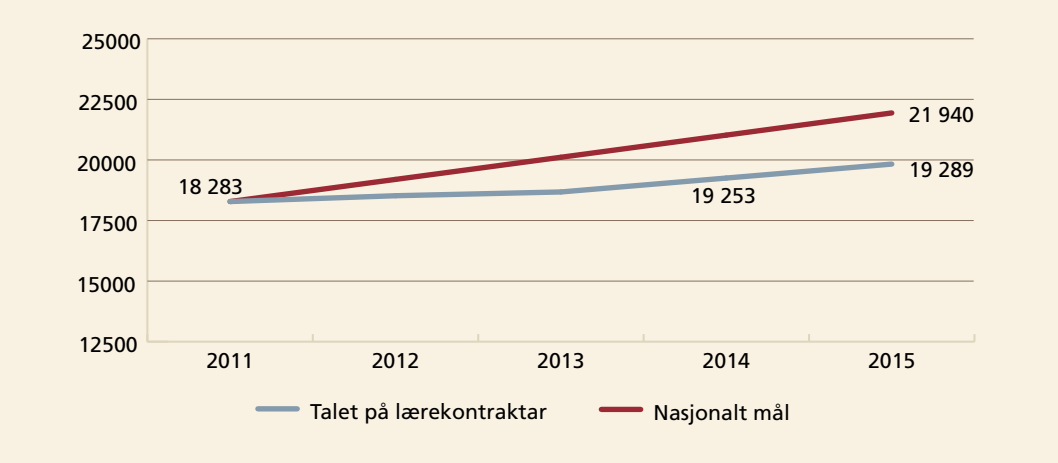
Ved behandlinga av forslaget til endringar i opplæringslova, Ot.prp. nr. 41 (2006–2007), uttalte kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen i Innst. O. nr. 87 (2006–2007) at det er ein føresetnad for god kvalitet i fag- og yrkesopplæringa at arbeidslivet og fylkeskommunen lykkast med samarbeid. Komiteen viste til opplæringslova som utgangspunkt for dette samarbeidet.

4 Talet på lærekontraktar og kor mange søkjarar som får læreplass

4.1 Utviklinga i talet på nye lærekontraktar

Målet i samfunnskontrakten er at talet på læreplassar skal auke med 20 prosent i perioden 2011–2015. Dette omfattar alle søkjarar uavhengig av om dei har ungdomsrett eller annan rett.

Figur 1 Utviklinga i talet på nye lærekontraktar per år i perioden 2011–2015, samanlikna med forventa utvikling fastsett i nasjonalt mål. Alle søkjarar. Heile landet per 1. oktober



Kjelde: Utdanningsdirektoratet (2015a og 2016)

Målet tek utgangspunkt i nye kontraktar inngått per 1. oktober i 2011, det vil seie 18 283 nye lærekontraktar, som vist i figur 1. For å nå dette målet måtte det bli inngått 21 940 nye lærekontraktar per år innan 1. oktober 2015.

Figur 1 viser at det innan 1. oktober 2015 var inngått 19 829 nye lærekontraktar. Dette er omkring 2100 færre nye lærekontraktar per år enn målsetjinga. I perioden 2011–2015 har det vore ein samla årleg tilvekst på omkring 1550 nye lærekontraktar, som tilsvarer ein auke på 8 prosent i heile perioden.

I same periode har det òg vore ein sterkare auke i søkjartalet enn i talet på læreplassar. Det var omtrent 3400 fleire søkjarar i 2015 enn i 2011, som tilsvarer ein auke på ca. 14 prosent. Dette medfører at den totale prosentdelen som får lærekontrakt i perioden, er redusert frå 71 til 68 prosent. Totalt var det nærmare 9100 søkjarar som ikkje hadde inngått lærekontrakt innan utgangen av 2015.

Talet på læreplassøkjarar som inngår alternative kontraktordningar, har samtidig auka i perioden. Medrekna søkjarar som inngår opplæringskontrakt eller begynner på Vg3 fagopplæring i skule, var det i 2014 i underkant av 25 prosent av søkjarane som ikkje hadde inngått noka form for kontrakt innan fag- og yrkesopplæring ved utgangen av det inntaksåret dei søkte i.

Den samla auken i talet på nye læreplassar var noko høgare i perioden før 2011. Etter den kraftige nedgangen i 2008 i samband med den internasjonale finanskrisa auka talet med 11 prosent frå 2009 til 2011. Samanhengen mellom konjunktursvingingar og utviklinga i talet på nye læreplassar, særleg i privat sektor, er påvist i fleire studiar.

Dette er forklart med at behovet for å rekruttere nye medarbeidarar har stor innverknad på inntaket av lærlingar i bedriftene, og rekrutteringa er lågare ved konjunkturnedgang.[19]

Tabell 1 Nye lærekontraktar i perioden 2011–2015. Alle søkjarar. Heile landet og fylkesvis per 1. oktober

			Endring 2011–2015	
Fylke	**2011**	**2015**	**I tal**	**I prosent**
Oslo	1 334	1 885	551	41 %
Sogn og Fjordane	454	579	125	28 %
Finnmark	327	417	90	28 %
Nord-Trøndelag	625	745	120	19 %
Akershus	1 173	1 313	140	12 %
Troms	659	733	74	11 %
Buskerud	846	931	85	10 %
Oppland	625	679	54	9 %
Østfold	792	858	66	8 %
Vestfold	793	847	54	7 %
Nordland	1 246	1 319	73	6 %
Hedmark	604	637	33	5 %
Sør-Trøndelag	1 335	1 394	59	4 %
Telemark	615	641	26	4 %
Aust-Agder	421	437	16	4 %
Møre og Romsdal	1 084	1 116	32	3 %
Hordaland	2 048	2 072	24	1 %
Rogaland	2 436	2 384	-52	-2 %
Vest-Agder	866	842	-24	-3 %
Heile landet	**18 283**	**19 829**	**1 546**	**8 %**

Kjelde: Utdanningsdirektoratet (2015a og 2016)

Tabell 1 viser at utviklinga i talet på nye lærekontraktar i perioden 2011–2015 varierer mellom fylka. Syv fylke har over 10 prosent vekst i talet på læreplassar. I tal er auken størst i Oslo, Akershus, Sogn og Fjordane og Nord-Trøndelag. Den prosentvise auken er klart størst i Oslo, der det har vore 41 prosent vekst.

Tabell 1 viser at det har vore ein nedgang i perioden i to fylke, Rogaland og Vest-Agder. I Rogaland var det ein kraftig nedgang i talet på nye lærlingar i 2015. Fram til og med 2014 auka talet på læreplassar i dette fylket. Nedgangen kom blant anna av konjunkturnedgang i oljebransjen. I perioden er nedgangen størst i Vest-Agder, der talet på nye lærlingar har gått ned med 3 prosent sidan 2011. Men utviklinga i talet på nye lærlingar varierer frå år til år i fleire av fylka.[20]

19) Blant anna i NIFU STEP (2008).
20) Utdanningsdirektoratet (2015b og 2016).

Tabell 2 Nye lærekontraktar i perioden 2011–2015, fordelte per sektor. Alle søkjarar per 1. oktober. I tal og i prosent

	2011	2015	2011	2015	Endring 2011–2015	
Sektor	**I tal**	**I tal**	**I prosent**	**I prosent**	**I tal**	**I prosent**
Privat	13 369	14 257	73 %	72 %	888	7 %
Kommunal og fylkeskommunal	3 187	4 119	17 %	21 %	932	29 %
Statleg	1 036	1 268	6 %	6 %	232	22 %
Ukjent	691	185	4 %	1 %	-506	-73 %
Totalt	**18 283**	**19 829**	**100 %**	**100 %**	**1 546**	**8 %**

Kjelde: Utdanningsdirektoratet (2015a og 2016)

Tabell 2 viser at over 70 prosent av lærekontraktane blir inngått med bedrifter i privat sektor. Denne prosentdelen har vore stabil i perioden 2011–2015. I 2015 blei 21 prosent av kontraktane inngått i kommunal sektor og 6 prosent i statleg sektor.

Tabell 2 viser vidare at auken i nye læreplassar har vore størst i kommunal sektor, både i tal og i prosentdel. Målet i samfunnskontrakten om 20 prosent auke i talet på nye lærekontraktar er nådd innan kommunal sektor og statleg sektor.

4.2 Utviklinga for søkjarar med ungdomsrett

4.2.1 Talet på nye lærekontraktar og prosentdel søkjarar som får læreplass

Innan 1. oktober 2015 var det inngått 13 879 lærekontraktar for søkjarar med ungdomsrett. Sidan 2011 har det vore ein auke på 1100 nye lærekontraktar per år for denne typen søkjarar, det vil seie ein auke på 8,5 prosent.

Tabell 3 Prosentdel søkjarar med ungdomsrett som får læreplass. Utvikling i perioden 2011–2015. Per 31. desember

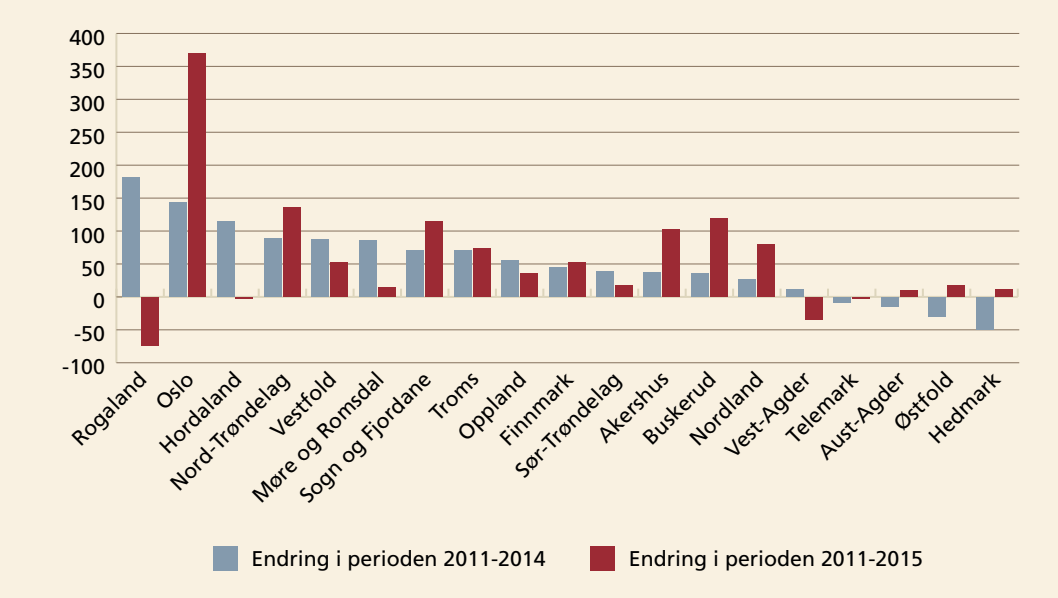
	2011	2015	Endring 2011–2015
Talet på søkjarar	17 682	20 069	2 387
Prosentdel søkjarar med lærekontrakt	70 %	67 %	- 3 %

Kjelde: Utdanningsdirektoratet (2015a og 2016)

Som det går fram av tabell 3, får 33 prosent av søkjarane med ungdomsrett ikkje læreplass innan utgangen av det inntaksåret dei søkjer i. Ved utgangen av 2015 utgjorde dette omkring 6500 søkjarar. I perioden 2011–2015 var det, som tabell 3 viser, ein nedgang på omkring 3 prosentpoeng i talet på søkjarar som fekk lærekontrakt. Bakgrunnen for dette er blant anna at talet på søkjarar med ungdomsrett i same periode har auka med ca. 13 prosent.

4.2.2 Fylkesvis utvikling

Figur 2 Endring i talet på nye lærekontraktar inngått frå 1. oktober 2011 til 1. oktober 2015. For søkjarar med ungdomsrett per fylke



Kjelde: Utdanningsdirektoratet (2015a og 2016)

Det er stor variasjon mellom fylka både når det gjeld utviklinga i talet på lærekontraktar, i talet på søkjarar og i prosentdelen av søkjarar som får læreplass. Som tidlegare nemnt varierer utviklinga frå år til år i de fleste fylke. Figur 2 viser at det i fleirtalet av fylka har vore ei positiv utvikling i talet på nye kontraktar for søkjarar med ungdomsrett i perioden 2011–2015.

Talet har auka klart mest i Oslo. Som figur 2 viser, var det fire fylke som hadde negativ utvikling i same periode, høvesvis Hordaland, Rogaland, Vest-Agder og Telemark. Nedgangen er størst i Rogaland, der det var stor nedgang frå 2014 til 2015.

Tabell 4 Utviklinga i prosentdelen av søkjarar med ungdomsrett som får lærekontrakt i perioden 2011–2015. Prosentvis endring per fylke per 31. desember

Fylke	2011	2015	Endring 2011–2015
Oslo	76,7 %	83,3 %	7 %
Nord-Trøndelag	60,7 %	64,7 %	4 %
Akershus	64,6 %	68,0 %	3 %
Hedmark	64,7 %	67,8 %	3 %
Sogn og Fjordane	69,7 %	70,2 %	0 %
Finnmark	67,0 %	67,1 %	0 %
Buskerud	63,7 %	63,6 %	0 %
Troms	66,1 %	65,2 %	-1 %
Østfold	56,6 %	55,1 %	-1 %
Aust-Agder	61,8 %	59,2 %	-3 %
Vestfold	61,2 %	58,5 %	-3 %
Hordaland	73,1 %	68,9 %	-4 %
Rogaland	81,3 %	75,7 %	-6 %
Nordland	68,3 %	62,6 %	-6 %
Vest-Agder	70,7 %	64,6 %	-6 %
Oppland	73,1 %	65,6 %	-7 %
Møre og Romsdal	74,2 %	65,8 %	-8 %
Sør-Trøndelag	74,2 %	65,2 %	-9 %
Telemark	68,9 %	59,6 %	-9 %
Heile landet	**69,8 %**	**66,9 %**	**-3 %**

Kjelde: Utdanningsdirektoratet (2015a)

Som tabell 4 viser, varierte prosentdelen som fekk lærekontrakt i 2015, mellom 83 prosent i Oslo og 55 prosent i Østfold. Det var berre i Oslo, Rogaland og Sogn og Fjordane at over 70 prosent av søkjarane med ungdomsrett fekk lærekontrakt.

Tabell 4 viser vidare at prosentdelen som får læreplass i åra 2011–2015, er redusert i 12 fylke. Nedgangen har vore størst i Sør-Trøndelag og Telemark. I tillegg til konjunkturnedgangen i visse fylke kan nedgangen dels forklarast med den nemnde auken i talet på søkjarar. Denne auken har vore størst i Buskerud og Oslo. I begge fylka var det over 200 fleire søkjarar i 2015 enn i 2011.

4.2.3 Utvikling innan utdanningsprogramma

Tabell 5 Nye lærekontraktar til søkjarar med ungdomsrett i perioden 2011–2015. Etter utdanningsprogram per 1. oktober

	2011	2015	Endring 2011–2015	
Utdanningsprogram	**I tal**	**I tal**	**I tal**	**I prosent**
Helse- og oppvekstfag	1 640	2 324	684	42 %
Service og samferdsel	1 237	1 637	400	32 %
Naturbruk	267	316	49	18 %
Elektrofag	2 165	2 354	189	9 %
Teknikk og industriell produksjon (TIP)	3 137	3 160	23	1 %
Bygg- og anleggsteknikk	2 697	2 676	-21	-1 %
Restaurant- og matfag	891	817	-74	-8 %
Design og handverk	708	566	-142	-20 %
Medier og kommunikasjon	46	29	-17	-37 %
Totalt	**12 788**	**13 879**	**1091**	**8,5 %**

Kjelde: Utdanningsdirektoratet (2015a og 2016)

Også mellom dei ni yrkesfaglege utdanningsprogramma[21] har det vore stor variasjon i utviklinga i talet på læreplassar fram til 2015. Tabell 5 viser at det blir inngått flest lærekontraktar med søkjarar frå teknikk og industriell produksjon (TIP), bygg- og anleggsteknikk og elektrofag. Samtidig har talet auka mest innan helse- og oppvekstfag, der talet på læreplassar har auka med 42 prosent frå 2011 til 2015. Tabell 5 viser vidare at det har vore nedgang i talet på læreplassar innan fire utdanningsprogram. Nedgangen har vore størst innan design og handverk.

Det var høgast prosentdel som fekk lærekontrakt innan bygg- og anleggsteknikk og helse- og oppvekstfag i 2015, med omkring 73 prosent av søkjarane. Helse- og oppvekst er også det einaste utdanningsprogrammet der det sidan 2011 har vore tydeleg auke i prosentdelen søkjarar som får lærekontrakt. Utviklinga har vore stabil eller negativ for alle dei andre utdanningsprogramma.

4.3 Talet på lærebedrifter som tek inn lærling

Per mars 2015 var det registrert 23 320 lærebedrifter med unikt organisasjonsnummer i Vigo.[22] Det er stor variasjon mellom fylka i talet på lærebedrifter. Flest er det i Rogaland og Hordaland, med over 2000 lærebedrifter i kvart av fylka. Omkring 25 prosent av lærebedriftene har under seks tilsette, mens omkring 13 prosent har fleire enn 50 tilsette.[23] Ifølgje Utdanningsdirektoratet var det totalt 17 684 av lærebedriftene som hadde minimum éin lærling i 2014.[24] Det vanlegaste er å ta inn éin eller to lærlingar per år.

Over 90 prosent av lærebedriftene er private, og flest er det innan bygg- og anleggsverksemd, elektro, bilverkstad og frisør. Innan kvar av desse bransjane er det registrert over 1000 lærebedrifter nasjonalt. I offentleg sektor er det flest lærebedrifter innan kommunal verksemd[25], der det totalt er i overkant av 1000 registrerte lærebedrifter.

21) Ei oversikt med utdanningsprogram og lærefag finst i vedlegg 2.
22) Det var per 1. oktober 2015 registrert 25 588 godkjende lærebedrifter i Vigo (Utdanningsdirektoratet 2015c).
23) Basert på lærebedrifter som var registrerte med tilsette i Einingsregisteret per mai 2015.
24) Utdanningsdirektoratet (2015a).
25) Inkludert fylkeskommunale lærebedrifter.

Omkring 40 prosent av dei er kommunale føretak eller kommunalt eigde aksjeselskap som driv med for eksempel avfall og renovasjon, energiforsyning og transport.

Tabell 6 Lærebedrifter utan registrert ny lærling i perioden 2011 – mars 2015. Heile landet og per fylke

Fylke	Lærebedrifter utan lærling	Prosentdel av lærebedriftene
Nord-Trøndelag	81	11 %
Hedmark	131	16 %
Oslo	275	18 %
Akershus	344	20 %
Aust-Agder	136	20 %
Oppland	191	20 %
Sør-Trøndelag	276	20 %
Hordaland	448	22 %
Buskerud	287	23 %
Sogn og Fjordane	174	25 %
Vestfold	350	26 %
Finnmark	132	27 %
Møre og Romsdal	388	27 %
Nordland	372	27 %
Rogaland	635	27 %
Østfold	407	28 %
Vest-Agder	310	29 %
Troms	256	30 %
Telemark	368	35 %
Heile landet	**5 561**	**24 %**

Kjelde: Vigo (2015)

Som det går fram av tabell 6, har 24 prosent av lærebedriftene som er registrerte i Vigo, ikkje teke inn ny lærling sidan 2011. Prosentdelen er høgast i Telemark og Troms og lågast i Nord-Trøndelag. Mange av bedriftene i tabell 6 må truleg søkje om ny godkjenning, sidan lærebedrifter i utgangspunktet berre har godkjenning for to år etter at siste lærekontrakt er avslutta.

Planane for inntak av lærlingar hos lærebedriftene

83 prosent av dei private lærebedriftene svarer at dei planlegg å ta inn lærlingar dei neste to åra. Prosentdelen som ikkje vil ta inn lærlingar, er høgast i Østfold og Vestfold, der høvesvis 43 prosent og 35 prosent svarer dette. Prosentdelen av søkjarane med ungdomsrett som får læreplass, er allereie lågast i desse to fylka. Omkring 70 av kommunane som svarte på spørjeundersøkinga, melder at dei ikkje planlegg inntak av nye lærlingar i dei kommande åra.

Over 70 kommunar har heller ikkje sett i verk tiltak for å auke inntaket. Blant kommunane i Aust-Agder, Nordland, Troms og Østfold er det eit fleirtal som ikkje planlegg å ta inn lærlingar. Dette kan medverke til enda større uvisse om utviklinga i spesielt Østfold, sidan også ein høg prosentdel av dei private lærebedriftene der svarte det same.

5 Årsaker til at mange søkjarar ikkje får læreplass

5.1 Rekrutteringsbehov og økonomi i privat og kommunal verksemd

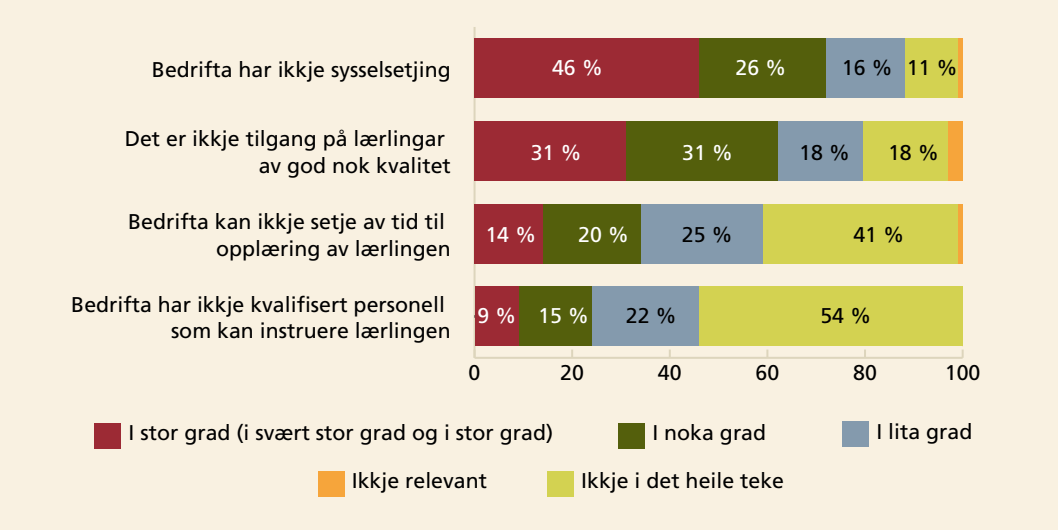
Private bedrifter og kommunar deltek frivillig i lærlingordninga. Ordninga er avhengig av at desse ønskjer å ta inn lærlingar og har relevante arbeidsoppgåver og tilsette med kapasitet og kompetanse til å medverke i opplæringa av lærlingen.

5.1.1 Årsaker som hindrar auka inntak av lærlingar i privat sektor

Private bedrifter med lærling

Figur 3 viser at manglande sysselsetjing til fleire tilsette blir oppgitt som den viktigaste årsaka til at private lærebedrifter ikkje tek inn fleire lærlingar. Samla er det meir enn 70 prosent av bedriftene som i stor eller noka grad meiner dette aspektet avgrensar inntaket.

Figur 3 Årsaker som medverkar til at private lærebedrifter ikkje tek inn fleire lærlingar. Prosentdel private lærebedrifter med lærling



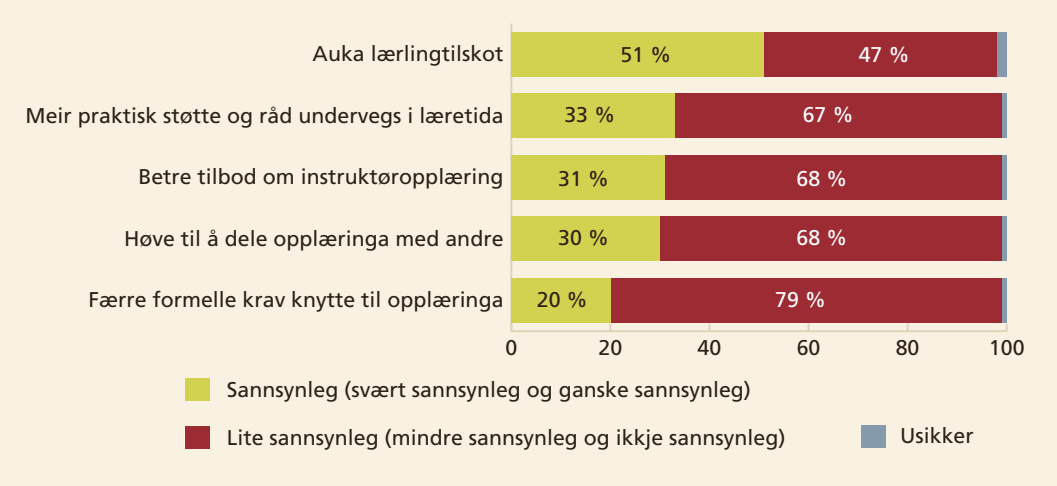
Kjelde: Riksrevisjonens spørjeundersøking blant private lærebedrifter (N = 400)

Figur 3 viser vidare at over 60 prosent meiner mangel på tilstrekkeleg kvalifiserte søkjarar i stor eller noka grad avgrensar inntaket. Også redusert høve til å setje av tid til opplæring og mangel på kvalifisert personell gjer bedriftene mindre opne for å ta inn fleire lærlingar.

Samanstilt med svara på andre spørsmål tyder dette på at bedriftene ikkje ønskjer å ta inn lærlingar som dei ikkje planlegg å tilsetje ved avslutta læretid. Nesten alle private lærebedrifter som svarte på spørjeundersøkinga, meiner for eksempel at rekruttering av nye tilsette er ei viktig grunngiving for å ta inn lærlingar. 90 prosent meiner òg at inntak av lærlingar er ein god måte å lære opp arbeidskraft på, og at lærlingane er nyttig arbeidskraft. Nesten alle svarer i denne samanheng også at samfunns- og fagansvar er svært viktig for inntaket, og halvparten peiker på at det er gjort overordna vedtak om å satse på inntak av lærlingar i bedrifta.

Vidare opplyser nær to tredelar at dei som regel gir lærlingane jobbtilbod etter avslutta læretid. 3 prosent svarer at dei sjeldan eller aldri gjer dette.

Figur 4 Faktorar som kan medverke til at private lærebedrifter tek inn fleire lærlingar. Prosentdel private lærebedrifter med lærling



Kjelde: Riksrevisjonens spørjeundersøking blant private lærebedrifter (N = 400)

Dei private lærebedriftene blei også spurde om i kva grad utvalde faktorar kunne ha medverka til at dei tok inn fleire lærlingar enn i dag. Figur 4 viser at auka lærlingtilskot er det tiltaket flest private lærebedrifter meiner kunne medverka til at dei tok inn fleire lærlingar. Eit knapt fleirtal meiner dette sannsynlegvis ville medverka til auka inntak. Lærebedrifter som har svart at dei ikkje har sysselsetjing til fleire nye lærlingar, har ikkje større tildriv enn andre til å trekkje fram auka tilskot som ein faktor som kunne ført til auka inntak.

Av opplæringskontora med medlemsbedrifter i privat sektor meiner i underkant av 60 prosent at auka lærlingtilskot i stor grad ville medverka til auka inntak av lærlingar. Det tyder på at opplæringskontora i noko større grad enn lærebedriftene sjølv legg vekt på auka lærlingtilskot som eit viktig tiltak for å auke inntaket av lærlingar.

Som det går fram av figur 4, meiner ein tredel av lærebedriftene at auka praktisk støtte undervegs i læretida sannsynlegvis ville medverka til auka inntak. Av dei private lærebedriftene som deltok i undersøkinga, var det berre tre som ikkje var medlem av eit opplæringskontor. Opplæringskontora skal ta seg av store delar av den administrative oppfølginga av lærlingane på vegner av lærebedriftene. Kontora hjelper også lærebedriftene i saker som gjeld den faglege opplæringa, under dette samsvar med relevant læreplan, og kan også halde faglege kurs for lærlingane.[26] 75 prosent av lærebedriftene svarer at medlemskap i opplæringskontor er viktig for inntaket av lærlingar.

Alle fylkeskommunane opplyser at dei har jamleg kontakt med opplæringskontor og sjølvstendige lærebedrifter etter behov på e-post/telefon eller ved besøk. Fylkeskommunane har likevel mindre kontakt med lærebedrifter som er medlemmer av opplæringskontor. Fleire tidlegare undersøkingar har også vist at det varierer i kva grad fylka har kapasitet til å følgje opp lærebedrifter som står utanfor opplæringskontor.[27] I intervju opplyser fleire fylkeskommunar at dei måtte ha fått tilført mykje større ressursar om dei skulle overta nokre av oppgåvene som i dag blir utførte av opplæringskontora.

Vidare viser figur 4 at 31 prosent av lærebedriftene meiner eit betra tilbod om instruktøropplæring kunne auka inntaket. Slike kurs blir tilbodne med ujamne mellomrom av

26) NIFU (2014a).
27) Riksrevisjonen (2012); NIFU (2014a).

alle fylkeskommunar, blant anna avhengig av om det er andre opplæringstiltak som blir prioriterte økonomisk. Nesten alle fylkeskommunane vurderer tilbod om instruktørkurs som svært viktig for arbeidet med å skaffe læreplassar.

Høve til å dele opplæringa med andre lærebedrifter blir også vektlagt av 30 prosent. Eit slikt tilbod inneber at lærlingen teiknar kontrakt med eit opplæringskontor eller med dei enkelte lærebedriftene, og at dei samarbeidande bedriftene byter på å ha lærlingen etter ein fastsett plan. Dette kan for eksempel komme av at bedrifta ikkje har nok sysselsetjing til ein lærling i 100 prosent stilling. Fire fylkeskommunar opplyser at dei i lita grad organiserer eller informerer lærebedriftene om tilbod som gjer det mogleg å dele opplæringa på fleire lærebedrifter.

Ordninga blir blant anna nytta av statlege verksemder. I regi av Opplæringskontoret for statlege verksemder i Oslo og Akershus samarbeider medlemsbedriftene Lånekassa, Meteorologisk institutt, Vox og NUPI om opplæringa av lærlingar.[28] Gjennomføringa kan også vere organisert i ein såkalla opplæringsring. Dette er ei samanslutning av ulike sjølvstendig godkjende lærebedrifter innanfor same bransje som ikkje er registrerte som eige selskap eller foreining, men som har til dels same formål med drifta som eit opplæringskontor. Det ligg ikkje føre noka samla oversikt over opplæringsringar som framleis er i drift. Talet er redusert dei siste åra, og oppgåvene har i stor grad blitt tekne over av opplæringskontor.

Basert på svara frå opplæringskontor er det også to andre tiltak som verkar aktuelle for å auke det framtidige inntaket av lærlingar i lærebedriftene. Omkring halvparten peiker på høvesvis auka samarbeid mellom skular, bedrifter og opplæringskontor, og auka bruk av faget *prosjekt til fordjuping* til å plassere ut elevar i bedrifter og kommunar undervegs i skuleopplæringa. Desse tema blir utdjupa i kapittel 5.3 og 5.6.

Private bedrifter utan lærlingar

Figur 5 viser at mangel på sysselsetjing til fleire tilsette blir oppgitt som den viktigaste årsaka til at private bedrifter ikkje tek inn lærlingar.[29] Meir enn halvparten av bedriftene har svart dette. Desse bedriftene utan lærling trekkjer dermed fram same årsak som fleirtalet av lærebedriftene på tilsvarande spørsmål. Blant fylkeskommunane og opplæringskontora svarer halvparten at dette er den grunngivinga dei oftast høyrer frå private bedrifter som ikkje har lærling.

Figur 5 Årsaker til at private bedrifter ikkje blir lærebedrift. Prosentdel private bedrifter utan lærling

Kjelde: Riksrevisjonens spørjeundersøking blant private bedrifter utan lærling (N = 400)

28) Opplæringskontoret for statlege verksemder i Oslo og Akershus (2014).
29) Begge svaralternativa som oppnår høgast prosentdel i denne undersøkinga, var ikkje med i NIFU/Fafos undersøking i 2012 (2012a).

Som figur 5 viser, opplyser 47 prosent av bedriftene at dei ikkje har fått spørsmål om å ta inn lærling, og at det også er ein av årsakene til at dei ikkje har det. Tre fylkeskommunar opplyser også at dette er ei viktig årsak for å forklare situasjonen innan privat sektor. Vidare viser 45 prosent av bedriftene til manglande tradisjon for lærlingar i bedrifta som årsak, og dette er også noko som nær halvparten av fylka og opplæringskontora trekkjer fram.

Ifølgje NHO kjenner mange bedrifter ikkje godt nok til lærlingmodellen, eller dei vel han bort fordi dei meiner andre rekrutteringsstrategiar er enklare eller meir lønnsame. LO peiker også på at delar av arbeidsmarknaden ikkje kjenner til den kompetansen faglærte kan tilby.

I tillegg opplyser i underkant av 40 prosent av bedriftene at dei ikkje kan setje av tid til opplæring av lærlingen, at annan type kompetanse passar betre til behovet i verksemda, eller at bedrifta ikkje har arbeidsoppgåver som høver for opplæring. Nær ein tredel av både fylka og opplæringskontora har svart at lærlingane konkurrerer om jobbane med ufaglærte arbeidstakarar og arbeidsinnvandrarar. Konkurranse med andre grupper av arbeidstakarar synest ifølgje desse å vere ei spesielt viktig årsak innan byggje- og anleggsverksemd. LO peiker òg på at rekruttering av billigare utanlandsk arbeidskraft går på kostnad av satsing på inntak av lærlingar i mange bedrifter.

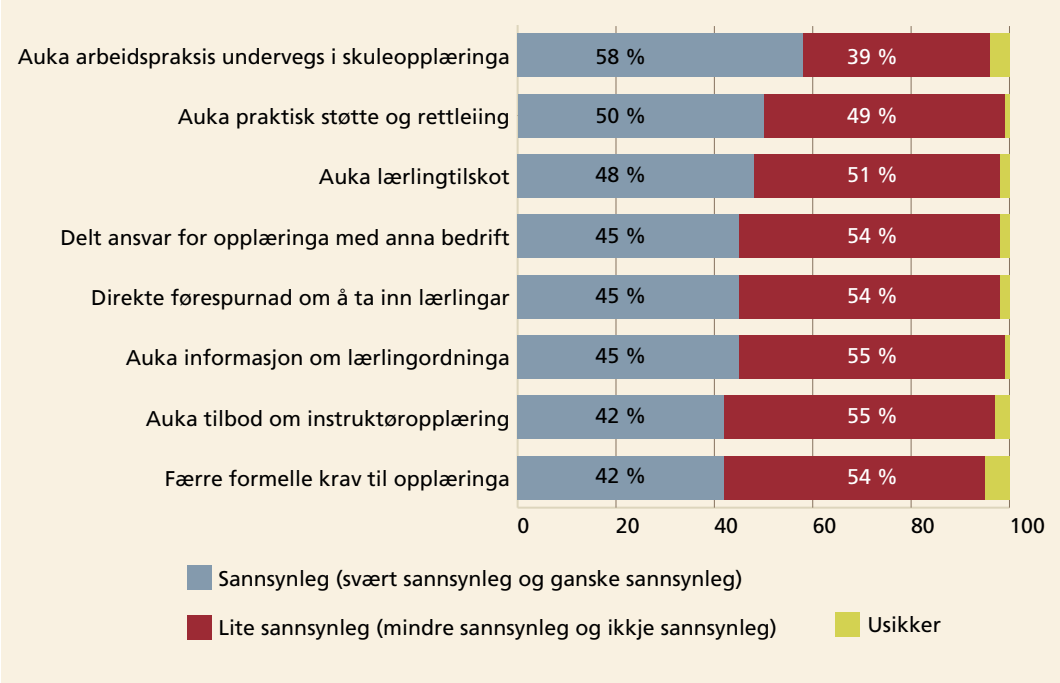
Som figur 5 viser, opplyser nær ein tredel av bedriftene utan lærlingar at dei ikkje tek inn lærlingar fordi det ikkje er vanleg i verksemda. Ein tredel av alle desse bedriftene opplyser samtidig at dei ikkje har eigne tilsette med fagbrev, sveinebrev eller anna fullført yrkesfagleg vidaregåande utdanning. Blant lærebedriftene i spørjeundersøkinga var det ingen som *ikkje* hadde tilsette med bakgrunn innan fag- og yrkesopplæringa. Det at dei tilsette sjølv ikkje har bakgrunn frå fag- og yrkesopplæringa, kan vere med på å forklare kvifor mange bedrifter ikkje har tradisjon for å ta inn lærlingar. Det er òg 20 prosent som svarer at bedrifta manglar personell som kan instruere lærlingar, og at det er ei årsak til at dei ikkje har lærlingar.

Figur 5 viser vidare at nær 30 prosent melder at kostnadene ved å ha lærlingar er for store. Denne årsaka er enda sterkare vektlagd av fylkeskommunar og opplæringskontor. I spørjeundersøkingane svarer omkring halvparten av desse at for lågt lærlingtilskot er ei ofte oppgitt årsak frå bedrifter som ikkje vil ta inn lærlingar.

Svara på spørjeundersøkinga viser at det berre er 10 prosent av bedriftene som trekkjer fram dårlege erfaringar med lærlingar frå før som årsak til at dei ikkje tek inn lærlingar. Også denne årsaka blir sterkare vektlagd av fylkeskommunar og opplæringskontor. Omkring halvparten av desse svarer at erfaring med fagleg svake yrkesfagelevar er ei årsak som ofte blir oppgitt av bedrifter som ikkje vil ta inn lærlingar.

Nær 70 prosent av bedriftene utan lærling svarer at dei ikkje planlegg å ta inn lærling dei neste to åra. I underkant av 25 prosent har likevel planar om å ta inn minimum éin lærling. I tillegg svarer nær halvparten av desse bedriftene at dei har vurdert å ta inn lærlingar tidlegare. Sjølv om dette er uforpliktande svar, indikerer svara at det er potensial for å auke talet på private lærebedrifter dersom dei rette insentiva er til stades.

Figur 6 Faktorar som kan medverke til at private bedrifter blir lærebedrifter. Prosentdel private bedrifter utan lærling



Kjelde: Riksrevisjonens spørjeundersøking blant private bedrifter utan lærling (N = 400)

I spørjeundersøkinga blei dei private bedriftene utan lærling spurde om faktorar som kan medverke til at dei begynner å ta inn lærlingar. Figur 6 viser at 58 prosent av bedriftene meiner det er sannsynleg at dei ville teke inn lærlingar dersom yrkesfag-elevane hadde meir arbeidspraksis undervegs i skuleopplæringa. Halvparten svarer at auka praktisk støtte og rettleiing kunne fått dei til å ta inn lærling, mens omtrent like mange meiner at auka lærlingtilskot ville medverka til det same. Desse tre forholda blir vektlagde av flest bedrifter. Bedriftene som har svart at dei ikkje har sysselsetjing til lærlingar, har ikkje større tildriv enn andre til å trekkje fram auka tilskot som ein faktor som kunne medverka til at dei blei lærebedrift.

Figur 6 viser vidare at det er 42 prosent eller fleire av dei private bedriftene utan lærling som også meiner det er sannsynleg at dei andre faktorane det er spurt om, kvar for seg kunne medverka til at dei tok inn lærling.

45 prosent svarer at dei sannsynlegvis ville teke inn lærling dersom dei delte opplæringa med ei anna lærebedrift, fekk auka informasjon om lærlingordninga eller fekk ein direkte førespurnad om å ta inn lærlingar. Noko færre svarer at eit betra tilbod om instruktøropplæring, eller færre formelle krav til opplæringa kunne fått same utfall. Svaralternativa om auka arbeidspraksis og direkte førespurnad var ikkje med i NIFU/Fafos undersøking i 2012, men for dei andre faktorane i figur 6 ligg svarprosentane svært nær resultata frå den gong.

5.1.2 Årsaker som hindrar auka inntak av lærlingar i kommunal sektor

Kommunar med lærling

Statistikk frå Utdanningsdirektoratet viser at eit klart fleirtal av norske kommunar allereie har teke inn lærling eller lærekandidat. Per mars 2015 var det 14 kommunar som ikkje hadde det.[30] I spørjeundersøkinga svarer nær 90 prosent av kommunane at

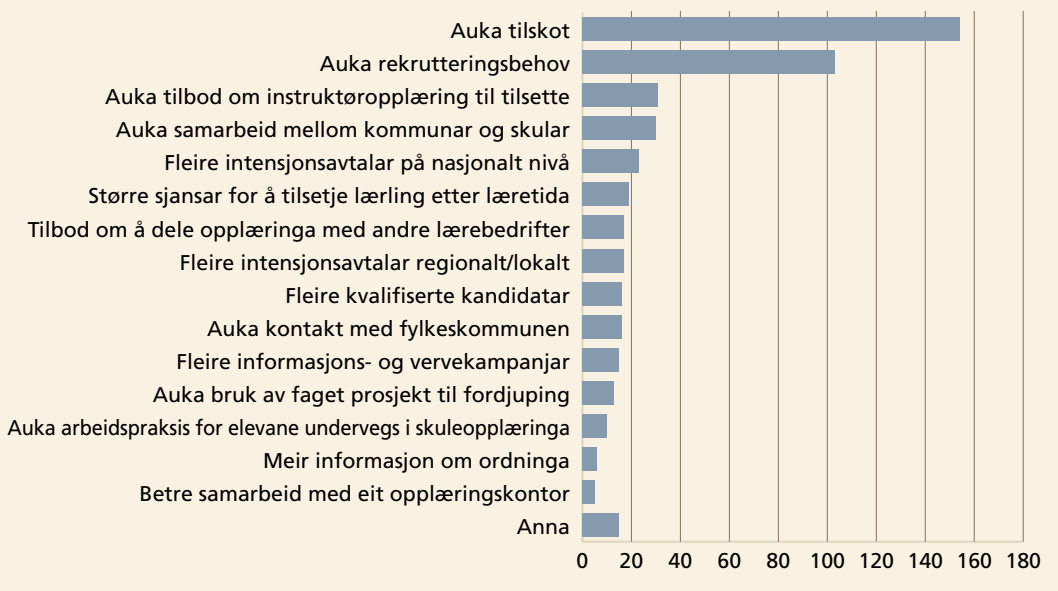
30) Utdanningsdirektoratet manglar data for ni kommunar.

auka lærlingtilskot kan medverke til at dei tek inn fleire lærlingar i framtida. Økonomi verkar som den klart dominerande avgrensinga for inntak av lærlingar i kommunane. 15 fylkeskommunar og 75 prosent av opplæringskontora med medlemsbedrifter i kommunal sektor svarer at stram kommuneøkonomi er hovudårsaka som avgrensar inntaket i kommunal sektor. Ei undersøking gjennomført på oppdrag frå KS, peiker òg på stram økonomi som ei viktig avgrensande årsak.[31]

Vidare svarer 11 fylkeskommunar og nær 50 prosent av opplæringskontora at dei får tilbakemelding om at lærlingtilskotet ikkje i tilstrekkeleg grad dekkjer faktiske kostnader knytte til det å ha lærling. Dette omfattar for eksempel ressursbruk frå eige personell som står for opplæringa, og lærlinglønn.[32] 10 fylkeskommunar og nær 30 prosent av opplæringskontora får òg tilbakemelding om at lærlinginntaket blir avgrensa fordi det interne finansieringsansvaret i kommunane ikkje gir den enkelte eininga insentiv til å ta inn lærlingar. I undersøkinga som blei gjennomført på oppdrag frå KS, var begge desse forholda også rekna som viktige avgrensingar for inntaket.[33]

Som i privat sektor er ønsket om å ta samfunnsansvar og rekruttering viktige grunngivingar for inntaket av lærlingar i kommunale lærebedrifter. Omkring 90 prosent legg vekt på desse forholda. Like mange svarer at inntaket blir påverka av at det er gjort politiske vedtak om inntak av lærlingar i kommunen. KS har elles vedteke eit måltal for kvar kommune om minst éin lærling per 1000 innbyggjar.[34]

Figur 7 Faktorar som kan medverke til at kommunane tek inn fleire lærlingar i framtida. Talet på kommunar med lærling



Kjelde: Riksrevisjonens spørjeundersøking blant utvalde kommunar (N = 175)

Auka tilskot og auka rekrutteringsbehov verkar som to særleg viktige forhold dersom kommunane skal ta inn fleire lærlingar i framtida. Som figur 7 viser, er det over 150 av kommunane som meiner at lærlingtilskotet må aukast for å auke inntaket. KS understrekar i intervju at tilskot er eit svært sentralt verkemiddel for å auke talet på lærlingar i kommunal sektor.

31) NIFU (2014c).
32) Kunnskap om storleiken på lærlinglønna kunne klarlagt dei økonomiske forholda i lærlingordninga enda betre. Men lønn for lærlingar og lærekandidatar varierer frå fag til fag, og i alle fag får lærlingen lågare lønn i begynninga av læretida enn mot slutten.
33) NIFU (2014c).
34) KS (2012).

Over 100 kommunar meiner også at auka rekrutteringsbehov kan medverke til auka inntak av lærlingar. I denne samanhengen uttrykkjer NHO i brev at det å auke inntaket av lærlingar frå tekniske fag er blant områda der offentleg sektor må ta meir ansvar. Dei fleste kommunane svarer at dei berre rekrutterer lærlingar frå enkelte utdanningsprogram, først og fremst frå helse- og oppvekstfag, men også frå service og samferdsel og restaurant- og matfag. Svara tyder på at det er eit potensial for å auke talet på lærlingar frå andre utdanningsprogram enn helse- og oppvekstfag i mange kommunar.

Kommunar utan lærling

I spørjeundersøkinga var det åtte kommunar som opplyste at dei ikkje har lærlingar, men nesten alle opplyser at dei har hatt det tidlegare.

Seks av kommunane svarer at stram økonomi er den viktigaste årsaka til at dei ikkje har teke inn lærlingar no. Desse meiner at lærlingtilskotet ikkje i tilstrekkeleg grad dekkjer kostnadene ved inntaket, og at ein auke i tilskotet sannsynlegvis ville medverka til at dei igjen blei lærebedrift. Fire kommunar svarer òg at auka kontakt med fylkeskommunen (for eksempel informasjonsmøte, kurs, rettleiing og samlingar) og auka tilbod om instruktøropplæring for dei tilsette kunne medverka til dette.

Vidare svarer seks av kommunane at dei har planar om å ta inn lærling i dei kommande åra. Tre av kommunane svarer òg at det allereie er annonsert etter lærling frå og med hausten 2015.

5.1.3 Bruk av tilskot som verkemiddel for å auke talet på læreplassar

Kunnskapsdepartementet meiner det er utfordrande at ein auke i talet på læreplassar i stor grad er avhengig av aktørar som departementet ikkje har direkte innverknad på. Spesielt private bedrifter står heilt fritt til å velje om dei vil ta inn lærlingar. Kunnskapsdepartementet meiner derfor at tilskot er eit viktig verkemiddel for å gi bedriftene sterkare insentiv til å gjere dette.

Forvaltning av tilskot

Lærebedrifter kan få ulike tilskot frå fylkeskommunane etter satsar fastsette av departementet med heimel i forskrift til opplæringslova § 11-4. Fylkeskommunane forvaltar fire statlege tilskotsordningar, medan Utdanningsdirektoratet har ansvar for å informere fylkeskommunane om årleg prisjustering og for å setje nye satsar når Stortinget vedtek endringar. Utdanningsdirektoratet forvaltar det øyremerkte tilskotet til lærebedrifter som tek inn lærlingar og lærekandidatar med særskilde behov, men dette blir også utbetalt via fylkeskommunane. Dette tilskotet blir det gjort greie for i punkt 5.6.3.

Lærlingtilskotet (basistilskot I)

Bedrifter som teiknar lærekontrakt eller opplæringskontrakt med ungdom (elevar under 21 år) som har opplæringsrett, får basistilskot I,[35] jf. opplæringslova § 4-4. Beløpet blir fastsett av Kunnskapsdepartementet med heimel i forskrift til opplæringslova § 11-4. Fylkeskommunane har finansieringsansvar for alle lærekontraktar, og tilskotet blir dekt av rammeoverføringa til fylkeskommunane. Ein lærekontrakt gir rett til tilskot frå den datoen læreforholdet begynner.

Tilskotet blir utbetalt for eitt år med fulltidsopplæring per lærling eller lærekandidat. Det inneber at det ikkje blir gitt tilskot for verdiskapingsdelen av læretida (det andre året). Beløpet blir likevel fordelt jamt over dei to åra lærlingane er i lærebedrifta, og blir utbetalt etterskotsvis to gonger per år.[36] Tilskotet skal ikkje dekke lærlinglønn.

35) Tilskot til lærebedrifter som teiknar lærekontrakt eller opplæringskontrakt etter opplæringslova § 4-5.
36) Utdanningsdirektoratet (2015f).

Tabell 7 Utvikling i lærlingtilskotet (kr) i perioden 2011–2015. Nominelle kroner

	2011	2012	2013	2014	2015
Tilskotsbeløp	105 949	109 234	112 729	119 949	127 787
Endring per år		3 285	3 495	7 220	7 838
Endring totalt					21 838

Kjelde: Utdanningsdirektoratet (2015e)

Tilskotet var i 2015 på 127 787 kroner per lærling eller lærekandidat. Som vist i tabell 7 har beløpet auka med 21 838 kroner i perioden 2011–2015. Det tilsvarer ein nominell auke på 17,1 prosent, medan prisstiginga i perioden januar 2011 til desember 2015 har vore på 8,8 prosent. Auken i tilskotsbeløpet blei meir enn dobla i 2014, frå omkring 3000 kroner per år i 2011–2013 til mellom 7000 og 8000 kroner per år i 2014 og 2015. Frå 2016 er tilskotet på 139 066 kroner.

Som vist i punkt 4.1 har det gjennom heile perioden 2011–2015 vore ein liten årleg auke i talet på nye kontraktar for søkjarar med ungdomsrett. Kor mykje tilskotet har å seie for denne auken, kan ikkje isolerast frå andre forhold som har påverka inntaket av lærlingar i privat næringsliv og kommunar.

Kunnskapsdepartementet opplyser i intervju at det har avgrensa kunnskap om effekten av lærlingtilskotet. Departementet grunngir dette med at ein reell effektevaluering vil vere vanskeleg å gjennomføre i praksis.

I overkant av halvparten av fylkeskommunane svarer at lærlingtilskotet har mykje å seie for arbeidet med å skaffe fleire læreplassar innan dei fleste utdanningsprogram. Også opplæringskontora ser på lærlingtilskotet som det viktigaste verkemiddelet for å få til dette. Nær 75 prosent av kontora meiner tilskotet er viktig for å auke eller behalde talet på læreplassar i fylket innan utdanningsprogram der kontoret gir opplæring.

Partane frå arbeidslivet som deltek i SRY og/eller har underskrive samfunnskontrakten, er samstemte når dei understrekar kor viktig lærlingtilskotet er. Alle organisasjonar som har svart på Riksrevisjonens førespurnad, meiner lærlingtilskotet er svært viktig for arbeidet med å auke talet på læreplassar, spesielt for dei mange småbedriftene. NHO peiker på at det å vere lærebedrift ikkje må vere økonomisk ufordelaktig. Maskinentreprenørenes Forbund gjer merksam på at tilskotsbeløpet blir for lågt innan fag der utstyrs- og maskinkostnadene er store. Det er vidare brei semje blant organisasjonane om at tilskotsbeløpet bør aukast frå dagens nivå.

Kunnskapsdepartementet opplyser at det har vore diskutert om utforminga av lærlingtilskotet bør endrast, blant anna ved å gi større fordelar til bedrifter som tek inn lærlingar med ungdomsrett. Ifølgje departementet har SRY vist interesse for denne problemstillinga, men førebels er det ikkje teke stilling til ei slik endring.

I OECD-rapporten om norsk fag- og yrkesopplæring frå 2008 er det nemnt eksempel på annan økonomisk verkemiddelbruk på området i europeiske land. For eksempel er det i Danmark etablert ei fondsløysing der alle bedrifter uavhengig av om dei har lærling eller ikkje, må betale for å medverke til finansieringa av lærekontraktane. Kunnskapsdepartementet opplyser at det har vore diskutert om eit slikt alternativt økonomisk verkemiddel skulle prøvast ut i Noreg. Vidare har blant andre Nederland og Austerrike ifølgje OECD innført skattelettetiltak for lærebedrifter, ofte berre for

utvalde bransjar. Departementet opplyser at dette så langt ikkje har vore diskutert i Noreg.

Del av lærlingtilskotet som går til lærebedrifter som er medlemmer av opplæringskontor

Det er medlemsbedriftene som eig opplæringskontora. Medlemskap i eit slik kontor er frivillig, men stadig fleire private bedrifter vel å bli medlem av opplæringskontor når dei skal ta inn lærling. Tendensen er ikkje den same blant kommunane, der fleire heller har etablert sitt eige opplæringskontor. Utrekningar som NIFU gjorde i 2014, i ei undersøking finansiert av Utdanningsdirektoratet, tilseier at rundt 80 prosent av lærebedriftene nasjonalt er medlem av eit opplæringskontor, mens dei resterande er såkalla frittståande lærebedrifter. Opplæringskontora har i gjennomsnitt i underkant av 80 medlemsbedrifter.[37]

Dersom lærebedrifta er medlem av eit opplæringskontor, blir heile tilskotsbeløpet utbetalt til opplæringskontoret. Kor stor del av tilskotet som blir sendt vidare til lærebedrifta, er eit forhold som er regulert av eigne avtalar mellom kontoret og eigarane, det vil seie medlemsbedriftene. På grunnlag av rekneskapane frå opplæringskontora for 2012 har NIFU rekna ut at opplæringskontora i gjennomsnitt beheld 51 prosent av tilskotsbeløpet. Opplæringskontora har utgifter blant anna i samband med den administrative oppfølginga av lærlingane, og mange held òg faglege kurs for lærlingane. Det er store variasjonar i kor stor del opplæringskontora beheld, men for nærmare 75 prosent av opplæringskontora utgjer lærlingtilskotet det meste av inntektene, ifølgje NIFU.

Andre tilskotsordningar

Fylkeskommunane forvaltar i tillegg tre andre statlege tilskotsordningar innan fag- og yrkesopplæringa. Desse blir òg dekte av rammeoverføringa til fylkeskommunane. Basistilskot II blir gitt til bedrifter som teiknar lærekontraktar etter opplæringslova § 4-5 tredje ledd, med blant andre søkjarar som har fylt 21 år. I 2015 var dette tilskotet på totalt 44 458 kroner per år. Satsen har auka nominelt med 47 prosent frå 2011 til 2015.

I tillegg er det to tilskotsordningar for lærekontraktar innanfor små og verneverdige fag.[38] For bedrifter som mottek lærlingtilskotet, blir det per 2015 gitt eit ekstra årleg tilskot på 54 626 kroner per lærling eller lærekandidat i desse faga, også for verdiskapingsdelen. For bedrifter som mottek basistilskot II, blir det på same måte utbetalt eit ekstra tilskot på 93 640 kroner per år. Satsen har auka nominelt med ca. 13 prosent frå 2011.

Fylkeskommunane har i ulik grad etablert eigne tilskotsordningar. Desse fylkeskommunale tilskotsordningane er ikkje nærmare undersøkte. Nord- og Sør-Trøndelag, Rogaland og Vest-Agder er dei fylka som nyttar flest tilskotsordningar retta mot det å skaffe fleire ordinære læreplassar. Desse fire fylkeskommunane pluss Hedmark gir tilskot tidleg i søkjeprosessen til lærebedrifter som inngår kontrakt med søkjarar. Vidare gir dei til liks med åtte andre fylkeskommunar også tilskot til bedrifter som tek inn søkjarar som er vanskelege å formidle til læreplass. Begge desse tilskotsordningane blir det gjort nærmare greie for i punkt 5.3.2.

Hos fylkeskommunane er det etablert flest tilskotsordningar retta mot formidling av *lærekandidatar*. 16 fylkeskommunar har etablert ei eller fleire eigne tilskotsordningar som skal medverke til auka formidling av elevar som ønskjer eller er blitt rådde til å

37) NIFU (2014a).
38) Små og verneverdige fag: fag med lange handverkstradisjonar, der det blir teikna inntil fem kontraktar per år.

søkje opplæringskontrakt. Over halvparten av fylkeskommunane meiner at slike tilskot er svært viktige for arbeidet med å auke talet på plassar og å styrkje fag- og yrkesopplæringa, mens omkring 10 prosent av opplæringskontora meiner det same.

5.2 Kunnskap om og utnytting av lærlingordninga i statleg verksemd

I samfunnskontrakten har staten forplikta seg til å skaffe fleire læreplassar innan statleg verksemd. Innsatsen skulle vere retta mot å nå den overordna målsetjinga for perioden ut 2015. Det er vidare fastsett at det enkelte sektordepartementet skal medverke til auken gjennom styringsdialog med underliggjande verksemder.

5.2.1 Talet på lærlingar og lærebedrifter i statleg sektor

Som det går fram av punkt 4.1, viser statistikken frå Utdanningsdirektoratet at det blir teke inn klart færrast lærlingar i statleg verksemd. Derimot er den prosentvise auken i nye lærekontraktar vore stor i denne sektoren, med ein auke på 22 prosent frå 2011 til 2015. Ifølgje Utdanningsdirektoratet var det 1268 lærlingar i staten i 2015, medrekna statleg eigde selskap og føretak. Totalt var nær 250 statlege verksemder registrerte som lærebedrifter i Vigo per mars 2015.

Forsvaret, samferdselsområdet og universitets- og høgskulesektoren er dei statlege fagsektorane som tek inn flest lærlingar. Dei dominerande lærefaga er kontor- og administrasjonsfaget, IKT- og servicefaget, matrosfaget, institusjonskokk og elektrofaget.[39] I departement og direktorat kjem lærlingane først og fremst frå kontor- og administrasjonsfaget og IKT- og servicefaget.

Det er krevjande å gi eit overslag over kor stor del av statlege verksemder som ikkje er lærebedrifter, fordi statleg verksemd blir kategorisert på mange ulike måtar. Med utgangspunkt i oversikta over departement og underliggjande verksemder på regjeringen.no, vil ein ifølgje Kommunal- og moderniseringsdepartementet komme fram til 220 verksemder. Mange av desse verksemdene har i tillegg lokale og regionale avdelingar som sjølv kan bli godkjende lærebedrifter.

5.2.2 Nærmare om lærlingar i departement og verksemder

To departement og Statsministerens kontor er ikkje lærebedrifter per utgangen av 2015. Dei to aktuelle departementa, Klima- og miljødepartementet og Olje- og energidepartementet, vil ifølgje Kommunal- og moderniseringsdepartementet bli godkjende for inntak av lærlingar innan utgangen av 2016.

Ifølgje Kommunal- og moderniseringsdepartementet er det hausten 2015 totalt 14 lærlingar i departementa. Dei fleste departementa har jamt over teke inn éin ny lærling annakvart år, med unntak av Kunnskapsdepartementet, som tok inn tre lærlingar i 2013 og to i 2015. I tillegg har Service- og tryggingsorganisasjonen til departementa (DSS) teke inn éin lærling i 2014 og éin i 2015.

Fem sentrale sektordepartement blei i brev frå Riksrevisjonen i august 2015 bedt om å gjere greie for arbeidet sitt med å skaffe fleire læreplassar innan statleg verksemd. Dette var Olje- og energidepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Forsvarsdepartementet. Svara viser at departementa i ulik grad har gjennomført kartlegging av potensialet for å ta inn lærlingar i underliggjande verksemder.

39) Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kunnskapsdepartementet (2015b).

Mens Helse- og omsorgsdepartementet opplyser at departementet ikkje har kartlagt dette potensialet, viser Forsvarsdepartementet til at lærlingar var tema for ei utgreiing av personellordningar i 2014. Utgreiinga drøfter moglege utviklingstiltak for lærlingordninga i forsvarssektoren. Samferdselsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet gjennomførte kartleggingar i underliggjande etatar både i 2012 og 2015. Olje- og energidepartementet innhenta status for talet på læreplassar i underliggjande verksemder i 2014 og 2015.

Inntaket av lærlingar i utvalde statlege fagsektorar

Både i forsvaret, i universitets- og høgskulesektoren og i helseføretaka blir det i stor grad nytta arbeidskraft med bakgrunn frå ulike delar av fag- og yrkesopplæringa. Forsvaret blir rekna som Noregs største lærebedrift målt i talet på lærlingar.[40] Kvart år tek forsvaret inn opp mot 300 nye lærlingar i ulike fag. Ulike verksemder i forsvaret er registrerte som eigne lærebedrifter.

Alle statlege høgskular og universitet er registrerte som lærebedrifter. Men det er stor variasjon i kor mange lærlingar dei tek inn, ifølgje registreringa i Vigo. Totalt blei det i 2014 registrert ca. 180 nye lærekontraktar i universitets- og høgskulesektoren, mens det i 2013 var 167 nye lærekontraktar.

14 av høgskulane tek inn færre enn fire lærlingar per år. Det er Høgskulen i Sør-Trøndelag (HiST) som tek inn klart flest; sidan 2011 har HiST i gjennomsnitt teke inn omtrent ti lærlingar per år. Høgskulen i Oslo og Akershus (HiOA) har til samanlikning i same periode i gjennomsnitt teke inn tre lærlingar. Tre universitet har i gjennomsnitt teke inn fleire enn ti lærlingar per år i perioden 2011–2014. Noregs teknisk-naturvitskaplege universitet (NTNU) har teke inn klart flest. Sidan 2011 har NTNU i gjennomsnitt teke inn 44 lærlingar per år. Til samanlikning har Universitetet i Oslo i gjennomsnitt teke inn teke inn om lag sju lærlingar per år.

Det at HiST og NTNU skil seg positivt ut, kan ha samanheng med at Sør-Trøndelag fylkeskommune har hatt ei eiga satsing for å få statleg verksemd i fylket til å ta inn lærlingar, blant anna med utstrekt informasjonsverksemd. Fylkeskommunen opplever at dette tiltaket har vore svært effektivt.

Også blant dei statleg eigde aktørane i helsesektoren er det variasjon i talet på lærebedrifter og lærlingar. Blant anna er fire helseføretak med klinisk behandlingstilbod ikkje registrerte som lærebedrift. Av desse er tre eigde av Helse Nord RHF: Helgelandssjukehuset HF, Nordlandssjukehuset HF og Universitetssjukehuset i Nord-Noreg HF. Heller ikkje Helse Møre og Romsdal HF er registrert som lærebedrift.

Kor mange lærlingar helseføretaka tek inn, varierer òg i stor grad. Totalt blei det i 2014 registrert 543 nye lærekontraktar i helseføretaka, mens det i 2013 var 527 nye lærekontraktar.

Helse Stavanger HF tok inn over 100 lærlingar i 2014. Det var klart flest, og samtidig eit av dei høgaste inntaka blant statlege verksemder generelt. Fire helseføretak hadde under ti lærlingar i 2014, blant andre Sjukehuset Vestfold HF og Sjukehuset Telemark HF, mens seks helseføretak hadde teke inn meir enn 50 lærlingar. Oslo Universitetssjukehus HF er registrert lærebedrift, men har ifølgje Vigo ikkje teke inn nye lærlingar sidan 2011.

Over 1000 søkjarar fekk i 2014 læreplass i anten forsvaret, universitets- og høgskulesektoren eller helseføretaka. Det utgjer omkring 85 prosent av dei nye lærekontrak-

40) Forsvaret (2014).

tane i statleg sektor dette året. Undersøkinga viser likevel at det spesielt innan delar av universitets- og høgskulesektoren og i fleire helseføretak er potensial for å auke inntaket av lærlingar.

5.2.3 Årsaker til at statlege verksemder ikkje tek inn lærlingar

I spørjeundersøkingane blei fylkeskommunar og opplæringskontor spurde om kva statlege verksemder nemner som årsaker til at dei ikkje tek inn lærling eller ikkje ønskjer å vere lærebedrift. Ifølgje ni fylkeskommunar viser statlege verksemder oftast til økonomiske eller andre ressursavgrensingar som årsak til at dei ikkje tek inn lærlingar. Seks fylkeskommunar svarer at den tilbakemeldinga dei oftast får, er manglande behov for kompetanse på fagarbeidarnivå og manglande tradisjon for å ta inn lærlingar.

Av dei 55 opplæringskontora som har statlege medlemsbedrifter, opplyser 22 (43 prosent) at den viktigaste årsaka til ikkje å ta inn lærlingar er manglande tradisjon for dette. Ei anna viktig årsak som 15 kontor (29 prosent) peiker på, er at lærlingtilskotet ikkje i tilstrekkeleg grad dekkjer dei faktiske kostnadene knytte til det å ha lærling. I tillegg svarer åtte kontor at mange statlege verksemder opplever at elevane har svak grunnkompetanse frå skuleopplæringa. Sju kontor grunngir det med at lærlingane konkurrerer med arbeidstakarar med høgare utdanning, og at dei har manglande kapasitet til å instruere lærlingar. Seks kontor trekkjer fram det forholdet at statlege verksemder ikkje vurderer lærlingordninga som ein relevant rekrutteringskanal.

Olje- og energidepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Forsvarsdepartementet har gjort greie for årsaker til at underliggjande verksemder og selskap/føretak ikkje tek inn fleire lærlingar. Tre av desse, Olje- og energidepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet, viser til at fleire verksemder meiner dei ikkje har nok oppgåver som er relevante for lærlingar. For eksempel viser dei til at kontor- og administrasjonsfaget kunne vore relevant, men at det i lita grad finst reine administrative stillingar eller oppgåver i verksemdene.

Samferdselsdepartementet peiker på at underliggjande verksemder treng kompetanse på universitets- og høgskulenivå, at det er kostbart å ha og følgje opp lærlingar, og at det er vanskeleg å finne eigna kandidatar.

Verksemder under Forsvarsdepartement har opplyst at dei har avgrensa ressursar til å rettleie lærlingar, at det er ein omfattande prosess for å bli godkjend lærebedrift, og at det trengst meir informasjon, støtte og betre marknadsføring av ordninga. For forsvaret er det òg utfordrande at ein del søkjarar ikkje tilfredsstiller krava til å bli militær lærling, og at omorganiseringar i sektoren gjer inntak av lærlingar vanskeleg.

Ifølgje Kommunal- og moderniseringsdepartementet er det to viktige utfordringar i arbeidet med å auke talet læreplassar i staten. Det er høvesvis tilgangen på kvalifiserte søkjarar og forholdet mellom læreplanane i fag- og yrkesopplæringa og den kompetansen statlege verksemder har behov for og etterspør.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet meiner òg at mange verksemder forvekslar lærlingordninga med andre ordningar, for eksempel trainee-ordninga for høgt utdanna personar med nedsett funksjonsevne, praksisplassar for høgskulestudentar og utplasseringsordningar gjennom NAV. Departementet opplyser at somme verksemder også grunngir manglande inntak av lærlingar med at dei allereie har teke inn personar i desse andre ordningane. Dei har derfor ikkje ressursar til å ta inn og følgje opp lær-

lingar. Andre opplyser at dei utfører så spesielle arbeidsoppgåver at lærlingordninga ikkje passar inn i verksemda, eller at dei ikkje har kontorplass til lærlingar.

5.2.4 Kommunal- og moderniseringsdepartementets verkemiddelbruk og oppfølging

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvaret for den sentrale arbeidsgivarfunksjonen i staten og har som arbeidsgivar underteikna samfunnskontrakten på vegner av staten. Departementet representerer arbeidsgivarfunksjonen for om lag 160 000 arbeidstakarar i det statlege tariffområdet.[41] Det statlege tariffområdet omfattar departementa med underliggjande verksemder. Sjølvstendige rettssubjekt som helseføretak og andre føretak og selskap inngår ikkje i det statlege tariffområdet.

Fellesføringar i tildelingsbrev

Eit verkemiddel som tidlegare har vore nytta for å påverke rekrutteringa av lærlingar i staten er fellesføringar i tildelingsbrev. Dette er eit pålegg til alle departement og etatar om aktivitet på eit særskilt område.[42] Talet på fellesføringar har etter kvart blitt lågare, ifølgje Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Det er altså opp til kvart enkelt eigardepartementet sjølv å ta initiativ for å få statleg eigde føretak og selskap til å ta inn lærlingar.

Lærlingar var ei av fleire fellesføringar i tildelingsbreva frå departementa til underliggjande etatar for 2011 og 2012. Under overskrifta ”auke av talet på lærlingar i statsforvaltninga” står det at den enkelte verksemda skal vurdere kva for lærefag som kan vere aktuelle for verksemda. På bakgrunn av denne vurderinga bør det, innanfor rammene for verksemda, leggjast til rette for inntak av lærlingar med mål om auke av talet på lærlingar samanlikna med året før. Kvar verksemd skal i årsrapporten opplyse om kva for lærefag som kan vere aktuelle, og kor mange lærlingar det gjeld fordelt på lærefag. Fellesføringa om lærlingar blei ikkje vidareført i 2013, 2014 eller 2015. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har derimot i samband med ein ny statleg strategi (jf. omtale seinare i dette kapittelet) teke initiativ til at alle departement frå 2015 skal leggje inn eit fast administrativt styringskrav overfor eigne underliggjande verksemder om å auke talet på lærlingar.

Ein gjennomgang av tildelingsbrev og årsrapportar for dei største verksemdene under dei fem sentrale sektordepartementa, og av utgreiingar om styringa i brev frå departementa til Riksrevisjonen, viser at alle har følgt opp fellesføringane frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2011 og 2012 i tildelingsbrev/iverksetjingsbrev. Rapporteringa frå dei utvalde underliggjande verksemdene er gitt att i tabell 8.

41) Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kunnskapsdepartementet (2015b).
42) Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2009).

Tabell 8 Rapportering om inntak av lærlingar i utvalde underliggjande verksemder i åra 2011 og 2012. Talet på lærlingar

Verksemd	Departementstilhøyrsle	2011	2012	Merknad
Brønnøysund-registra	Nærings- og fiskeri-departementet	2	2	Innan IKT-servicefag og kontor- og administrasjonsfag
Forsvaret	Forsvarsdepartementet	290	281	Det er lærlingar innan ei lang rekkje lærefag, men det er ikkje gjort greie for kor mange det er for kvart fag.
Helsedirektoratet	Helse- og omsorgs-departementet	0	0	I rapporteringa blir det vist til manglande arbeidsoppgåver for lærlingar innan kontorfaget, og at omorganisering er til hinder for å ta inn lærlingar frå IKT-servicefaget.
Noregs vassdrags- og energidirektorat	Olje- og energi-departementet	2	2	Innan dataelektronikarfag
Statens vegvesen	Samferdsels-departementet	4	5	Innan IKT-servicefag

Kjelder: Årsrapportar for 2011 og 2012

Når det gjeld føringane som blei gitt i 2015 for å følgje opp den nye statlege strategien for å få inn fleire lærlingar i staten, opplyser Samferdselsdepartementet at underliggjande etatar er bedt om å gjere greie for oppfølginga av kravet om minst éin lærling. Nærings- og fiskeridepartementet viser til at denne føringa er vidareført i brev til underliggjande verksemder. Olje- og energidepartementet opplyser at det har gitt supplerande tildelingsbrev til Noregs vassdrags- og energidirektorat og Oljedirektoratet om temaet, og at strategien hittil ikkje har vore tema overfor heleigde selskap.

I fleire statleg eigde selskap og føretak er det mogleg å ta inn lærlingar frå fleire fagretningar enn IKT-servicefag og kontor- og administrasjonsfag. Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at staten som eigar ikkje har noka konkret forventning i eigarskapsmeldinga til at statlege selskap tek ansvar for å rekruttere lærlingar. Som eigar har staten likevel generelle forventningar som er relevante for personalpolitikken, under dette å utnytte, vidareutvikle og tiltrekkje seg relevant og føremålstenleg kompetanse.

Helse- og omsorgsdepartementet gav ikkje styringssignal i oppdragsbreva til dei regionale helseføretaka i 2011 og 2012, men i føretaksmøte blei det føresett at dei la til rette for å auke talet på læreplassar for elevar i vidaregåande opplæring.

Etablering av statleg opplæringskontor

I 2013 blei det oppretta eit eige opplæringskontor for statlege verksemder, OK stat, for å intensivere arbeidet med å få inn fleire lærlingar. Verksemda til opplæringskontoret er avgrensa til Oslo og Akershus, og dette var opphavleg eit pilotprosjekt som skulle vare ut 2015. Ifølgje Kommunal- og moderniseringsdepartementet er prosjektet førebels forlenga med eitt år, og departementet tek sikte på å gjere ordninga fast frå 2017. I den samanheng vil departementet vurdere om OK stat også skal følgje opp arbeidet i statlege verksemder utanfor Oslo og Akershus.

Hausten 2015 administrerer OK stat 41 lærekontraktar i kontor- og administrasjonsfaget og IKT-servicefaget innan i overkant av 30 medlemsbedrifter. I tillegg samarbeider OK stat med Service- og tryggingsorganisasjonen til departementa (DSS) og

Statsbygg for å kunne tilby læreplassar i høvesvis tryggleiksfaget og byggdriftarfaget. Fleire lærefag vil bli vurderte etter behov.

OK stat skal, til liks med andre opplæringskontor, vere eit serviceorgan for medlemsbedriftene. Det administrerer inngåing av nye lærekontraktar og oppmelding til fagprøve, arrangerer lærlingsamlingar og kompetansehevande samlingar for faglege leiarar/instruktørar og marknadsfører dei statlege verksemdene som lærebedrifter. Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kunnskapsdepartementet finansierer drifta ut 2016, slik at dei statlege medlemsbedriftene beheld heile lærlingtilskotet sjølv.

I tillegg har to andre statlege sektorområde i lang tid hatt eigne opplæringskontor: Forsvaret har fleire underliggjande opplæringskontor, og det er også eit landsdekkjande opplæringskontor for jernbanesektoren.

Strategi for å auke talet på lærlingar i staten

I 2015 vedtok regjeringa å setje i verk ein strategi for å auke talet på lærlingar i statsforvaltninga. Strategien gjer greie for status, mål og tiltak på området. I strategien inngår desse tiltaka:

- Opplæringskontoret for statlege verksemder (OK stat)
- administrative styringskrav til underliggjande verksemder og bruk av lærlingklausular i offentlege anbod
- informasjonsspreiing
- kompetansetiltak
- årlege prisutdelingar for beste statlege lærebedrift

I forkant av strategien blei det sendt eit felles brev frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kunnskapsdepartementet til alle departement der dei viser til eit krav om at alle statlege verksemder skal knyte til seg minst éin lærling frå hausten 2015.[43] Kravet er ikkje omtalt i sjølve strategidokumentet. Dette kjem ifølgje Kommunal- og moderniseringsdepartementet av at strategien blei behandla politisk ei god stund før den endelege formuleringa av kravet til statlege verksemder var utarbeidd.

Departementa blei bedt om å formidle kravet om minst éin lærling til dei underliggjande verksemdene sine og gjere tilbakemelding frå verksemdene til ein del av styringsdialogen. Dei skulle også sjølv avgjere korleis kravet skulle kommuniserast. Kvar enkelt statsråd er dermed ansvarleg for sitt eige departementsområde. For dei mindre verksemdene (med færre enn 100 tilsette) er det lagt til grunn at dei som ikkje har oppfylt kravet, må gjere greie for årsaka til dette, og kva dei har gjort for å oppfylle kravet.

Vidare opplyser Kommunal- og moderniseringsdepartementet at det hentar eige talgrunnlag frå Statens sentrale tenestemannsregister (SST), der grunnlaget er at kvar verksemd rapporterer inn arbeidstakarar i eiga verksemd. Departementet opplyser at oversikta frå SST gjer det mogleg å følgje med på utviklinga i talet på lærlingar i staten, sjølv om det er eit visst etterslep slik at oversikta viser statusen nokre månader tidlegare.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser at det vurderer å sende ut ei personalmelding for å sikre at kravet blir gjort kjent i alle statlege verksemder. Departementet meiner det er viktig å informere verksemdene om kva kompetanse lærlingane har, og kva dei kan medverke med, og knyte dette til samfunnsansvaret til verk-

43) Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kunnskapsdepartementet (2015a).

semdene. På den måten vil kompetansen til lærlingane kunne bli etterspurd, og det vil kunne føre til fleire lærlingar i staten. Departementet jobbar også med forankring av arbeidet med lærlingar på leiarnivået i verksemdene. Blant anna har OK stat delteke i ulike fora i staten for å informere om lærlingordninga og forankre dette i leiinga i departementa.

NHO peiker i brev på at det trengst fleire læreplassar i offentleg sektor dersom ein skal lykkast med den nasjonale målsetjinga, og meiner at staten må auke talet på læreplassar i tekniske fag. NHO trur at det også vil mobilisere enda fleire verksemder til å ta ansvar.

Elevorganisasjonen meiner det er eit viktig signal at staten no også satsar på lærlingar gjennom ein eigen strategi, og at politisk styrte verksemder går føre i arbeidet med å skaffe fleire læreplassar. Elevorganisasjonen er likevel ikkje overtydd om at verksemdene har kapasitet til å følgje opp dei nye lærlingane og tilstrekkeleg med kvalifiserte rettleiarar. Dei meiner vidare at sidan dei aller fleste læreplassane i staten truleg også i framtida vil vere innan kontor- og administrasjonsfaget, er det lite sannsynleg at ordninga vil medverke til læreplassar innan fleire lærefag. I tillegg er det ifølgje organisasjonen ei utfordring at lærlingane truleg ikkje vil få tilbod om jobb etter avslutta læretid, fordi dei blir utkonkurrerte av studentar med høgare utdanning.

Også OK stat erfarer at lærlingane ikkje nødvendigvis får jobbtilbod etter avslutta læretid. OK stat meiner dette er ei generell utfordring ved inntak av lærlingar i staten, men at lærlingane får ein unik praksis og eit godt utgangspunkt for vidare utdannings- og arbeidskarriere ved å gjennomføre læretida i statsforvaltninga. Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser at det blir vurdert å tilby lærlingane i staten ein sjanse til å ta påbygg til studiespesialisering parallelt med at dei gjennomfører læretida. Målet er at ei slik ordning kan gjere staten til ein attraktiv arbeidsgivar for fleire lærlingar.

5.3 Utnytting av næringsområde med høg sysselsetjing

5.3.1 Kva innverknad ulik næringsstruktur har på læreplassituasjonen i fylka

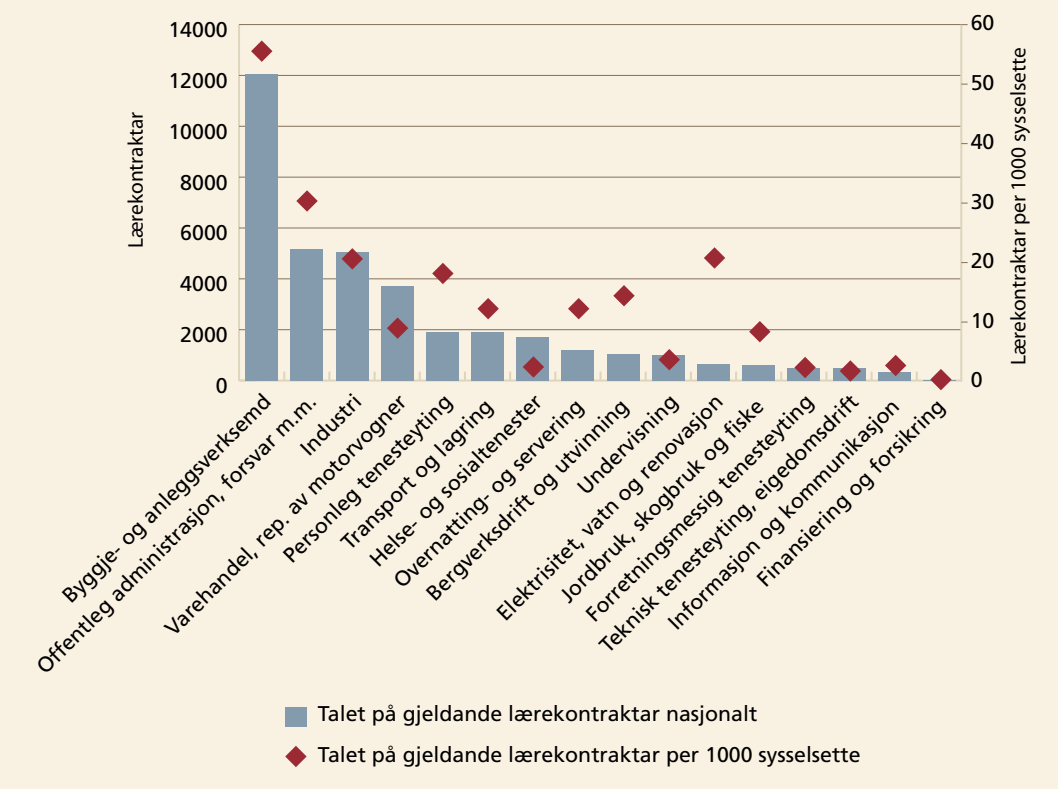
Næringsstrukturen i eit fylke kan ha innverknad på kor stor prosentdel av søkjarar som får læreplass. Fylke med høg sysselsetjing i næringar som har tradisjon for å ta inn mange lærlingar, kan ventast å ha mange lærlingar innan desse næringane.

Figur 8 viser fordelinga av lærekontraktar innan dei ulike hovudnæringsområda[44] og kor mange lærlingar det er i kvar av næringane uttrykt ved talet på lærlingar per 1000 sysselsette.

Som det går fram av figur 8, er *byggje- og anleggsverksemd* det hovudnæringsområdet som har klart flest lærekontraktar på landsbasis, med ca. 12 000 lærekontraktar og 57 lærlingar per 1000 sysselsette. Dette er nær dobbelt så mange som *offentleg administrasjon og forsvar*, som har i overkant av 5000 lærekontraktar og ca. 32 lærlingar per 1000 sysselsette. På landsbasis er det klart flest sysselsette innan hovudnæringa *helse- og sosialtenester* (jf. vedlegg 4), men figur 8 viser at det er få lærlingar blant dei (3,3 per 1000 sysselsette), og at det samla talet på 1722 lærekontraktar er moderat.

44) Talmaterialet om gjeldande lærekontraktar er fordelt på færre hovudnæringsområde enn i statistikken frå Utdanningsdirektoratet (2015b) og tilpassa hovudnæringsområda i SSBs tabell 07984 (2015c). Sjå vedlegg 3.

Figur 8 Lærekontraktar og lærlingar per 1000 sysselsette. Per hovudnæringsområde i 2014



Kjelder: Utdanningsdirektoratet (2015b); SSB (2015c)

Byggje- og anleggsverksemd er det hovudnæringsområdet som har klart flest lærekontraktar på landsbasis.

Foto: Scandinavian Stockphoto

Hovudnæringane med over 1000 lærekontraktar på landsbasis er valde ut for vidare analyse. Totalt inkluderer desse åtte hovudnæringane[45] nær 70 prosent av dei sysselsette nasjonalt og over 80 prosent av lærlingane, men prosentdelen av sysselsette vari-

45) Næringsområdet *personleg tenesteyting* er ikkje inkludert i analysen sjølv om det har over 1000 lærlingar, fordi ein del lærlingar som berre er registrerte som tilsette i opplæringskontor, er plasserte i den hovudnæringa, jf. NIFU (2014b). Sjå vedlegg 3.

erer mellom fylka (jf. vedlegg 4). Innan *byggje- og anleggsverksemd*, som har flest lærlingar, er det ikkje store forskjellar om vi ser bort frå Oslo. Men ingen fylke skil seg ut på noko næringsområde i same grad som Rogaland gjer for sysselsette innan *bergverksdrift og utvinning*, under dette oljeutvinning. Prosentdelen av sysselsette i den hovudnæringa er svært høg i Rogaland i forhold til i resten av landet (jf. vedlegg 4). Analysen viser at næringsstrukturen per 2014, samla sett ikkje i noko fylke i monaleg grad forbetrar eller forverrar vilkåra for å formidle søkjarane til læreplass innan dei utvalde hovudnæringsområda.

Differansen mellom talet på forventa og faktiske lærlingar innan utvalde hovudnæringar

Analysen av næringsstruktur og sysselsetjingsdel gir grunnlag for å rekne ut forholdet mellom talet på forventa og faktiske lærlingar per fylke innan dei utvalde hovudnæringsområda, jf. framstillinga i kapittel 2.

Tabell 9 Differanse mellom talet på forventa og faktiske gjeldande lærlingkontraktar i 2014. Talet på kontraktar innan utvalde hovudnæringar og per fylke

Fylke	Bergverks-drift og utvinning	Industri	Byggje- og anleggs-verksemd	Varehandel, motorvogn-reparasjonar	Transport og lagring	Overnattings- og serverings-verksemd	Off. adm., forsvar m.m.	Helse- og sosialtenester
Østfold	-8	-92	-185	-51	-72	-18	54	-20
Akershus	-36	-192	-424	-193	-86	-30	-341	-14
Oslo	-36	-165	355	-175	-190	0	-590	-51
Hedmark	-4	-66	-139	10	-39	-14	-26	-29
Oppland	-6	-56	-132	8	-21	-9	39	0
Buskerud	-10	-186	-127	-21	-61	-3	49	-32
Vestfold	-16	-64	-112	5	76	8	-4	64
Telemark	-25	81	-77	-8	-30	-1	135	-47
Aust-Agder	-22	-60	0	34	-23	-2	81	-17
Vest-Agder	-24	63	151	39	-27	-5	122	-13
Rogaland	277	363	440	258	92	-10	56	12
Hordaland	-28	176	196	-39	-25	31	181	-88
Sogn og Fjordane	-19	51	16	25	19	0	-13	-4
Møre og Romsdal	-8	125	-143	8	258	7	53	-8
Sør-Trøndelag	-37	-64	127	2	-9	29	63	167
Nord-Trøndelag	-13	67	12	24	-15	9	89	18
Nordland	-12	14	0	21	-3	0	195	21
Troms	-10	-2	5	41	148	3	-70	29
Finnmark	36	6	37	11	8	6	-74	13

Kjelder: Utdanningsdirektoratet (2015b); SSB (2015c)

Tabell 9 viser korleis potensialet for lærlingar blei utnytta innan utvalde næringar i fylka i 2014.

Grønt indikerer at det faktiske lærlingtalet er høgare enn forventa i forhold til sysselsetjing i næringa i fylket, gult indikerer at lærlingtalet er nær det forventa talet, og oransje/raudt at det faktiske lærlingtalet er lågare enn forventa.

Tabell 9 viser at nokre fylke i klart større grad enn andre har samsvar eller fleire lærlingar enn forventa innan dei utvalde hovudnæringane. Blant anna har alle næringane i Rogaland langt fleire lærlingar enn sysselsetjinga i fylket skulle tilseie. Av dei andre fylka som har flest lærlingar, har også Hordaland mange fleire lærlingar enn forventa innan tre næringar, høvesvis *byggje- og anleggsverksemd*, *industri* og *offentleg administrasjon og forsvar*. Akershus og Oslo skil seg ut ved at dei i 2014 hadde langt færre lærlingar enn forventa innan nesten alle næringsområda.

Dette tyder på at lokal innsats kan påverke kor stor del av søkjarane i fylket som får læreplass. Det kan vere aktiviteten og verkemiddelbruken i fylkeskommunen og i kva grad næringslivet og kommunane tek fagleg ansvar og samfunnsansvar og engasjerer seg for å medverke til utviklinga av fag- og yrkesopplæringa.

Påverknad frå arbeidsløysenivå

Arbeidsløysenivået i dei ulike fylka vil venteleg påverke formidlingsarbeidet og kor stor del av søkjarane som får læreplass. Konjunktursvingingar har stor innverknad på inntaket av lærlingar særleg i private lærebedrifter, og tidlegare undersøkingar viser at høgare arbeidsløyse gir færre læreplassar, mens lågare arbeidsløyse gir fleire læreplassar.[46]

Arbeidsløysestatistikken frå NAV for 2014 og 2015 viser at dei tre fylka som i perioden 2011–2014 har vore øvst på læreplasstatistikken, Oslo, Rogaland og Hordaland, også har klart høgast arbeidsløyse målt ved talet på heilt ledige.[47] Prosentdelen av arbeidsstyrken[48] som er heilt ledige, er likevel relativt lik i dei fleste fylka. Dette indikerer at arbeidsløysenivået generelt sett ikkje i særleg grad forklarer forskjellar i læreplassituasjonen mellom fylka.

Konjunkturnedgang i enkeltnæringar kan likevel få store konsekvensar for læreplassarbeidet i enkeltfylke og landsdelar. Rogaland fylkeskommune opplyste i intervju hausten 2015 at det kom til å bli tilbydd færre lærekontraktar i fylket det året på grunn av konjunkturnedgangen i oljebransjen. Kapittel 4 viser at det er inngått klart færre lærekontraktar i fylket i 2015 enn i 2014.

5.3.2 Verkemiddel fylkeskommunane bruker for å formidle søkjarar

Fleire av tiltaka i samfunnskontrakten er knytte til utøving og utvikling av arbeidet med å formidle søkjarar. Dette er ifølgje opplæringslova fylkeskommunane sitt ansvar. Tidlegare undersøkingar tyder på at innhaldet i formidlingsarbeidet i fylkeskommunane og aktiviteten overfor lærebedrifter og opplæringskontor i stor grad medverkar å skaffe fleire søkjarar læreplass.[49]

Oppfølginga av samfunnskontrakten

I samsvar med samfunnskontrakten skal fylkeskommunane diskutere måla med partane regionalt for å utvikle mål og tiltak i tråd med den nasjonale avtalen.

I spørjeundersøkinga svarer under halvparten, 7 av 19 fylkeskommunar, at samfunnskontrakten er eit verkemiddel som er svært viktig for arbeidet med å skaffe fleire læreplassar. Blant andre Østfold fylkeskommune understrekar likevel at symboleffekten av samfunnskontrakten er viktig ved at ein kan vise til den i arbeidet med å skaffe fleire læreplassar, og ved at han har medverka til at temaet er komme høgare på den politiske agendaen. Fylkestinget i Østfold har blant anna vedteke eit tipunktsprogram med mål om full læreplassdekning i fylket innan 2016.

46) NIFU STEP (2008).
47) NAV (2015b).
48) Arbeidsstyrken er summen av sysselsette og arbeidslause, det vil seie personar som tilbyr arbeidskrafta si på arbeidsmarknaden.
49) NIFU (2014b).

Kunnskapsdepartementet viser til at partssamarbeidet som ligg til grunn for samfunnskontrakten, har ein verdi i seg sjølv. Det er ein styrke ved organiseringa av yrkesopplæringa i Noreg at partane opplever at dei har styresmakt og innverknad på innhaldet i opplæringa.

Vidare svarer ein tredel av fylkeskommunane at dei ikkje har vedteke nokon handlingsplan eller tilsvarande dokument for eiga oppfølging av måla i samfunnskontrakten. Akershus fylkeskommune opplyser at ein plan er under utarbeiding, mens det ikkje er vedteke noko slikt dokument i Finnmark, Hedmark, Hordaland, Møre og Romsdal, Nordland og Telemark.

Prioritering av hovudnæringsområde

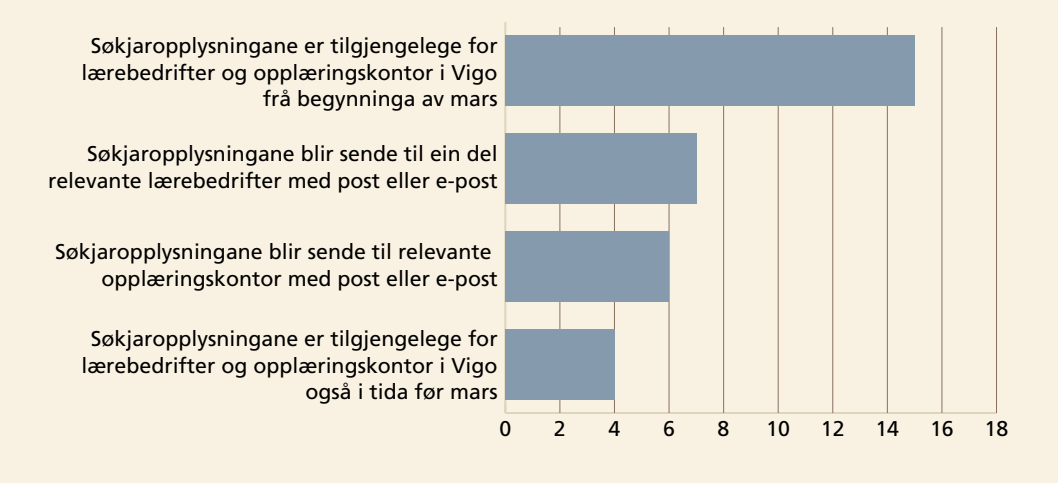
I kva grad fylka arbeider for å skaffe læreplassar innan hovudnæringsområde der dei har potensial for fleire lærlingar, kan som analysen i punkt 5.3.1 indikerer, ha innverknad på kor mange av søkjarane som får læreplass.

I spørjeundersøkinga opplyser nær ein tredel av fylka at dei ikkje prioriterer nokon hovudnæringsområde. 13 fylke prioriterer minimum eitt hovudnæringsområde i arbeidet med å skaffe fleire læreplassar. *Helse- og sosialtenester* er det området som langt flest prioriterer. Dette næringsområdet har klart flest sysselsette i dei fleste fylka, og det er også innan helse- og oppvekstfag at auken i talet på læreplassar har vore størst i perioden 2011–2015 (jf. kapittel 4).

Tiltak for å spreie informasjon til lærebedriftene om søkjarar

Bedrifter og kommunar må ha informasjon om søkjarane for å kunne vurdere om dei skal ta inn lærlingar. Alle fylkeskommunane gjer søkjaropplysningane tilgjengelege via Vigo. Lærebedrifter og opplæringskontor får tilgang til denne databasen, slik at dei sjølv kan finne fram til aktuelle kandidatar.

Figur 9 Framgangsmåtar for å gjere søkjaropplysningar tilgjengelege for lærebedrifter og opplæringskontor. Talet på fylkeskommunar



Kjelde: Riksrevisjonens spørjeundersøking blant fylkeskommunane (N = 19)

Som det går fram av figur 9, opplyser 15 fylkeskommunar at dei gjer søkjaropplysningane tilgjengelege i Vigo frå begynninga av mars i 2. termin Vg2, mens dei fire andre gir tilgang til Vigo på eit tidlegare tidspunkt. I ti fylke er dette den einaste aktiviteten som blir gjennomført for å spreie informasjon om søkjarane til opplæringskontor og lærebedrifter.

Sju fylkeskommunar sender i tillegg informasjon om søkjarane direkte til relevante lærebedrifter, mens seks gjer det same til opplæringskontor. I Buskerud, Rogaland, Sør-Trøndelag og Vestfold blir desse opplysningane sende til både lærebedrifter og opplæringskontor.

I dei fleste fylka søkjer elevane seg til eit fag når dei søkjer læreplass, mens elevane i Rogaland og Buskerud kan velje kva for lærebedrifter dei ønskjer læreplass i. Rogaland fylkeskommune opplyser i intervju at opplæringskontora i tillegg kvar veke får tilsendt oppdaterte oversikter med namn på relevante søkjarar med ungdomsrett som enno ikkje har fått læreplass. For at heimkommunane skal kjenne ansvar for sine søkjarar, blir namnelister også sende med opplysningar om søkjarar som ikkje har fått læreplass til alle kommunar.

Ifølgje Utdanningsdirektoratet har ikkje fylkesmennene til no ført tilsyn med føresegner i regelverket som gjeld arbeidet i fylkeskommunane med å formidle søkjarar til læreplass. Utanom felles nasjonalt tilsyn der tema og opplegget er gitt sentralt, vel fylkesmennene sjølv tilsynsobjekt og tema for tilsynet. Utdanningsdirektoratet viser til at fylkesmennene må gjere prioriteringar av tema og objekt for tilsyn basert på alle krava i opplæringslova med forskrifter.

Tiltak for å auke talet på søkjarar som inngår kontrakt tidleg

Samfunnskontrakten seier at fylkeskommunane skal ta opp med partane i arbeidslivet korleis formidling av søkjarar til lærebedrifter og kontraktinngåing kan skje så tidleg som mogleg.

12 av 19 fylkeskommunar har eit uttalt mål om å inngå lærekontraktar tidleg i formidlingsprosessen. Hedmark, Nord- og Sør-Trøndelag, Rogaland og Vest-Agder er som nemnt i punkt 5.1.4 dei einaste fylka som har etablert ei fylkeskommunal tilskotsordning for lærebedrifter som inngår kontrakt med søkjarar tidleg i søkjeprosessen.

I fire fylke, Aust-Agder, Rogaland, Vestfold og Østfold,[50] får lærebedriftene og opplæringskontora tidleg tilgang til opplysningar som er registrerte om søkjarane. Siktemålet med det er at lærebedrifter og opplæringskontor så tidleg som mogleg i 2. termin skal kunne få ut informasjon om utviklinga i søkjartalet og kva faglege ønske og kvalifikasjonar søkjarane har. Blant anna som eit resultat av desse tiltaka har ein stor del av søkjarane i Rogaland inngått lærekontrakt allereie før dei går ut av Vg2. I 2013 hadde for eksempel over 30 prosent av søkjarane allereie inngått slik kontrakt tidleg i april.[51]

Tiltak for å forplikte lærebedriftene

Eit av tiltaka i samfunnskontrakten er at det skal lagast realistiske intensjonsavtalar mellom skular, opplæringskontor og lærebedrifter. Det er fylkeskommunane som skal ta initiativ til dette arbeidet.

Undersøkinga viser at det sidan 2011 er inngått intensjonsavtalar mellom skular, opplæringskontor og lærebedrifter i åtte fylke. Fem fylkeskommunar (Buskerud, Finnmark, Møre- og Romsdal, Nord-Trøndelag og Rogaland) har ikkje teke i bruk intensjonsavtalar som verkemiddel i perioden etter 2011. Lite bruk av intensjonsavtalar samsvarer med funn frå tidlegare studiar.[52] Ifølgje fylkeskommunane som er intervjua, har fleire gått bort frå denne typen avtalar fordi dei gav liten effekt og ikkje innebar ei reell forplikting til å ta inn lærling.

50) Østfold opplyser i intervju at praksisen blei innført i etterkant av NIFUs rapport om formidlingsarbeidet i høvesvis Nord-Trøndelag, Rogaland og Østfold (2014b).
51) NIFU (2014b).
52) NIFU (2014a).

Fleire fylkeskommunar prøver gjennom annan aktivitet å forplikte lærebedrifter og opplæringskontor til å ta inn lærlingar. For eksempel ber fleire fylkeskommunar om skriftleg tilbakemelding frå lærebedriftene dersom det ikkje er aktuelt å ta inn nye lærlingar det inntaksåret. Dersom lærebedriftene i Rogaland ikkje har kapasitet til å ta imot nye lærlingar, må dei kvart år aktivt ha reservert seg mot dette i god tid før formidlingsprosessen startar.

Tiltak for auka samarbeid mellom skule og arbeidsliv

Sjølv om mange fylkeskommunar ikkje har inngått intensjonsavtalar mellom skular, opplæringskontor og lærebedrifter, er det eit klart fleirtal som meiner at tilrettelegging for auka samarbeid og kontakt mellom desse aktørane er svært viktig for arbeidet med å skaffe fleire læreplassar. 16 fylkeskommunar meiner at slik tilrettelegging er svært viktig for dette arbeidet innan alle utdanningsprogram. Blant opplæringskontora er det derimot berre 15 prosent som meiner at denne typen samarbeid vil vere svært viktig for arbeidet med å skaffe fleire læreplassar.

Nokre fylkeskommunar har også gitt vidaregåande skular auka oppgåver som omfattar heile det fireårige opplæringsløpet for yrkesfag, blant anna eit større ansvar for kontakt med opplæringskontor og lærebedrifter, for formidlinga av søkjarar og for gjennomføringa av Vg3 fagopplæring i skule. Dette gjeld blant andre Sør-Trøndelag og Vestfold. Målet er at dette skal gi skulane sterkare insentiv til å få elevane ut i praksis undervegs i opplæringa i skule, men også at arbeidet med formidling av søkjarar til læreplass skal begynne tidlegare i Vg2. Faglærarane har også fått ei meir sentral rolle i arbeidet med å formidle eigne elevar. Fylkeskommunane opplyser at skulane har fått tilført ekstra ressursar eller personell for at dei skal kunne handtere denne oppgåva.

Kunnskapsdepartementet opplyser at det stimulerer til kontakt mellom arbeidslivet og skulen gjennom midlar til hospiteringsordninga, der formålet nettopp har vore å auke samarbeidet mellom skule og arbeidsliv. Hospiteringsordninga blir nærmare omtalt i punkt 5.6.4.

Departementet meiner at også andre tiltak som er sette i gang, er relevante for å stimulere til kontakt mellom bedrifter og skular. I Prop. 1 S (2013–2014) blei det gitt midlar til samarbeidsprosjekt mellom skular og lokalt arbeidsliv. I alt 33 prosjekt blei tildelt midlar. I Prop. 1 S (2014–2015) blei det løyvd midlar slik at alle fylkeskommunane fekk tilskot til etterutdanningstiltak for yrkesfaglærarar i regi av arbeidslivet. Ifølgje departementet vil auka bruk av vekslingsmodell og presisering i forskrifta av at ein større del av faget prosjekt til fordjuping skal skje i bedrift, òg føre til større behov for samarbeid mellom skule og bedrift.

Kunnskapsdepartementet understrekar likevel at ansvaret for formidlingsarbeidet skal liggje hos fylkeskommunen, og at fylkeskommunane må følgje opp med kompetansetiltak dersom yrkesfaglærarane får ei utvida rolle. Samtidig peiker departementet på at nettverksarbeid mellom skule og arbeidsliv ikkje kan tvingast fram. Departementet har inntrykk av at dette ofte er personavhengig. Enkelte yrkesfaglærarar har etablert eit godt kontaktnettverk av lærebedrifter og klarer slik å skaffe svært mange læreplassar, mens andre ikkje er særleg aktive på dette området. Departementet meiner det må etablerast ordningar som sørgjer for at resultata i mindre grad er avhengige av enkeltpersonar, og at det er fylkeskommunane som skuleeigarar som må etablere desse ordningane.

5.3.3 Tiltak overfor søkjarar som ikkje får læreplass

Kurstilbod og oppfølging av kvar enkelt søkjar

Alle fylkeskommunane opplyser at dersom søkjarar ikkje får læreplass innan skulestart i august, blir dei følgde opp individuelt. Dette inneber både at søkjarane blir informerte om vidare opplæringstilbod og prosess, og at dei får tilbod om kompetansehevande tiltak. Målet er at søkjarane skal få læreplass før haustsemesteret er slutt.

13 fylkeskommunar opplyser at dei sender ut informasjonsskriv til kvar enkelt elev der dei oppfordrar eleven til å ta initiativ, kontakte bedrifter og halde fram med å søkje læreplass sjølv. Halvparten av fylka held informasjonsmøte for søkjarane som ikkje har fått læreplass.

Vidare tilbyr halvparten av fylkeskommunane relevante kompetansekurs. 13 fylkeskommunar tilbyr også kurs i utforming av CV og intervjutrening. Som eit forsøksprosjekt finansiert av Utdanningsdirektoratet er det frå 2014 i alle fylke gitt tilbod om kvalifiseringskurs (læreplasskurs) til alle søkjarar som står utan læreplass per 1. august.[53] Tidslengd og innhald i læreplasskurset varierer noko mellom fylka, men dei har det til felles at informasjon om arbeidsliv og motivasjon skal medverke til at søkjarane får læreplass. På dei lengre kursa (tre månader) får dei fleste deltakarane arbeidspraksis i ei bedrift og individuell karriererettleiing.[54] I ein delrapport frå 2015 med blant anna evaluering av dette tiltaket i ni fylke, fann Fafo at opp mot halvparten av deltakarane fekk læreplass under eller etter læreplasskurset som varte i tre månader.

Alle fylkeskommunane har òg i eitt eller fleire år etter 2011 gjennomført sommarskule for søkjarar som ikkje har fått læreplass og ikkje har greidd å bestå eitt eller fleire fellesfag som matematikk, naturfag og engelsk.[55]

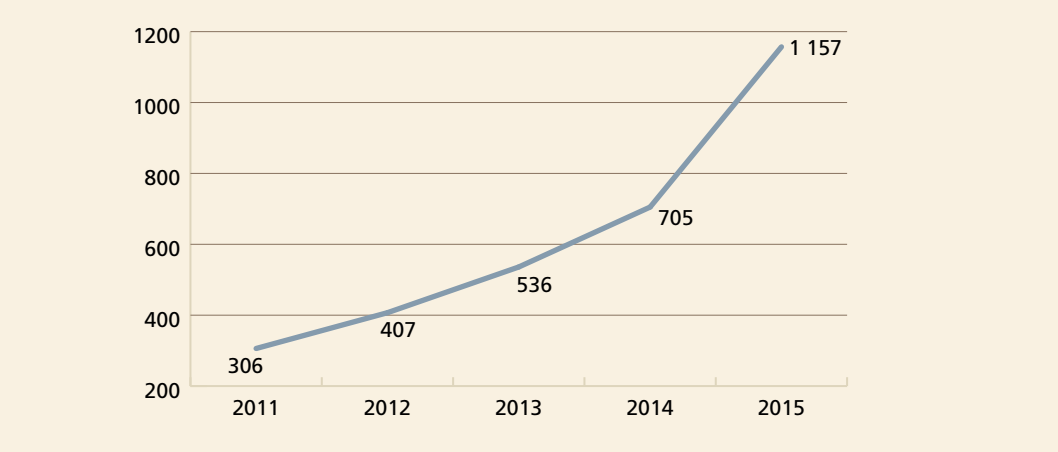
Fleire søkjarar går i staden Vg3 fagopplæring i skule

Dersom fylkeskommunen ikkje får formidla søkjarane til opplæring i bedrift, skal også bedriftsdelen av opplæringa skje i skulen, jf. opplæringslova. Fylkeskommunen har da eit ansvar for å gi tilbod om Vg3 fagopplæring i skule til søkjarar som ikkje får læreplass. Tilbodet skal vere innan eit programområde som byggjer på programområdet søkjaren har gjennomført i Vg2.[56]

Alle fylkeskommunar opplyser at deltakarane får tilbod om Vg3 etter at læreplasskurset er avslutta, dersom dei enno ikkje har fått læreplass. Over halvparten (11 av 19) samarbeider likevel med andre fylkeskommunar om tilbodet innan fleire fag. Det inneber for nokre elevar at dei må flytte dersom dei ønskjer å begynne på tilbodet.

53) Fafo (2015a).
54) Fafo (2015a).
55) Jf. informasjon på nettsidene til fylkeskommunane.
56) Forskrift til opplæringslova § 6A-9.

Figur 10 Utviklinga i talet på søkjarar som begynner på Vg3 fagopplæring i skule i perioden 2011–2015. Alle søkjarar. Heile landet per 1. oktober



Kjelde: Utdanningsdirektoratet (2015a og 2016)

Figur 10 viser at talet på søkjarar som tek Vg3 fagopplæring i skule, har auka sterkt i perioden 2011–2015. Talet er fire gonger så høgt som da tilbodet blei innført i 2011. Hausten 2015 begynte 1157 elevar på Vg3. I 2015 blei det oppretta Vg3-klasser i alle fylke. Det er registrert flest Vg3-elevar i Vestfold (136), Vest-Agder (132),Telemark (122) og Østfold (115).

Talet på Vg3-elevar varierer frå år til år i dei fleste fylka. I spørjeundersøkinga svarer fleire fylkeskommunar at dei samarbeider med andre om Vg3-tilbodet, ved at dei kjøper skuleplassar i andre fylke.

14 av 19 fylke tilbyr Vg3 innan fleire utdanningsprogram. I heile perioden 2011–2015 har det vore klart flest Vg3-elevar innan helse- og oppvekstfag og teknikk og industriell produksjon (TIP). I 2015 gjekk omkring halvparten av elevane på desse programma.

Alle fylkeskommunane opplyser at Vg3-tilbodet blir gitt som ein kombinasjon av opplæring i bedrift og opplæring i skule. Fem fylkeskommunar (Troms, Nord-Trøndelag, Telemark, Akershus og Østfold) fekk i 2015 forsøksmidlar frå Utdanningsdirektoratet for å delta i utprøving av *forsterka alternativ Vg3*. Dette forsterka tilbodet skal vare i minst 18 månader, og ein stor del av opplæringa skal skje ute i bedrift.[57] Også åtte andre fylke opplyser at deira Vg3-tilbod er lagt opp til å vare lenger enn eitt arbeidsår.

Alle fylka skal frå 2015 tilby ordinær Vg3-fagopplæring i skule til alle søkjarar som ikkje har læreplass, med oppstart innan 1. september. Fleire av fylkeskommunane som er intervjua, opplyser at arbeidet med å formidle Vg3-elevane likevel held fram utover hausten, slik at nokre av elevane går frå Vg3 og ut i lærekontrakt.

Fleire av desse fylkeskommunane opplyser vidare at ein stor del av elevane ikkje fullfører Vg3 eller ikkje greier avsluttande fag- eller sveineprøve. Samtidig erfarer dei også at det er stor variasjon mellom utdanningsprogramma på dette området. Manglande fullføring og ikkje greidd prøve kan ifølgje fylkeskommunane blant anna komme av at det er fleire fagleg svake elevar som går på dette tilbodet, og at Vg3-elevar må gå opp til avsluttande fag- og sveineprøve etter kortare opplæringsløp enn ordinære lærlingar.

57) Fafo (2015b).

5.4 Rekruttering av nye lærebedrifter

I 2014 var meir enn 90 prosent av lærebedriftene private, jf. punkt 5.1. Svara på spørjeundersøkinga tyder på at mange av desse bedriftene ikkje har nok oppdrag til å sysselsetje fleire tilsette enn dei gjer i dag. Dette medfører blant anna at for å skaffe fleire læreplassar trengst det ein auke i talet på lærebedrifter. Frå 2013 til 2014 auka talet på lærebedrifter med ca. 600 (frå 13 600 til 14 200). Denne auken på om lag 6 prosent inkluderer både nye lærebedrifter og allereie godkjende lærebedrifter som ikkje hadde lærling i 2013.

5.4.1 Potensialet for fleire lærebedrifter

NHO meiner det er eit stort potensial for fleire lærebedrifter innan ei rekkje bransjar. Blant anna viser NHOs kompetansebarometer, både for 2014 og for 2015, at mange av medlemsbedriftene har behov for fleire fagarbeidarar.[58] Også NAVs bedriftsundersøkingar for desse åra viser framleis mangel på arbeidskraft i alle fylke og innan mange yrkesgrupper som er relevante for fag- og yrkesopplæring. Særleg er det etterspurnad etter personell innan helsesektoren, industri og byggfag.

Tabell 10 Potensielle lærebedrifter, basert på talet på verksemder (fleire enn to tilsette) utan lærlingar og alle lærebedrifter. Både privat og offentleg sektor. Heile landet og fylkesvis per mars 2015

Fylke	Verksemder (fleire enn to tilsette) utan lærling	Verksemder med lærling (lærebedrifter)	Potensielle lærebedrifter i prosent
Telemark	2 937	1 065	73 %
Vest-Agder	3 077	1 087	74 %
Nordland	3 949	1 383	74 %
Aust-Agder	1 917	666	74 %
Finnmark	1 526	497	75 %
Sogn og Fjordane	2 174	708	75 %
Nord-Trøndelag	2 289	739	76 %
Rogaland	7 411	2 360	76 %
Troms	2 703	848	76 %
Møre og Romsdal	4 696	1 411	77 %
Vestfold	4 489	1 348	77 %
Østfold	4 877	1 430	77 %
Sør-Trøndelag	4 939	1 394	78 %
Oppland	3 488	960	78 %
Hordaland	8 199	2 075	80 %
Hedmark	3 364	838	80 %
Buskerud	5 313	1 248	81 %
Akershus	9 799	1 747	85 %
Oslo	15 195	1 516	91 %
Heile landet	**92 342**	**23 320**	**80 %**

Kjelder: Vigo (2015) og Einingsregisteret (2015)

Tabell 10 viser at det per mars 2015 var registrert i overkant av 92 000[59] verksemder med to eller fleire tilsette som opererer i bransjar[60] der det er teke inn lærlingar, men

58) NIFU (2014d); NIFU (2015a).
59) Ingen av desse verksemdene er registrerte som konkurs eller under avvikling i Einingsregistret. Omkring 300 verksemder som er registrerte på Spitsbergen, er tekne ut av materialet.
60) Basert på NACE-koder der det er registrert lærebedrifter i Vigo.

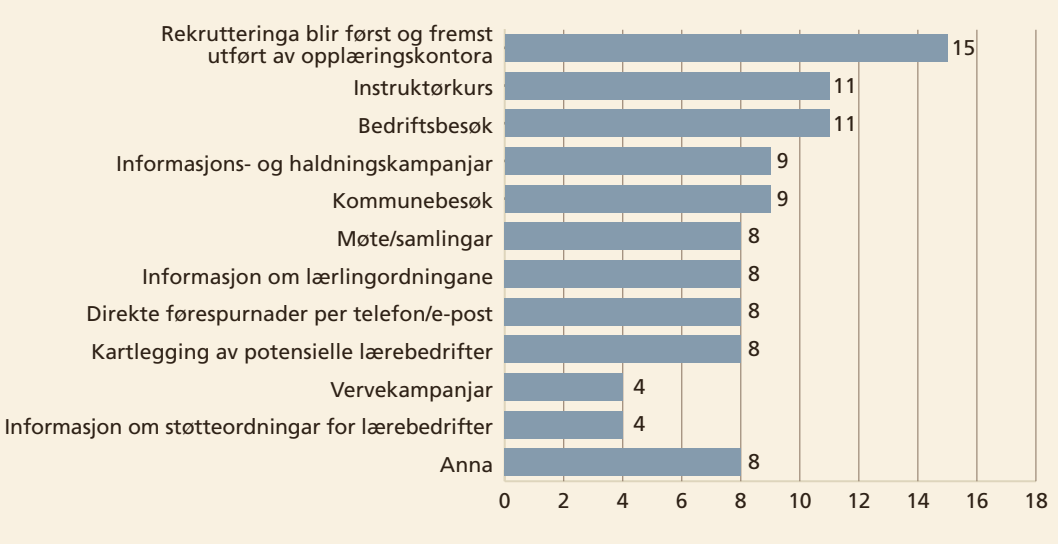
som sjølv ikkje har hatt lærlingar i perioden 2011–2014.[61] Nasjonalt er det i overkant av 23 000 lærebedrifter. Det vil seie at 20 prosent av potensialet for lærebedrifter med to eller fleire tilsette er utnytta. I dei ulike fylka er potensialet utnytta i størst grad i Telemark (27 prosent), Agder-fylka og Nordland (26 prosent) og i minst grad i Oslo (9 prosent) og Akershus (15 prosent).

5.4.2 Arbeidet i fylkeskommunane for å rekruttere nye lærebedrifter

Ifølgje samfunnskontrakten skal alle som har underskrive den, utvikle og bruke startpakkar for å rekruttere nye lærebedrifter og kvar for seg medverke til å rekruttere nye lærebedrifter.

I underkant av halvparten av dei private bedriftene utan lærling meiner at auka informasjon om lærlingordninga og direkte førespurnad om å ta inn lærlingar sannsynlegvis ville ført til at bedrifta tok inn lærlingar (jf. punkt 5.1.1).

Figur 11 Aktivitet i fylkeskommunane for å rekruttere nye lærebedrifter. Talet på fylkeskommunar



Kjelde: Riksrevisjonens spørjeundersøking blant fylkeskommunane (N = 19)

Figur 11 viser at 15 fylkeskommunar hovudsakleg overlèt rekrutteringa av nye lærebedrifter til opplæringskontor. Blant opplæringskontora i desse 15 fylka svarer i alt 40 prosent at dei ikkje marknadsfører kontorets tenester direkte overfor verksemder som ikkje allereie er medlemsbedrifter. 30 prosent prøver heller ikkje på eige initiativ å formidle søkjarar som er aktuelle for andre verksemder enn eigne medlemsbedrifter.

Dette inneber at eit stort fleirtal av fylkeskommunane i stor grad overlèt rekrutteringsarbeidet til opplæringskontora i fylket, utan at desse kontora nødvendigvis aktivt gjennomfører aktivitetar som direkte medverkar til at det blir etablert nye lærebedrifter.

Vidare viser figur 11 at under halvparten av fylkeskommunane (8 av 19) har kartlagt potensielle lærebedrifter i eige fylke. Mange fylkeskommunar driv likevel også aktivitet for å rekruttere nye lærebedrifter. Av aktivitetane som er nemnde i figur 11, gjennomfører 13 av 19 fylkeskommunar minst fem. Blant anna gjennomfører halvparten høvesvis bedriftsbesøk og instruktørkurs. I nokre fylke er det med hell gjennomført eigne rekrutteringstiltak, jf. eksempel i tekstboks 3.

61) Brønnøysundregistra (2015).

Faktaboks 2 Eksempel på aktivitetar som opplæringskontor gjennomfører for å rekruttere lærebedrifter

- Informasjon til aktuelle vidaregåande skular
- Informasjon og marknadsføring på eigne nettsider og/eller i sosiale medium
- Marknadsføring av kva tenester opplæringskontoret kan tilby, overfor bedrifter/verksemder som ikkje allereie er lærebedrifter
- Prøve på eige initiativ å formidle søkjarar som er aktuelle for medlemsbedrifter eller andre lokale/regionale verksemder
- Instruktørkurs
- Samarbeid med lokal/regional fagforeining

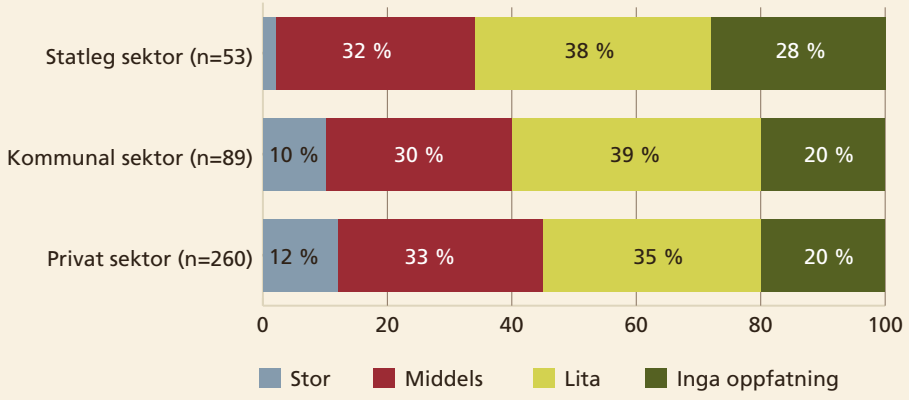
Kjelde: Riksrevisjonens spørjeundersøking blant opplæringskontor

Faktaboks 3 Eksempel på tiltak som er sette i gong for å rekruttere nye lærebedrifter

I Buskerud blei det frå våren 2014 til våren 2015 gjennomført eit eige prosjekt for å skaffe fleire nye lærebedrifter i fylket. Ein medarbeidar har vore tilsett for å følgje opp potensielle lærebedrifter i fylket. 1000 verksemder er følgde opp ved bruk av telefon i perioden. I tillegg har det blitt halde møte med nærmare 250 av desse verksemdene. Buskerud fylkeskommune informerer om at prosjektarbeidet på denne måten har medført omkring 60 nye lærebedrifter i fylket.

Kjelde: Riksrevisjonens spørjeundersøking blant fylkeskommunane

Figur 12 Fylkeskommunen som pådrivar for å auke talet på læreplassar. Prosentdel opplæringskontor etter sektor



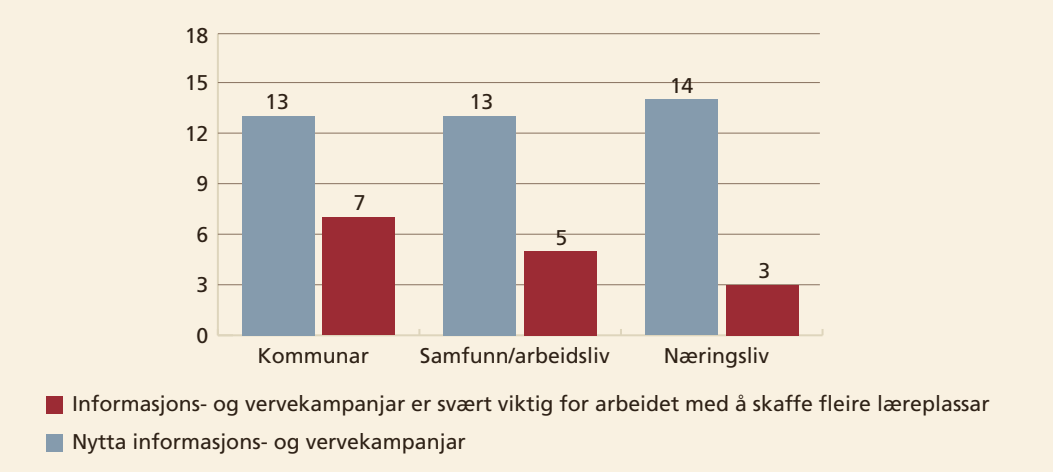
Kjelde: Riksrevisjonens spørjeundersøking blant opplæringskontor

Figur 12 viser at få opplæringskontor opplever at fylkeskommunane er ein sterk pådrivar for å skaffe fleire lærebedrifter. Dette gjeld uavhengig av kva sektor opplæringskontora har medlemsbedrifter i.

Fylkeskommunale informasjons- og vervekampanjar

Alle fylkeskommunane opplyser at dei sidan 2011 har gjennomført ei form for kampanje for å skaffe fleire læreplassar. Formålet med denne typen kampanjar er å spreie informasjon om fag- og yrkesopplæringa, for å gi opplæringa høgare prestisje i samfunnet og for å tiltrekkje seg elevar og potensielle lærebedrifter og auke talet på læreplassar.

Figur 13 Bruk av informasjons- og vervekampanjar frå fylkeskommunane, retta mot høvesvis kommunar, samfunn/arbeidsliv og næringsliv, og vurdering av kor viktig verkemiddelet er for arbeidet med å skaffe fleire læreplassar. Talet på fylkeskommunar



Kjelde: Riksrevisjonens spørjeundersøking blant fylkeskommunane (N = 19)

Figur 13 viser at sjølv om mange fylkeskommunar sidan 2011 har nytta informasjons- og kampanjar i arbeidet med å skaffe fleire læreplassar, er det færre som meiner dette er svært viktig for å skaffe fleire læreplassar. Flest vurderer vervekampanjar retta mot kommunane som viktige for dette arbeidet. Blant opplæringskontora meiner 30 prosent at hyppigare bruk av informasjons- og vervekampanjar mot utsette bransjar, altså bransjar med få læreplassar, er eit tiltak som i stor grad kan medverke til at lærebedrifter tek inn fleire lærlingar i framtida.

5.4.3 Statleg verkemiddelbruk for å rekruttere nye lærebedrifter

Kunnskapsdepartementet meiner at lærlingtilskotet er det viktigaste økonomiske verkemiddelet for å rekruttere nye lærebedrifter. Utviklinga i lærlingtilskotet er omtalt i punkt 5.1.3. For å gjere greie for eige arbeid med rekruttering av nye lærebedrifter viser departementet og Utdanningsdirektoratet til innføringa av stimuleringstilskot til nye lærebedrifter, arbeidet for å innføre obligatorisk bruk av lærlingklausul ved offentlege anskaffingar, igangsetjing av programmet Lærlingløftet og innføringa av merkeordninga for lærebedrifter.

Kunnskapsdepartementet understrekar likevel at partane i arbeidslivet speler den viktigaste rolla i arbeidet med å rekruttere nye lærebedrifter. Partane har jamleg og tettare kontakt med bedrifter og kommunar og har dialog med og innverknad på avgjerdstakarane, som er bedriftsleiarar og politikarar. Departementet viser blant anna til at NHO og LO har gjennomført *Aksjon lærebedrift*, med hovudmål om å medverke til ein auke i talet på lærekontraktar.

Stimuleringstilskot til nye lærebedrifter

Frå 2014 blei det innført eit stimuleringstilskot på 50 000 kroner til nye lærebedrifter som teiknar lærekontrakt/opplæringskontrakt for første gong.[62] Det blei løyvd 10 millionar over statsbudsjettet og ytterlegare 10 millionar i revidert budsjett våren 2014.[63] Målet med tilskotet var frå begynninga av å stimulere til fleire læreplassar og dermed medverke til at fleire fullfører vidaregåande opplæring. Fylkeskommunane skulle forvalte tilskotet i tråd med denne intensjonen.

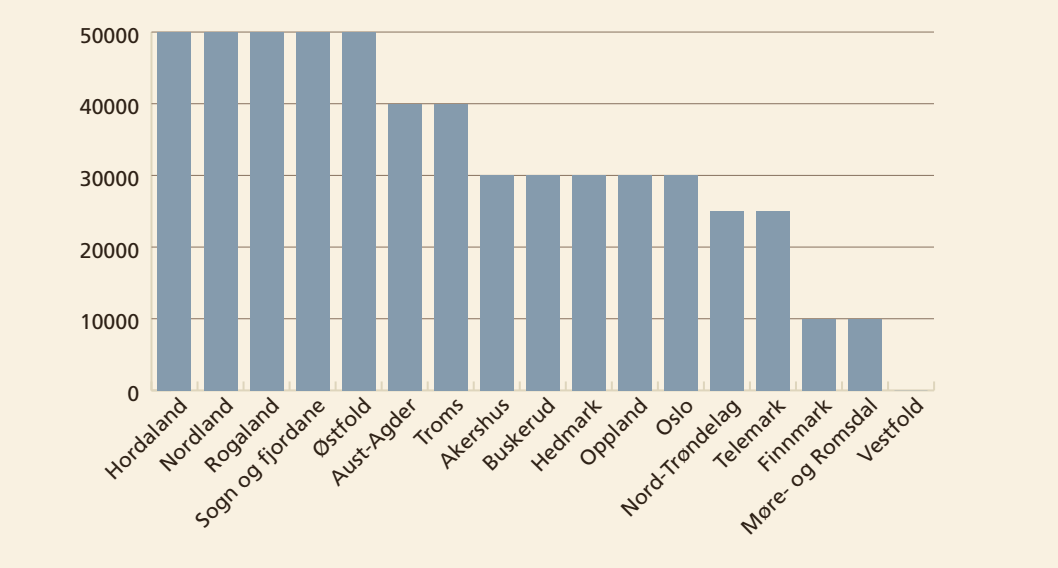
62) Prop. 1 S Tillegg 1 (2013–2014).
63) Innst. 260 S (2013–2014).

Ordninga er vidareført i statsbudsjetta for 2015 og 2016, men med endra innretting. Frå 2015 kan fylkeskommunane utarbeide eigne kriterium for kva som bør utløyse utbetaling av tilskotet. Vidare kan fylkeskommunane sjølv fastsetje nivået på tilskotsbeløpet. Frå 2016 kan dei nytte midlane friare for å motverke auka arbeidsløyse blant unge. Midlane kan vidare nyttast til auka lærlingtilskot for særleg utsette fagområde, eller tiltak for å sikre at yrkesfagelevar som må ta Vg3 i skule, får eit kvalitativt godt tilbod.

Undersøkinga viser at berre to fylkeskommunar meiner at stimuleringstilskotet har hatt mykje å seie for arbeidet med å auke talet på læreplassar. For eksempel opplyser Rogaland fylkeskommune i intervju at tilskotet hovudsakleg har vore ein døropnar for å få små bedrifter og enkeltmannsføretak til å bli lærebedrift. Fleire av arbeidsgivar- og arbeidstakar-organisasjonane som deltek i partssamarbeidet i SRY, og som har underskrive samfunnskontrakten, er likevel positive til stimuleringstilskot som verkemiddel for å skaffe fleire lærebedrifter.

I spørjeundersøkinga til fylkeskommunane blei det spurt om kva beløp fylkeskommunen utbetaler i stimuleringstilskot til kvar nye lærebedrift i 2015. Sør-Trøndelag og Vest-Agder har ikkje oppgitt beløpet, fordi det ikkje var vedteke av fylkespolitikarane på det tidspunktet spørjeundersøkinga blei gjennomført.

Figur 14 Stimuleringstilskot til nye lærebedrifter i 2015. Bruk og beløp per fylkeskommune



Kjelde: Riksrevisjonens spørjeundersøking blant fylkeskommunane (N = 19)

Figur 14 viser at Vestfold ikkje utbetalte stimuleringstilskot i 2015. Fylkeskommunen grunngir dette med at rammeoverføringa ikkje vil kunne dekkje både midlar til auka lærlingtilskot og utbetaling av stimuleringstilskot. Storleiken på tilskotsbeløpet varierer mellom fylka. Fem fylke utbetaler eit beløp på 50 000 kroner, mens det i dei andre fylka blir utbetalt mellom 10 000 og 40 000 kroner.

Kriteria for utbetaling varierer også sterkt mellom fylkeskommunane. Ni av fylkeskommunane opplyser at dei berre gir stimuleringstilskot til heilt nye lærebedrifter. Tre fylkeskommunar gir tilskotet berre til nye lærebedrifter innan utdanningsprogram der det er fleire søkjarar enn læreplassar. Enkelte fylke gir også stimuleringstilskot til allereie etablerte lærebedrifter dersom dei tek inn fleire lærlingar enn året før, tek inn lærlingar i nye lærefag eller tek inn søkjarar med svake faglege resultat.

Fleire fylkeskommunar opplyser at dersom mange bedrifter søkjer stimuleringstilskot, må dei avgrense kor mange som får tilskotet. For eksempel har fleire fylke innført tildeling av tilskot berre til dei som søkjer først, eller dei prioriterer bedrifter innan lærefag der det er mangel på læreplassar.

Kunnskapsdepartementet opplyser at det i arbeidet med stimuleringstilskotet har gjort seg erfaringar når det gjeld både omfang og innretting. Budsjettløyvinga på 10 millionar i 2014 skulle for eksempel gi tilskot tilsvarande 200 nye bedrifter. Men departementet mangla erfaringstal å ta utgangspunkt i, og det viste seg at det reelle talet på nye lærebedrifter var mykje høgare enn forventa. Departementet mottok i etterkant kritiske tilbakemeldingar både frå fylkeskommunar og frå representantar på Stortinget. Det blei derfor løyvd ytterlegare midlar til ordninga i revidert budsjett.

Vidare erfarte departementet at det kan vere uføremålstenleg å avgrense tilskotet til bedrifter som er heilt nye som lærebedrifter. Erfaringsmessig er det stor utskifting blant lærebedriftene, og det er derfor viktig å halde på læreplassar som allereie finst. Mange verksemder ser lærlingordninga tett opp mot eige rekrutteringsbehov der og da, og tek ikkje nødvendigvis inn ny lærling etter at den dei allereie har inne, har fullført læretida. I staden tek mange verksemder ein pause på eitt eller fleire år frå det å ta inn lærling.

Kunnskapsdepartementet viser vidare til at det vil krevje relativt stor innsats og mange nye lærebedrifter for å få til ein monaleg auke i volumet av læreplassar, fordi det store fleirtalet av norske bedrifter har relativt få tilsette. Departementet har inntrykk av at mange fylkeskommunar og opplæringskontor derfor meiner det er lettare å auke talet på lærlingar i store lærebedrifter, framfor å rekruttere mange nye lærebedrifter. Kunnskapsdepartementet meiner at desse forholda i sum viser at det var nødvendig med ei meir fleksibel innretting av kva formål stimuleringstilskotet skal brukast til.

Lærlingklausul ved offentlege anskaffingar

Ein lærlingklausul er eit kontraktvilkår som pålegg leverandøren å vere lærebedrift og å nytte lærling i samband med oppdraget eller leveransen. For arbeid som skal utførast i Noreg, kan oppdragsgivaren dermed setje som vilkår at leverandøren skal vere knytt til ei offentleg godkjend lærlingordning, og også krevje at det blir brukt lærlingar.[64]

Om lag halvparten av fylkeskommunane svarer i spørjeundersøkinga at dei etter 2011 ikkje har nytta lærlingklausul ved anskaffingar for å auke talet på læreplassar i fylket. Fafo konkluderer i ein rapport frå 2014 med at lærlingklausular ofte blir brukte ved offentlege anskaffingar i utlysinga av oppdrag, men at klausulen med dagens innretting har liten praktisk innverknad og i lita grad har medverka til fleire læreplassar.[65] Fafo fann at klausulen i praksis har blitt forstått slik at ein leverandør må vere godkjend som lærebedrift, men ikkje treng å ha lærlingar. I andre tilfelle har det vore krav om at leverandøren har lærlingar, men utan krav om at desse faktisk arbeider på det aktuelle oppdraget. Berre tre fylkeskommunar meiner at lærlingklausulen med denne innrettinga har hatt mykje å seie for arbeidet med å auke talet på læreplassar.

Regjeringa fremma i januar 2016 ein lovproposisjon med blant anna forslag om at offentlege oppdragsgivarar ikkje berre kan, men skal krevje at bedrifter er knytte til ei lærlingordning, og at ein eller fleire lærlingar deltek i arbeidet med leveransen. Forslaget inneber at kravet skal gjelde i bransjar der Nærings- og fiskeridepartementet i forskrift har definert at det er særleg behov for læreplassar. Nærings- og fiskerideparte-

64) Forskrift om offentlige anskaffelser § 3-11, punkt 3.
65) Fafo (2014).

mentet skal også kunne bestemme at kravet berre skal gjelde for kontraktar over ein viss verdi og ei viss tid.

Kunnskapsdepartementet meiner at ein slik styrkt lærlingklausul vil medverke til å auke talet på lærebedrifter og læreplassar, og ambisjonen er at endringane i lov om offentlige anskaffelser skal behandlast i Stortinget i vårsesjonen 2016.

Lærlingløftet

Nettsida Lærlingløftet.no blei lansert i 2013 og inneheld informasjon om samfunnskontrakten for fleire læreplassar. I tillegg vil bedrifter finne informasjon om korleis dei kan bli lærebedrift, og om fordelane ved å ha lærling. Initiativet er eit samarbeid mellom styresmaktene og partane i arbeidslivet.[66]

Østfold var pilotfylke for kampanjen i 2014. Blant anna blei konferansen "Østfolds største jobbintervju" for læreplassøkjarar og aktuelle bedrifter arrangert, og det blei gjenteke i 2015. Om lag 20 prosent av bedriftene som deltok, var ikkje godkjende lærebedrifter frå før. Utdanningsdirektoratet opplyser at fleire fylkeskommunar har kontakta Østfold for å dele erfaringar og få informasjon om kampanjen.[67] Østfold fylkeskommune meiner Lærlingløftet-kampanjen har medverka til sterkt politisk medvit i Østfold om læreplassituasjonen, og at kampanjen har gitt nyttig erfaring om marknadsføring. Fylkeskommunen meiner likevel det er vanskeleg å måle verknadene av eit slikt tiltak i talet på læreplassar.

Det er ifølgje fylkeskommunen lite sannsynleg at dei har råd til å halde marknadsføringa på same høge nivå som under Lærlingløftet. I eit slikt perspektiv seier fylkeskommunen at det blir noko kortsiktig og stuntprega over tiltaket. Fylkeskommunen opplyser likevel at dei vil vidareføre satsinga på "Østfolds største jobbintervju", men i mindre skala.

Utdanningsdirektoratet opplyser at Lærlingløftet er ført vidare i 2015 med kampanjar i Østfold, Troms, Aust-Agder og Vest-Agder. Fylkeskommunane skal designe kampanjen ut frå behova i fylket. Totalt er det sett av 1 440 000 kroner eks. mva. til disposisjon for arbeidet i 2015, blant anna 150 000 kroner kvar til Troms og Østfold og 150 000 kroner samla til Aust- og Vest-Agder.[68] Utdanningsdirektoratet meiner det er etablert eit tettare samarbeid med den enkelte fylkeskommunen i Lærlingløftet-kampanjen enn i tidlegare kampanjar.

Ifølgje Utdanningsdirektoratet har Lærlingløftet denne overordna ambisjonen i 2015:

- skape merksemd om lærlingordninga og behovet for lærlingplassar for å sikre Noregs framtidige behov for fagarbeidarar
- motivere alle andre fylkeskommunar til å delta i Lærlingløftet generelt og til å gjennomføre minimum eitt større lokalt arrangement i mars månad i 2. termin Vg2
- initiere og stimulere til auka samarbeid med partane nasjonalt og lokalt
- prøve å få godkjende lærebedrifter som i dag ikkje har lærling, til å ta inn lærling
- verve fleire bedrifter til å bli godkjende lærebedrifter nasjonalt og med spesielt søkjelys på utvalde fylkeskommunar

LO viser i brev til at tidlegare undersøkingar har vist at mange arbeidsgivarar ikkje kjenner til fagkompetansen som søkjarar med bakgrunn frå fag- og yrkesopplæring kan gi dei. LO peiker på at det ikkje er tilstrekkeleg å opprette informasjonsportalar

66) Kunnskapsdepartementet (2013b).
67) Utdanningsdirektoratet (2015e).
68) Utdanningsdirektoratet (2015e).

Ein lærlingklausul er eit kontraktvilkår som pålegg leverandøren å vere lærebedrift og å nyttje lærling i samband med den avtalte leveransen.

Foto: Scandinavian Stockphoto

for å bøte på dette, men at alle deltakarane i trepartssamarbeidet aktivt må oppsøkje potensielle nye lærebedrifter og gjere eige rekrutteringsarbeid.

Merkeordning for lærebedrifter

I oppdragsbrev 01–15 bad Kunnskapsdepartementet Utdanningsdirektoratet om å utvikle ei merkeordning for lærebedrifter som faktisk har lærlingar og ikkje berre er godkjend lærebedrift. Utdanningsdirektoratet sette i gong dette arbeidet hausten 2015. Direktoratet framstiller i intervju merkeordninga som ein haldnings- og statusendringskampanje der alle bedriftene i landet som har lærling, har fått tilsendt eit eige lærlingklistremerke, illustrert i figur 14. Målet med ordninga er å medverke til å heve statusen for alle som tek yrkesfag, å vise at godkjende lærebedrifter med lærlingar tek samfunnsansvar, og dessutan å gjere forbrukarane meir medvitne om å velje produkt og tenester frå godkjende lærebedrifter med lærlingar.

Figur 15 Merket for lærebedrifter med lærling

Kjelde: Utdanningsdirektoratet

5.5 Dimensjonering av opplæringstilbodet

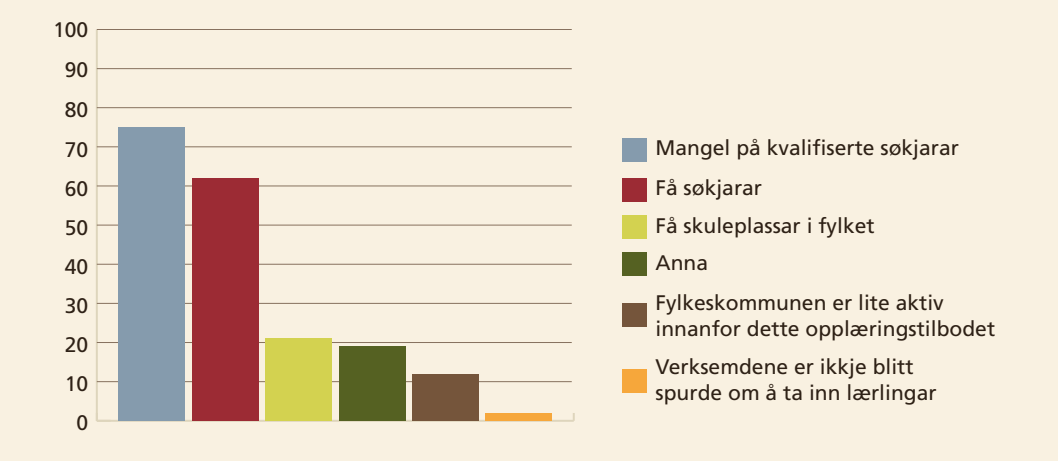
I vidaregåande opplæring viser omgrepet dimensjonering til prosessane som blir gjennomførte i fylkeskommunane kvart år for å avgjere kva for utdanningar fylka skal tilby, og kor mange skuleplassar dei skal opprette innanfor kvart utdanningsprogram.

5.5.1 Uopptekne læreplassar innan fleire fylke og utdanningsprogram

Statistikken frå Utdanningsdirektoratet viser at omkring 30 prosent av søkjarane ikkje får læreplass, jf. kapittel 4. Samtidig viser spørjeundersøkingane blant fylkeskommunar og opplæringskontor at det finst ein heil del uopptekne[69] læreplassar.

14 fylkeskommunar opplyser at det finst uopptekne læreplassar i deira fylke innan eitt eller fleire fag. 60 prosent av opplæringskontora opplyser at det er uopptekne læreplassar i deira fylke innan utdanningsprogram der medlemsbedriftene gir opplæring.

Figur 16 Årsaker til uopptekne læreplassar. Prosentdel opplæringskontor



Kjelde: Riksrevisjonens spørjeundersøking blant opplæringskontor (N = 159)

Figur 16 viser at eit klart fleirtal av opplæringskontora meiner mangel på kvalifiserte søkjarar og for få søkjarar er dei mest sentrale årsakene til at det finst uopptekne læreplassar. I tillegg viser fleire til at det er få skuleplassar i fylket innan utdanningsprogram som medlemsbedriftene gir opplæring i. Under andre årsaker peiker opplæringskontora oftast på at ungdommane er lite villige til å flytte på seg, og at mange yrkesfagelevar heller tek påbygging innan studiespesialisering.

Utdanningsdirektoratet bad både i 2014 og 2015 alle fylka om å rapportere inn sine estimat for tilbodet av læreplassar i eige fylke. Saman med søkjartal for året gir dette ein indikasjon på samanhengen mellom tilbodet av og etterspurnaden etter læreplassar. Utdanningsdirektoratet understrekar at måten fylka rapporterer tal på er ulik, for eksempel er estimata i mange fylke berre baserte på læreplasstala frå året før. Estimata må derfor tolkas varsamt.[70]

69) Ein læreplass eksisterer i utgangspunktet berre dersom ein søkjar og ei bedrift kontraktfestar ei læretid, eller dersom bedrifta annonserer med ledige læreplassar.
70) Utdanningsdirektoratet (2015b).

Tabell 11 Estimerte læreplassar for 2015 i forhold til talet på søkjarar i 2015. Prosentdel estimerte læreplasser innan kvart utdanningsprogram per fylke

Fylke	Bygg- og anlegg	Design og handverk	Elektrofag	Helse- og oppvekst	Medier og kommunikasjon	Naturbruk	Restaurant- og matfag	Service og samferdsel	Teknikk og industriell prod.	Totalt
Østfold	47 %	34 %	58 %	53 %	50 %	46 %	73 %	42 %	49 %	50 %
Akershus	68 %	94 %	51 %	68 %	88 %	129 %	84 %	78 %	72 %	72 %
Oslo	137 %	140 %	95 %	67 %	145 %	125 %	136 %	118 %	134 %	111 %
Hedmark	51 %	43 %	51 %	53 %	17 %	61 %	81 %	62 %	51 %	54 %
Oppland	80 %	56 %	41 %	64 %	33 %	70 %	63 %	64 %	62 %	62 %
Buskerud	66 %	56 %	61 %	52 %	100 %	108 %	39 %	48 %	53 %	56 %
Vestfold	60 %	32 %	39 %	65 %	0 %	18 %	85 %	57 %	59 %	57 %
Telemark	69 %	70 %	84 %	71 %	100 %	78 %	59 %	55 %	55 %	65 %
Aust-Agder	58 %	32 %	59 %	58 %	150 %	74 %	78 %	59 %	67 %	60 %
Vest-Agder	71 %	86 %	82 %	73 %	175 %	138 %	94 %	63 %	70 %	74 %
Rogaland	97 %	87 %	82 %	84 %	62 %	84 %	89 %	91 %	89 %	88 %
Hordaland	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sogn og Fjordane	131 %	180 %	102 %	56 %	100 %	109 %	165 %	134 %	69 %	97 %
Møre og Romsdal	71 %	100 %	80 %	67 %	29 %	73 %	65 %	65 %	86 %	77 %
Sør-Trøndelag	93 %	80 %	71 %	68 %	50 %	50 %	67 %	60 %	60 %	71 %
Nord-Trøndelag	63 %	57 %	49 %	35 %	0 %	56 %	120 %	42 %	62 %	54 %
Nordland	63 %	105 %	56 %	56 %	50 %	50 %	92 %	66 %	57 %	61 %
Troms	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Finnmark	78 %	50 %	36 %	75 %	100 %	43 %	91 %	127 %	32 %	64 %
Heile landet	**68 %**	**72 %**	**58 %**	**55 %**	**68 %**	**59 %**	**73 %**	**63 %**	**58 %**	**62 %**

Kjelde: Utdanningsdirektoratet (2015a, og 2016)

Estimat som viser uopptekne læreplassar, er markerte med raud farge i tabell 11. Tabell 11 viser at det ser ut til å vere uopptekne læreplassar innan nærmast alle utdanningsprogram og i 10 av 17 fylke.[71] Vidare blei det for 2015 på landsbasis estimert eit tal på lærekontraktar som tilsvarte at 62 prosent av søkjarane skulle få læreplass det året.

Som det går fram av tabell 11, er det berre i Oslo det totalt sett er estimert fleire læreplassar enn søkjarar. Også i Sogn og Fjordane er det for få søkjarar til dei fleste utdanningsprogramma. Det er vidare minst samsvar mellom søkjartalet og estimert tal på læreplassar i Hedmark, Nord-Trøndelag og Østfold. I desse fylka er det nesten dobbelt så mange søkjarar som læreplassar.

Tabell 11 viser vidare at ingen utdanningsprogram totalt sett har fleire estimerte læreplassar enn søkjarar. Oversøkinga er minst innan restaurant- og matfag og størst innan helse og oppvekstfag.

5.5.2 Styresmaktene sitt arbeid med karriererettleiing

I samfunnskontrakten er det fastsett at fylkeskommunane skal medverke til å styrkje rådgivinga til eleven, og at Kunnskapsdepartementet skal medverke til å utvikle karrieresentera vidare. Fleire tidlegare undersøkingar har funne at det er veikskapar

71) Hordaland og Troms rapporterte ikkje estimat til Utdanningsdirektoratet i 2015.

knytte til karriererettleiinga i Noreg. Blant anna tilrådde OECD i 2008 at nasjonale styresmakter sette i verk tiltak for å styrkje rettleiinga slik at ho i større grad tok omsyn til kva arbeidslivet treng.[72]

Prosessen med å søkje opptak til vidaregåande opplæring heng tett saman med framtidig yrkesval, og karriererettleiinga som elevane får på ungdomsskulen, kan vere svært viktig i denne samanhengen. 18 fylkeskommunar opplyser at dei samarbeider med kommunane i fylket om utvikling av karriererettleiinga i ungdomsskulane. Ifølgje fylkeskommunane handlar samarbeidet i stor grad om at det blir halde møte og samlingar, ofte på både leiar- og saksbehandlarnivå.

Ingen fylkeskommunar meiner at karriererettleiarar ved ungdomsskular i fylket har tilstrekkeleg kunnskap om behovet for fagarbeidarar i det regionale arbeidslivet. 13 av 19 fylkeskommunar meiner at karriererettleiarane generelt sett i lita grad har tilstrekkeleg kunnskap om dette.

NHO, KS, LO og YS gjer merksam på at utvikling og auka profesjonalisering av karriererettleiarane både i ungdomsskulen og den vidaregåande skulen er eit viktig tiltak for å styrkje fag- og yrkesopplæringa. Ei arbeidsgruppe nedsett av SRY la i 2014 fram eit notat om status og utfordringar knytte til temaet. Hovudforslaget frå arbeidsgruppa er å utarbeide ein nasjonal strategi for livslang karriererettleiing.

Det er ingen krav til formell kompetanse for rådgivarstillingane i ungdomsskulen eller den vidaregåande skulen, men Utdanningsdirektoratet har publisert rettleiande kompetansekriterium for personell som skal utføre sosialpedagogisk og utdannings- og yrkesfagleg rådgiving.[73] Kunnskapsdepartementet har ikkje oppdaterte oversikter over kompetansen hos denne stillingsgruppa som er nyare enn ein studie gjennomført av Sintef i 2011. Studien viste at over 40 prosent av rådgivarane i ungdomsskulen ikkje hadde utdanning retta mot rådgiving.[74]

Kunnskapsdepartementet viser til at partane i arbeidslivet gir informasjon til rådgivarane om kva behov arbeidslivet har, og at dette er viktig for at rådgivinga skal vere relevant. Departementet opplyser vidare at det som ein del av oppfølginga av OECD-rapporten blei sett ned eit utval som ser på korleis karriererettleiinga blir utført. Utvalet for livslang karriererettleiing leverte ein delrapport til kunnskapsministeren i midten av oktober 2015. Tilrådingane frå utvalet vil leggje føringar for om det er aktuelt å stille for eksempel kompetansekrav til rådgivarar i ungdomsskulen og den vidaregåande skulen. Departementet opplyser at utvalet skal komme med ein sluttrapport (NOU) i april 2016, og det er venta at denne vil gi meir presis informasjon om status på området.

Vidare er det ifølgje Kunnskapsdepartementet per september 2014 etablert karrieresenter i 15 av 19 fylke. Omkring halvparten av desse blir drifta i partnarskap mellom NAV og fylkeskommunen.[75] Karrieresentera tilbyr i hovudsak karriererettleiing for arbeidstakarar eller vaksne over 19 år, men enkelte har også rettleiing for ungdom i vidaregåande opplæring.[76]

5.5.3 Styresmaktene sitt arbeid med å dimensjonere opplæringstilbodet

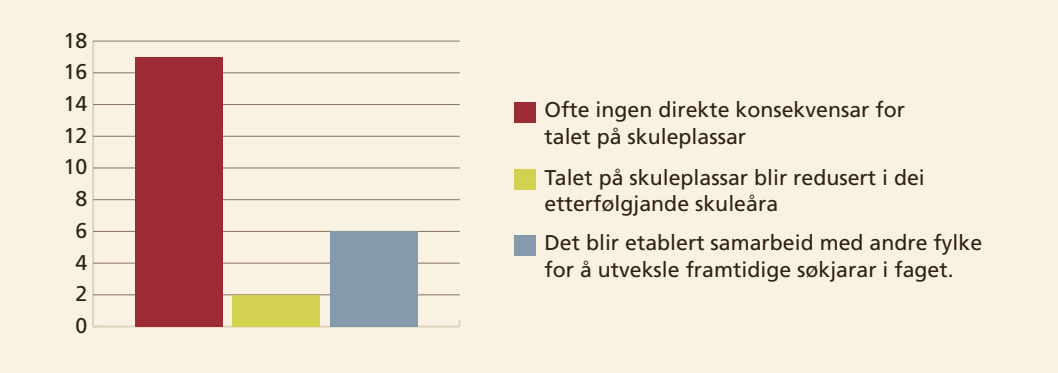
Ifølgje samfunnskontrakten skal fylkeskommunane sørgje for ei dimensjonering av opplæringstilbodet som balanserer samfunnets behov for kompetanse med rettane til

72) OECD (2008).
73) Utdanningsdirektoratet (2015h).
74) Sintef (2011).
75) Prop. 1 S (2015–2016) Kunnskapsdepartementet.
76) Jf. informasjon på nettsidene til fylkeskommunane.

elevane. Dette er i tråd med kravet i opplæringslova om at begge omsyna skal sikrast. Vidare er det fastsett at Kunnskapsdepartementet skal medverke til tiltak som klarlegg arbeidslivets behov for fagarbeidarar, og støtte tiltak for å gi yrkesfaga høgare status.

Konsekvensar av manglande læreplassar for opplæringstilbodet

Figur 17 Konsekvensar for talet på skuleplassar dersom mange søkjarar ikkje får læreplass i eit fag. Fylkeskommunar i tal



Kjelde: Riksrevisjonens spørjeundersøking blant fylkeskommunane (N = 19)

Undersøkinga viser at stor mangel på læreplassar innan eit lærefag ikkje nødvendigvis fører til endringar i talet på skuleplassar i faget. Som det går fram av figur 17, medfører slik mangel på læreplassar i nesten alle fylke ingen direkte konsekvensar for talet på skuleplassar i faget dei etterfølgjande skuleåra.[77] Men nokre fylkeskommunar etablerer i slike tilfelle samarbeid med andre fylke for å utveksle framtidige søkjarar i faget.

Finnmark og Rogaland er dei einaste som opplyser at dei alltid reduserer talet på skuleplassar i faget det påfølgjande skuleåret dersom det manglar mange læreplassar.

Prioritering av førstevalet til elevane ved opptak til Vg1

Ifølgje NIFU har det norske utdanningssystemet historisk sett blitt dimensjonert først og fremst ut frå ønska til søkjarane.[78] Eit stort fleirtal av arbeidslivsorganisasjonane meiner at veikskapar ved dimensjoneringsarbeidet er ei viktig årsak til at mange søkjarar ikkje får læreplass, fordi det i mange fylke og innan mange utdanningsprogram ikkje er samsvar mellom arbeidslivets behov og talet på skuleplassar. Blant opplæringskontora svarer nær 60 prosent at talet på skuleplassar innan utdanningsprogram der kontoret medverkar til opplæringa, i middels grad er tilpassa det regionale arbeidslivets behov for lærlingar. 20 prosent svarer at dette talet i lita grad er tilpassa behovet.

Sju fylkeskommunar svarer at det er vedteke politiske målsetjingar i fylket for kor mange av søkjarane til vidaregåande opplæring som skal få godkjent førsteønsket sitt for opptak til Vg1. I fire fylke er det i tillegg fastsett eit konkret mål om at 85 prosent eller fleire av søkjarane skal få godkjent førsteønsket.

Samtidig presiserer fleire fylkeskommunar i intervju at krava i opplæringslova om at alle fylkeskommunar skal tilby alle utdanningsprogram, og at søkjarane til Vg1 i alle høve skal få godkjent eitt av tre ønske, gjer det umogleg å få til ei dimensjonering som i tilstrekkeleg grad tek omsyn til dei behova arbeidslivet har. Kunnskapsdepartementet kjenner til at mange fylke tek meir omsyn til ønska frå eleven enn til arbeidslivets

77) Kategorien "Ofte ingen direkte konsekvensar for talet på skuleplassar" inneheld data frå dei to svaralternativa "Ingen eller mindre konsekvensar for talet på skuleplassar i faget" og "Talet på skuleplassar i faget kjem opp til vurdering på sikt".
78) NIFU (2014b).

behov i dimensjoneringa. Ifølgje departementet har nokre fylkeskommunar komme med forslag om å endre den nemnde føresegna, for eksempel til eitt av fire ønske, for å auke handlingsrommet til fylkeskommunane.

Departementet meiner likevel at det førebels ikkje er behov for å endre lovføresegna. Det peiker på at om lag 90 prosent av elevane i dag får godkjent førsteønsket sitt, og at fylkeskommunane i altfor lita grad utnyttar fleksibiliteten som ligg i systemet ved i større grad å godkjenne andre- eller tredjeønsket. Samtidig meiner departementet at det er eit dilemma knytt til temaet, sidan det å komme inn på førsteønsket truleg gir elevane mest motivasjon for opplæringa.

Både YS og Elevorganisasjonen meiner det ikkje er føremålstenleg at elevane begynner på utdanningsløp der det er svært avgrensa utsikter til å få lærekontrakt. Dei meiner vidare at motivasjonen blir redusert dersom utsiktene til å få fullført opplæringsløpet blir vanskelege eller umoglege på grunn av mangel på læreplass.

Informasjon som nyttas av fylkeskommunane i dimensjoneringsarbeidet

Tabell 12 Informasjonskjelder i arbeidet med dimensjonering av opplæringstilbodet i yrkesfagleg Vg1. Fylkeskommunar i tal

Informasjonskjelde	Fylke i tal
Dei faglege ønska frå elevane ved søknad om opptak	17
Faktiske søkjartal for dei ulike utdanningsprogramma det aktuelle året	16
Tilgangen på lærebedrifter regionalt	16
Førre års tilgang på læreplassar i dei ulike faga	15
Eksisterande opplæringstilbod ved vidaregåande skular i fylket	15
Regionalt behov for faglært arbeidskraft på kort sikt	14
Statistikk om folketal og forventa befolkningsutvikling i ulike aldersgrupper	13
Regionalt behov for faglært arbeidskraft på lang sikt	12
Førre års søkjartal for dei ulike utdanningsprogramma	12
Opplæringstilbod som lèt seg realisere innanfor vedtekne økonomiske rammer	12
Tilgangen på lokale og utstyr i vidaregåande skular i fylket	8
Nasjonalt behov for faglært arbeidskraft	7
Nasjonale undersøkingar blant lærlingar, lærebedrifter og/eller instruktørar	3
Tilgangen på yrkesfaglærarar innan dei ulike utdanningsprogramma	3
Anna	3

Kjelde: Riksrevisjonens spørjeundersøking blant fylkeskommunane (N = 19).

Tabell 12 viser at talet på informasjonskjelder som blir nytta ved utrekninga av kor mange skuleplassar som trengst i yrkesfagleg Vg1, varierer mellom fylkeskommunane. Dei faglege ønska til elevane blir nytta av flest som grunnlag for utrekningane. Det omfattar både faktiske søkjartal det aktuelle opptaksåret og søkjartalet frå førre år.

Tabell 12 viser òg at nesten like mange bruker opplysningar om tilgangen på lærebedrifter regionalt og førre års tilgang på læreplassar innan dei ulike faga som informasjonskjelde for utrekningane. Dette samsvarer med funn i tidlegare undersøkingar, som har vist at kunnskap om arbeidslivets behov inngår i avgjerdsgrunnlaget for arbeidet med dimensjonering i fylkeskommunane.[79]

79) Econ (2007); Utdanningsdirektoratet (2011a).

Kunnskapsdepartementet opplyser at det har dialog med partane om behova i arbeidslivet, og viser i den samanhengen til at kvart av dei ni faglege råda skal utarbeide utviklingsrapportar to gonger i den fireårige perioden dei verkar. Rapportane skal ta for seg statusen i faga, utviklingstrekk i arbeidsmarknaden og kompetansebehov, og eventuelle forslag til endring av innhaldet i læreplanar. Det kan òg vere at endra kompetansebehov gjer det aktuelt å foreslå nye lærefag. Dei faglege råda har levert slike utviklingsrapportar både i 2014 og i 2015.

Departementet erfarer vidare at det kan vere krevjande for bedriftene å føreseie kompetansebehov på lengre sikt, og at innspela er ulike avhengig av bransje. Fylkeskommunane må i tillegg ta omsyn til at behova i arbeidslivet heile tida endrar seg, og det vil vere nesten uråd å ta omsyn til alle svingingar. Mykje kan endre seg i ein bransje på to år, mens dette på den andre sida er relativt kort tid om ein skal gjere endringar i eit utdanningsløp.

Vidare viser tabell 12 at ikkje alle fylkeskommunar legg vekt på informasjon knytt til nasjonalt behov for arbeidskraft i dimensjoneringsarbeidet. Tolv fylkeskommunar nyttar ikkje framskrivingar om behovet for arbeidskraft på nasjonalt nivå, for eksempel utarbeidd av SSB. Vidare er det samla sett omkring ein tredel som ikkje nyttar informasjon om tilsvarande behov på regionalt nivå.

Kunnskapsdepartementet opplyser at det som ei oppfølging av blant anna Meld. St. 18 (2012–2013) *Lange linjer – kunnskap gir muligheter* i 2013 oppretta eit treårig prosjekt som skal etablere eit system for analyse og formidling av framtidige kompetansebehov på nasjonalt nivå.[80] Departementet meiner desse analysane også vil vere relevante i det langsiktige dimensjoneringsarbeidet i fylkeskommunane, men at det vil bli nytta vesentleg meir dersom det også er mogleg å utarbeide liknande framskrivingar på region- eller fylkesnivå.

Ifølgje departementet er det no sett i gang eit pilotprosjekt i samarbeid med Kommunal- og moderniseringsdepartementet der fem fylkeskommunar er gitt i oppdrag å kartleggje kompetansebehova i eigen region framover, i samarbeid med relevante aktørar regionalt. Formålet er å styrkje kunnskapsgrunnlaget i fylkeskommunane for å betre balansen mellom tilbod og etterspurnad etter ulike typar arbeidskraft. Pilotprosjektet blei starta opp i desember 2015 og skal ferdigstillast i 2016. Hordaland fylkeskommune koordinerer arbeidet, og dei andre deltakarane er Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag, Troms og Østfold.

Kunnskapsdepartementet kjenner til at det er variasjon mellom fylkeskommunane i korleis dei utfører dimensjoneringsarbeidet, men har ikkje oppfatta noko ønske om at det bør utarbeidast særskilde pedagogiske verkemiddel for å medverke til utvikling av dette arbeidet. Utdanningsdirektoratet opplyser vidare at fylkesmannen ikkje fører tilsyn med dimensjoneringsarbeidet i fylkeskommunane på deira vegner.

I tillegg er det å halde på skuleplassar i distrikta tradisjonelt eit viktig argument i dimensjoneringa av opplæringstilbodet i mange fylke. Åtte fylkeskommunar svarer at dette er svært viktig for dimensjoneringsarbeidet.

Kunnskapsdepartementet meiner at utføringa av dimensjoneringsarbeidet er svært viktig for at fleire av søkjarane skal få læreplass. Erfaringane viser at om arbeidet skal fungere godt, må samarbeidet mellom skule, fylkeskommune og arbeidsliv bli tettare, samtidig som fylkeskommunane må skaffe eit godt nok kunnskapsgrunnlag. Departementet meiner vidare at eit av dei viktigaste tiltaka i dimensjoneringsarbeidet er den

80) Kunnskapsdepartementet (2015).

pågåande gjennomgangen av tilbodsstrukturen innan fag- og yrkesopplæringa (jf. punkt 5.6.4).

Kunnskapsdepartementet opplyser at det har arrangert eit arbeidsseminar med utvalde fylke om dimensjoneringsarbeidet. Siktemålet var å vise breidda i korleis fylkeskommunane arbeider, og gi departementet kunnskap om korleis dimensjoneringa blir utført i praksis. Det er ikkje trekt endelege konklusjonar basert på arbeidsseminaret, men nokre av erfaringane er tekne opp på samlingar i Forum for fylkesutdanningssjefar (FFU). Departementet opplyser vidare at det i samarbeid med partane i arbeidslivet også er sett i gang ein gjennomgang av tilbodsstrukturen i den yrkesfaglege opplæringa. Departementet meiner dette er eit svært relevant tiltak for arbeidet med betre dimensjonering. Hovudmålet med tiltaket er at tilbodsstrukturen i vidaregåande opplæring skal vere meir relevant for arbeidsmarknaden. Gjennomgangen av tilbodsstrukturen blir omtalt nærmare i punkt 5.6.4.

Utdanningsdirektoratet opplyser at det leverer statistikk, forsking og anna grunnlagsmateriale på nasjonalt nivå til dimensjoneringsarbeidet i fylkeskommunane. Direktoratet har derimot ikkje formalisert samarbeid med fylkeskommunane om utvikling av dimensjoneringa av opplæringstilbodet, og heller ikkje teke initiativ til eit slikt samarbeid.

Involvering av yrkesopplæringsnemndene og andre aktørar

I opplæringslova er det fastsett at yrkesopplæringsnemnda skal involverast i dimensjoneringsarbeidet i fylkeskommunane, og ifølgje samfunnskontrakten skal fylkeskommunane innlemme nemndene i dette arbeidet så tidleg som råd.

Alle fylkeskommunane svarer at yrkesopplæringsnemnda blir involvert i arbeidet, og at nemnda får høve til å medverke med skriftlege råd før det blir gjort endeleg politisk vedtak om kor mange skuleplassar fylket skal tilby innan dei ulike utdanningsprogramma. Ein gjennomgang av møteprotokollar i perioden 2013–2015 frå politisk nivå og nemnder i alle fylke stadfestar at dette har skjedd.

I ein rapport om temaet frå 2011 utarbeidd av Utdanningsdirektoratet på oppdrag frå Kunnskapsdepartementet kjem det fram eksempel på at nemnda ofte blir involvert seint i dimensjoneringsarbeidet. Dette gir mindre rom for å påverke den endelege politiske avgjerda.[81] Departementet opplyser at det på bakgrunn av blant anna denne rapporten har systematisk dialog med FFU om yrkesopplæringsnemnda sitt arbeid med dimensjonering og om gode eksempel frå fylkeskommunar der samarbeidet fungerer godt.

Gjennomgangen av møteprotokollane viser at yrkesopplæringsnemnda i fleire fylke har dimensjoneringsforslaget til behandling under to veker før den endelege politiske behandlinga. Dei fleste nemndene har likevel temaet til diskusjon også før dette. Gjennomgangen gir derfor ikkje grunnlag for å vurdere om forholdet som blei teke opp i rapporten frå 2011, er forbetra eller ikkje. Forutan nemndene involverer nesten alle fylkeskommunar både fylkespolitikarar og vidaregåande skular i svært stor grad i dimensjoneringsarbeidet. Av eksterne aktørar er det først og fremst opplæringskontor og dei store arbeidslivsorganisasjonane som blir involverte. 75 prosent av opplæringskontora opplyser i spørjeundersøkinga at dei i stor eller middels grad deltek i dette arbeidet. Åtte fylkeskommunar involverer også lærebedriftene.

81) Utdanningsdirektoratet (2011a).

5.6 Oppfølginga av fagleg svake elevar

Svara på spørjeundersøkingane blant bedrifter og offentlege verksemder tyder på at det er forhold ved opplæringa eleven får i skulen, som medverkar til at mange søkjarar ikkje får læreplass. Det arbeidet styresmaktene gjer for å betre kvaliteten på opplæringa i skulen og oppfølginga av fagleg svake elevar, er derfor svært viktig for å auke talet som får læreplass.

5.6.1 Kva innverknad karakterar og fråvær har på sjansane til å få læreplass

Private lærebedrifter peiker på mangel på tilstrekkeleg kvalifiserte søkjarar som ei avgrensing på inntaket deira av lærlingar (jf. punkt 5.1.1), mens nær halvparten av opplæringskontora med private medlemsbedrifter også peiker på svak kompetanse som ei årsak.

Faktaboks 4 Karakterskala for vidaregåande skule

Karakterskalaen for vidaregåande skule er fastsett i forskrift til opplæringslova § 3-4. Skalaen går frå 1 til 6, der 6 er høgaste karakter. Dei enkelte karaktergradene har desse tydingane:

- karakteren 6 – eleven har svært god kompetanse i faget
- karakteren 5 – eleven har mykje god kompetanse i faget
- karakteren 4 – eleven har god kompetanse i faget
- karakteren 3 – eleven har nokså god kompetanse i faget
- karakteren 2 – eleven har låg kompetanse i faget
- karakteren 1 – eleven har svært låg kompetanse i faget

Analyse av talmateriale frå Vigo om læreplassøkjarane med ungdomsrett viser at i 2014 og 2015[82] hadde dei som fekk læreplass, høgare gjennomsnittskarakter[83] enn dei som ikkje fekk læreplass. Begge åra skil det i gjennomsnitt omkring ein halv karakter mellom gruppene.[84] Vidare hadde dei som fekk læreplass, noko lågare fråvær i desse åra, i gjennomsnitt 5 prosent fråvær, mot 9 prosent fråvær blant dei som ikkje fekk.

Tabell 13 Sjansar for å få læreplass basert på karakterar og fråvær. Gjennomsnittskarakter og fråværsprosent ved avslutta Vg2 for elevar med ungdomsrett i inntaksåra 2014 og 2015. Heile landet

		Fråværsprosent						
Gjennomsnitts-karakter		Under 5 prosent	5–9 prosent	10–14 prosent	15–19 prosent	Over 20 prosent	Totalt	
							I prosent	I tal
1		12 %	6 %	2 %	7 %	9 %	8 %	458
2		41 %	38 %	33 %	27 %	22 %	34 %	5 652
3		66 %	58 %	50 %	43 %	38 %	59 %	15 173
4		79 %	71 %	62 %	54 %	46 %	76 %	11 855
5		82 %	78 %	81 %	50 %	50 %	82 %	1 935
6		100 %	100 %				100 %	5
Totalt	I prosent	72 %	58 %	47 %	36 %	25 %	61 %	35 043
	I tal	19 666	7 812	3 631	1 885	2049		

Kjelde: Vigo (2015) (N = 35 043)

82) Vigo-tala er oppdaterte per 1. november 2015. Det inneber at talmateriale ikkje er fullstendig for 2015, og at søkjarar kan få læreplass seinare enn dette.
83) Utrekning av gjennomsnittskarakter: talet på karakterpoeng delt på 10 (jf. Samordna opptak 2015).
84) Totalt for begge åra er 6215 søkjarar som ikkje er registrerte med karakterpoeng, eller som har lågare karaktersnitt enn 1, utelatne frå analysen.

Som tabell 13 viser, fekk over 70 prosent av søkjarane[85] læreplass i 2014 og 2015 med 4 eller meir i karaktersnitt og under 10 prosent fråvær.[86] Tabell 13 viser også at gode karakterar kan kompensere for høgt fråvær. Sjølv med 20 prosent fråvær eller meir fekk omkring halvparten av søkjarane med slike karaktersnitt læreplass.

Tabell 13 viser vidare at dersom søkjarar har låge karakterar, blir sjansane for å få læreplass sterkt reduserte sjølv om søkjaren har lågt fråvær. Berre 12 prosent av søkjarane i 2014 og 2015 fekk læreplass med under 2 i karaktersnitt og under 5 prosent fråvær. Det er likevel svært få søkjarar som har anten høg gjennomsnittskarakter og høgt fråvær eller låg gjennomsnittskarakter og lågt fråvær.[87]

5.6.2 Aktuelle tiltak for fagleg svake elevar som ønskjer læreplass

I spørjeundersøkinga blei fylkeskommunane presenterte for bakgrunnsinformasjon om tre fiktive yrkesfagelevar med ulike faglege og sosiale utfordringar (sjå tekstboks 5). Kvar fylkeskommune blei bedt om å ta stilling til kva tiltak dei vurderte som aktuelle for oppfølginga av elevane. Svara går fram av tabell 14.

Faktaboks 5 Bakgrunnsinformasjon om tre fiktive yrkesfagelevar, nytta i Riksrevisjonens spørjeundersøking blant fylkeskommunane

Silje (17 år) går Vg2 IKT-servicefag. Ho ønskjer primært læreplass innan IKT-servicefaget. Seint i 1. termin har Silje svake karakterar (karakter 2) i fag som er relevante for lærefaget, ho viser låg motivasjon for opplæringa og har svært høgt ugrunna fråvær.

Even (17 år) går Vg2 byggteknikk. Han ønskjer primært læreplass i tømrarfaget. Tidleg i 1. termin viser Even svake faglege evner og svak motivasjon for opplæringa. Han har fleire svake karakterar (karakter 2) og har "ikkje stått" i eitt av faga som er relevante for lærefaget. I tillegg har han svært høgt ugrunna fråvær.

Lars (17 år) går Vg1 teknikk og industriell produksjon. Han ønskjer etter kvart læreplass innan bilfaget. Mot slutten av 2. termin har han både gode og svake karakterar, men har stått i alle fag og lågt fråvær. Lars har diagnosen Aspergers syndrom, som i hans tilfelle heng saman med tidvis låg konsentrasjon og avgrensa sosiale dugleikar.

85) Søkjarar som ikkje er registrerte med karakterpoeng eller som har lågare karaktersnitt enn 1, er utelatne frå analysen.
86) Fråværsutrekning basert på at eitt ordinært skuleår er 982 klokketimar fordelt på 190 skuledagar i året, noko som gir eit gjennomsnitt ved 100 prosent oppmøte på skulen på ca. 5 timar per dag.
87) Til saman i 2014 og 2015 var det for eksempel berre fire søkjarar som hadde 5 i gjennomsnittskarakter og over 20 prosent fråvær, mens det var 25 søkjarar som hadde under 2 i gjennomsnittskarakter og under 5 prosent fråvær.

Tabell 14 Aktuelle tiltak for oppfølging av tre fiktive yrkesfagelevar med ulike faglege og sosiale utfordringar. Fylkeskommunar i tal

	Silje	Even	Lars
Tilbod om yrkesfagleg og sosialpedagogisk rådgiving	13	15	5
Tilbod om å delta i gruppe av elevar som blir følgde tettare fagleg og sosialt ut 2. termin av Vg2	7	11	4
Eleven blir tilrådd å søkje opplæringskontrakt	4	8	5
Tilbod om spesialundervisning / fagleg tett oppfølging på individnivå	5	7	4
Førebu bruk av ekstra fylkeskommunale tilskotsmidlar dersom eleven viser seg vanskeleg å formidle til læreplass	4	7	8
Pedagogisk-psykologisk teneste (PPT) får i oppdrag å utarbeide ei sakkyndig vurdering av eleven	1	4	9
Førebu søknad om statleg tilskot til bedrifter som tek inn søkjarar med særskilde behov	1	3	10
Ingen, men det bør gjerast ei ny vurdering av eleven tidleg i 2. termin (svaralternativ berre for Even og Lars)	–	1	0
Eleven blir rådd til å endre primærønsket sitt til eit anna lærefag der det er enklare å få læreplass	4	1	1
Inga oppfatning	1	1	1
Førebu tidleg utplassering i ei bedrift (svaralternativ berre for Lars)	–	–	14
Totalt	**39**	**57**	**60**

Kjelde: Riksrevisjonens spørjeundersøking blant fylkeskommunane (N = 19)

Tabell 14 viser at fylkeskommunane foreslår mange tiltak for alle elevane, men det er ei viss spreiing i kva for tiltak som blir vurdert sette i verk overfor den enkelte eleven.

Tabell 14 viser vidare at det blir vurdert færrast tiltak overfor *Silje*, som har svake karakterar og høgt ugrunna fråvær, og det er mindre spreiing i kva tiltak fylkeskommunane vil setje i verk enn for dei andre elevane. Tilbod om yrkesfagleg og sosialpedagogisk rådgiving blir vurdert som mest aktuelt av dei fleste.

Fylkeskommunane vurderer langt fleire tiltak som aktuelle overfor dei to andre elvane. Overfor *Even*, som i tillegg til svake karakterar og høgt ugrunna fråvær har *ikkje stått* i eitt fag, er det òg flest som vurderer tilbod om yrkesfagleg og sosialpedagogisk rådgiving som aktuelt. I tillegg er det stor spreiing i kva tiltak fylkeskommunane vurderer som aktuelle for denne eleven.

Flest tiltak blir vurderte som aktuelle overfor *Lars*, som har diagnosen Aspergers syndrom, lågt fråvær og varierande karakterar. For denne eleven er det også størst spreiing i kva for tiltak som er rekna som aktuelle. 14 fylkeskommunar ville førebudd tidleg utplassering i ei bedrift, mens over halvparten også ville gjort førebuingar for søknad om statleg tilskot til bedrifter som tek inn søkjarar med særskilde behov.

Svara tyder på at oppfølginga av elevar med likearta faglege og sosiale utfordringar kan bli vurdert noko ulikt mellom fylkeskommunane. Vidare viser svara at dei skjønnsmessige vurderingane av kva for tiltak og omfang av tiltak som skal nyttast overfor slike elevar, er krevjande og varierer mellom fylkeskommunane.

5.6.3 Bruk av lærekandidatordninga

Mens lærlingar inngår lærekontrakt med sikte på eit fagbrev eller sveinebrev, inngår lærekandidatar opplæringskontrakt med sikte på ei mindre omfattande avsluttande prøve. I kontrakttida kan ein lærekontrakt endrast til ein opplæringskontrakt, og ein

opplæringskontrakt kan endrast til ein lærekontrakt. Det er fylkeskommunen som gir samtykke til ei eventuell endring, jf. opplæringslova § 4-6.

Lærekandidatane mottek eit kompetansebevis etter greidd kompetanseprøve som dokumentasjon på at opplæringa er gjennomført. Dei oppnår grunnkompetanse og ikkje full studie- eller yrkeskompetanse, som ved fullført vidaregåande opplæring.

Tabell 15 Nye opplæringskontraktar i perioden 2011–2015. Alle søkjarar. Heile landet og fylkesvis per 1. oktober

			Endring 2011–2015	
Fylke	**2011**	**2015**	**I tal**	**I prosent**
Østfold	104	173	69	66 %
Buskerud	80	92	12	15 %
Vestfold	124	91	-33	-27 %
Sør-Trøndelag	40	90	50	125 %
Hordaland	86	75	-11	-13 %
Nord-Trøndelag	44	63	19	43 %
Akershus	39	58	19	49 %
Møre og Romsdal	62	58	-4	-6 %
Sogn og Fjordane	21	50	29	138 %
Telemark	41	49	8	20 %
Nordland	40	49	9	23 %
Oppland	36	46	10	28 %
Rogaland	61	45	-16	-26 %
Vest-Agder	31	43	12	39 %
Hedmark	30	38	8	27 %
Aust-Agder	31	37	6	19 %
Troms	26	31	5	19 %
Oslo	15	29	14	93 %
Finnmark	9	21	12	133 %
Heile landet	**920**	**1138**	**218**	**24 %**

Kjelde: Utdanningsdirektoratet (2015c og 2016)

Tabell 15 viser at det totalt for heile landet blei inngått 1138 nye opplæringskontraktar i 2015. Dette er ein auke på 24 prosent sidan 2011. Tabell 15 viser vidare at det er fylkesvis variasjon i bruken av kontrakttypen. I perioden 2011–2015 har det vore ein auke i nye opplæringskontraktar i 15 fylke, mens det har vore ein nedgang i fire fylke.

Kunnskapsdepartementet opplyser i brev at ca. 9 prosent av elevane på 10. trinn i grunnskulen får spesialundervisning (det vil seie om lag 7000 av 64000 elevar). Departementet meiner det er grunn til å tru at dei fleste av desse vel eit løp innan fag- og yrkesopplæringa når dei begynner i vidaregåande opplæring, og at dette medverkar til å forklare talet på opplæringskontraktar.

Verken Kunnskapsdepartementet eller Utdanningsdirektoratet har fastsett særskilde kriterium for kva som krevst for at det skal kunne bli inngått opplæringskontrakt i staden for lærekontrakt. Direktoratet opplyser at det er oppfølgingstenesta og pedagogisk-psykologisk teneste i fylka som tilrår om ein elev bør søkje om opplæringskontrakt i staden for lærekontrakt. Ifølgje direktoratet bør eleven ha fått

påvist ein diagnose for å vere aktuell for lærekandidatordninga, og det er i utgangspunktet ikkje tilstrekkeleg at eleven har svake karakterar.

I spørjeundersøkinga blei det spurt om kva kriterium fylkeskommunen legg til grunn for å velje ut elevar som blir tilrådde å søkje opplæringskontrakt. Svara viser at blant anna karakterar, fråvær og fysiske og psykiske utfordringar ligg til grunn for desse vurderingane. Svara på spørsmålet om aktuelle tiltak overfor dei tre fiktive elevane med ulike faglege og sosiale utfordringar, jf. punkt 5.6.2, viser òg at ordninga blir nytta ulikt. For alle elevane er det minimum fire fylkeskommunar som tilrår opplæringskontrakt sjølv om elevane har ulike utfordringar.

Fylkeskommunane i Østfold og Vestfold, som begge har mange lærekandidatar, meiner ordninga er viktig for å hindre fråfall hos ei gruppe elevar som ikkje kan ventast å fullføre eit ordinært lærlingløp. Ungdom som opplever at full yrkeskompetanse blir for krevjande, blir i desse fylka oppmuntra til å velje lærekandidatordninga. Vestfold fylkeskommune meiner det i praksis er snakk om å oppfylle retten til tilpassa opplæring for desse elevane.

Ifølgje Utdanningsdirektoratet er det usikkert kva jobbsjansar lærekandidatane har om dei greier kompetanseprøva etter avslutta læretid. Det er ikkje gjort mange studiar som omfattar lærekandidatordninga. Ei undersøking gjennomført for Akershus fylkeskommune viser at lærlingar med fag-/sveinebrev i fylket kjem betre ut på arbeidsmarknaden enn lærekandidatar. Lærekandidatar med oppnådd grunnkompetanse kjem derimot betre ut enn dei som har slutta utan å fullføre den vidaregåande opplæringa. Denne undersøkinga viser vidare at svært få lærekandidatar med oppnådd grunnkompetanse held fram mot fag- og sveinebrev.[88]

Kunnskapsdepartementet kjenner til at det er variasjon mellom fylkeskommunane i kven som får tilbod om lærekandidatordninga. Departementet viser til at fylkeskommunane har arenaer for erfaringsutveksling der dei også kan ta opp lærekandidatordninga, blant anna fylkeskommunalt kvalitetsnettverk for betre gjennomføring og auka kvalitet i grunnopplæringa, og nettverkssamlingar i samband med Program for betre gjennomføring.

Kunnskapsdepartementet opplyser at det vurderer å sjå nærmare på lærekandidatordninga, men har først valt å etablere praksisbrevordninga. Praksisbrev har vore ei forsøksordning i fleire år og inneber at den vidaregåande opplæringa først og fremst blir gjennomført som to års praktisk opplæring i bedrift. Forsøket er forlenga til 2018. Departementet meiner at mange elevar som i dag blir tekne inn i lærekandidatordninga, har evner som kunne gjort dei aktuelle for praksisbrevordninga, og at lærekandidatordninga i enda større grad bør nyttast for elevar som har store lærevanskar, eller som av ulike årsaker ikkje evnar å fullføre vidaregåande skule.

Tilskotsordninga for bedrifter som tek inn søkjarar med særskilde behov

I samfunnskontrakten er det fastsett at statlege styresmakter skal utarbeide nye retningslinjer for støtte til bedrifter som tek inn lærlingar som av ulike årsaker er vanskelege å formidle til læreplass.

Til dette formålet forvaltar Utdanningsdirektoratet tilskotsordninga for lærebedrifter som tek inn lærlingar og lærekandidatar med særskilde behov. Særskilde behov vil seie at søkjarane ikkje har eller ikkje vil få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet.[89] Målet med tilskotsordninga er å stimulere lærebedrifter til å gi

88) NIFU (2014e).
89) Utdanningsdirektoratet (2015g).

søkjarar med særskilde behov høve til å oppnå ei fagutdanning eller delar av ei fagutdanning, og dermed å styrkje sjansane deira til å jobbe i det ordinære arbeidslivet.

Fylkeskommunane vidareformidlar søknader om tilskot frå lærebedriftene til Utdanningsdirektoratet. Kunnskapsdepartementet opplyser at det sidan 2007 har vore ein jamn auke i søknadstalet. Departementet har inntrykk av at fylkeskommunane over tid er blitt meir medvitne om at dei kan bruke denne ordninga. Alle fylkeskommunar med unntak av Østfold opplyser at dei i perioden etter 2011 har nytta tilskotet.

Tilskotet skal finansiere kostnader som ikkje blir dekte av lærlingtilskotet (basistilskot I), og blir ifølgje Utdanningsdirektoratet berre gitt til dekning av ekstra personellressursar i samband med opplæringa (maks 6 timar per veke i 47 veker).[90] Før 2011 kunne tilskotet også dekkje lønnsmidlar, ekstra forbruk av materiell og utgifter i samband med tilrettelegging av avsluttande prøve.

Tabell 16 Tilskot til opplæring av lærlingar og lærekandidatar med særskilde behov. Tal på søknader og endelege timesatsar i perioden 2011–2015

År	Lærlingar	Lærekandidatar	Sum	Rettleiande sats per time
2011	122	204	326	kr 325
2012	194	334	528	kr 335
2013	214	337	551	kr 346
2014	226	400	626	kr 358
2015	301	554	855	kr 370

Kjelder: Kunnskapsdepartementet (2011–2015); Utdanningsdirektoratet (2015e, og 2016)

Tabell 16 viser at det totale talet på søknader er meir enn dobla i perioden 2011–2015. Det har også vore ei dobling i talet på søknader om støtte til opplæring av lærekandidatar. Totalt kom det ifølgje Utdanningsdirektoratet inn 855 søknader i 2015, og det blir i utgangspunktet gitt ein sats per time på kroner 370.

Tilskotet er budsjettstyrt, og løyvingane i statsbudsjettet har direkte innverknad på storleiken på tilskotet. Dersom søknadsmengda er større enn budsjettramma, blir satsen i utgangspunktet avkorta. Det inneber at tilskotet til den enkelte tilskotsmottakaren blir redusert. I 2012 og 2013 skjedde det ei avkorting av satsen, men det blei gitt tilleggsløyving gjennom revidert budsjett som kompenserte bedriftene som søkte, jf. Innst. 360 S (2014–2015) og Prop. 119 S (2014–2015). For 2015 blei det over statsbudsjettets kapittel 225, post 70 *Tilskott til opplæring av lærlingar og lærekandidatar med særskilde behov* løyvd omkring 50,5 mill. kroner.[91] For å følgje opp den aukande søknadsmengda foreslo Kunnskapsdepartementet at løyvinga for 2016 blei auka til 57,9 mill. kroner.

LO meiner det kan motivere fleire bedrifter til å ta inn søkjarar som treng ekstra oppfølging dersom fordelinga av tilskotet til lærlingar og lærekandidatar med særskilde behov blir meir føreseieleg. Dette grunngir LO med at ei lærebedrift som tek på seg eit slikt omfattande opplæringsansvar, no ikkje veit om meirkostnadene blir kompenserte.

90) Utdanningsdirektoratet (2015e).
91) Prop. 1 S (2015–2016) Kunnskapsdepartementet.

Tilskot til inntak av minoritetsspråklege søkjarar
For å stimulere lærebedrifter til å inngå fleire lærekontraktar med minoritetsspråklege blei ordninga utvida i 2013 til også å omfatte lærlingar og lærekandidatar som har svake norskdugleikar og kort butid i Noreg (inntil seks år ved søknadstidspunktet).

Søkjarar som ikkje er fødde i Noreg, er i Vigo registrerte med den datoen dei kom til landet. Alle er ikkje nødvendigvis minoritetsspråklege. Både i 2014 og 2015 var det mange av desse søkjarane med ungdomsrett som ikkje fekk læreplass. Det gjaldt 60 prosent av omkring 600 søkjarar i 2014 og 55 prosent av omkring 1150 søkjarar i 2015.

I begge åra var det under 8 prosent av søkjarane med denne bakgrunnen som ikkje hadde greidd å bestå skuleopplæringa. Dei frå denne gruppa som bestod Vg2, men som ikkje fekk læreplass, hadde likevel eit klart svakare karaktersnitt enn gjennomsnittet blant alle søkjarar med ungdomsrett som ikkje fekk læreplass.

5.6.4 Bruk av offentlege verkemiddel for å følgje opp fagleg svake elevar og utvikle opplæringa i skulen

Tiltak for å betre kvaliteten på opplæringa i skulen

Ifølgje samfunnskontrakten skal Kunnskapsdepartementet gjennom jamleg dialog med partane i arbeidslivet vurdere behov for justeringar som sikrar kvalitet og relevans i fag- og yrkesopplæringa. Vidare skal elevar som står i fare for ikkje å fullføre vidaregåande skule, følgjast tettare opp gjennom satsinga Ny GIV. Andre tiltak som blir nemnde, er blant anna hospiteringsordningar og kompetanseheving for yrkesfaglærarar og instruktørar. Fylkeskommunane skal ifølgje samfunnskontrakten sørgje for ein kvalitet i tilbodet som gjer at elevane får den opplæringa dei har krav på i samsvar med læreplanar og forskrifter.

Utdanningsdirektoratet opplyser at det på oppdrag frå Kunnskapsdepartementet, og som ei oppfølging av Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei*, har sett i verk ulike tiltak for å setje elevane betre i stand til å gjennomføre vidaregåande opplæring og kvalifisere dei til læreplass.

Arbeidet med utvikling av læreplanar for yrkesfaga
Læreplanar har forskriftsstatus og inneheld forpliktande kompetansemål som klarlegg nasjonale forventningar til kva eleven skal meistre i dei enkelte faga.[92] Utdanningsdirektoratet opplyser at dei byggjer på gjeldande styringsdokument, slik som stortingsmeldingar og komitéinnstillingar, i tillegg til lover og forskrifter som omtaler læreplanar, når dei utformar eller reviderer læreplanar.

På oppdrag frå Kunnskapsdepartementet arbeider Utdanningsdirektoratet med ein gjennomgang av tilbodsstrukturen i fag- og yrkesopplæringa i samarbeid med partane i arbeidslivet, jf. opplæringslova § 12-5. Samarbeidet skjer gjennom SRY og dei ni faglege råda. Etter planen skal forslag til endringar i tilbodsstrukturen leverast til Kunnskapsdepartementet i 2016.

Siktemålet med gjennomgangen er ifølgje Utdanningsdirektoratet å styrkje relevansen og kvaliteten i opplæringstilbodet, slik at opplæringa betre kan oppfylle behova til både elevar og arbeidslivet. Kunnskapsdepartementet meiner denne gjennomgangen er eit av dei viktigaste tiltaka for å utvikle det arbeidet fylkeskommunane gjer for å dimensjonere opplæringstilbodet (jf. punkt 5.5). Alle lærefaga blir gjennomgått og målte opp mot kriterium knytte til søknadsmengd og rekruttering, gjennomføring og

92) Utdanningsdirektoratet (2012).

verdsetjing i arbeidslivet. Departementet har ifølgje Utdanningsdirektoratet peikt på at det skal leggjast spesiell vekt på verdsetjing i arbeidslivet. Ifølgje direktoratet opnar mandatet vidare for endringar både i talet på lærefag, i lengda på opplæringsløpet og i plasseringa i vidaregåande opplæring eller høgskule.

Tiltak for auka gjennomføring i vidaregåande opplæring
To nasjonale satsingar er initierte sidan 2010 for å få fleire elevar til å gjennomføre og få godkjent vidaregåande opplæring, høvesvis Ny GIV (2010–2013) og Program for betre gjennomføring i vidaregåande opplæring (2014–2017). Målet med Ny GIV var å auke gjennomføringsgrada i vidaregåande opplæring frå 69 prosent i 2010 til 75 prosent innan 2015. Satsinga er omtalt som eit av tiltaka i samfunnskontrakten.

Ny GIV var samansett av fleire delprosjekt, blant anna overgangsprosjektet og FYR (Fellesfag–Yrkesretting–Relevans). Overgangsprosjektet var eit samarbeid mellom kommune og fylkeskommune om tettare oppfølging av svakt presterande elevar som risikerte ikkje å meistre overgangen til vidaregåande opplæring. FYR-prosjektet hadde som mål å betre yrkesrettinga av fellesfaga på yrkesfaglege utdanningsprogram. Frå 2014 til 2016 er FYR organisert som eit sjølvstendig prosjekt, og ansvaret er overført frå Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet. FYR-prosjektet er retta mot alle elevar på yrkesfaglege utdanningsprogram, ikkje berre dei som presterer svakast.[93]

Kunnskapsdepartementets oppsummering av Ny GIV viser at arbeidet har vore svært krevjande, og at svært få fylkeskommunar har ei gjennomføring som er i tråd med måla dei sjølv har sett på området. Sjølv om merksemda om arbeidet har auka i alle fylke og det er blitt gjennomført mange kvalitetstiltak, har arbeidet ifølgje oppsummeringa vore lite systematisk.[94] Vidare viste oppsummeringa at positive verknader frå Ny GIV på ungdomssteget i mange tilfelle tapte seg i vidaregåande opplæring. På denne bakgrunnen inviterte Kunnskapsdepartementet alle fylkeskommunar til ei vidareføring av Ny GIV i vidaregåande opplæring.[95] Det nye *Program for betre gjennomføring i vidaregåande opplæring* blei etablert i 2014 og skal halde på til og med 2017.

Målet med programmet er å auke gjennomføringa gjennom tiltak retta mot elevar som *er* i skulen, og ungdom som står *utanfor* skule og arbeid. Det er etablert eit nasjonalt nettverk med representantar frå alle fylkeskommunane. Nettverket blir leidd av Kunnskapsdepartementet. Formålet er å betre kunnskapsdelinga mellom fylka og dermed betre kvaliteten på arbeidet mot fråfall i skulane.

Ein annan viktig del av programmet er å setje i gang ny forsking for å få meir sikker kunnskap om kva som aukar gjennomføringa i vidaregåande opplæring. I 2016 blir det sett i gang ein omfattande innsats for å finne fram til tiltak som har dokumentert effekt i arbeidet for å redusere fråfallet. Eit hovudpoeng med satsinga er ei systematisk utprøving av tiltak lokalt for å undersøkje kva som har effekt, og eventuelt kvifor det har effekt, før ein avgjer om tiltak skal bli sette i verk over heile landet.

Utdanningsdirektoratet opplyser i intervju at i samband med arbeidet med å styrkje kvaliteten på opplæringa i skulen, inngår *elevane sitt utbytte av læringa i skulen* som eit av fellestemaa i dei nasjonale tilsyna som fylkesmannsembeta utfører i perioden 2014–2017. Temaet inkluderer også fag- og yrkesopplæring som blir gjennomført i skulen.

93) Utdanningsdirektoratet (2014e).
94) Kunnskapsdepartementet (2014).
95) Kunnskapsdepartementet (2013a).

Bruk av spesialundervisning eller ekstra oppfølging
Tilpassa opplæring skal ifølgje opplæringslova § 1-3 sikre at opplæringa tek utgangspunkt i evnene og føresetnadene til den enkelte eleven. Elevar som ikkje har eller ikkje kan forventast å få utbytte av den ordinære opplæringa, har etter opplæringslova § 5-1 rett til spesialundervisning.

Vedtak om spesialundervisning blir gjort etter at pedagogisk-psykologisk teneste har gjort ei sakkyndig vurdering av opplæringsbehovet til eleven. Skulen skal utarbeide ein individuell opplæringsplan for spesialundervisninga. Planen skal innehalde mål for opplæringa og kva slags opplæring som er nødvendig for å nå desse måla.

Kunnskapsdepartementet opplyser at det for heile landet er ca. 3 prosent av elevane som får spesialundervisning i vidaregåande skule. Departementet har enno ikkje tal som viser korleis dette fordeler seg på elevar som går yrkesfag og studiespesialisering.

Vidare har alle fylkeskommunar i eitt eller fleire år etter 2011 gjennomført sommarskule for elevar på Vg1 som ikkje har stått i eitt eller fleire fellesfag, som matematikk, naturfag og engelsk. Sommaren 2015 arrangerte 13 av 19 fylkeskommunar eit tilbod om sommarskule for elevane.[96]

Hospiteringsordningar og andre tiltak for å auke samarbeidet mellom skule og arbeidsliv
Utdanningsdirektoratet opplyser at hospiteringsordningar der yrkesfaglærarar hospiterer i bedrifter, er eit samarbeid mellom skular og arbeidsliv som blei sett i verk som eit utviklingsprosjekt før samfunnskontrakten blei underteikna.

Ordninga er eit tilbod til instruktørar i lærebedrifter, faglege leiarar, yrkesfaglærarar og rådgivarar om å hospitere i ein skule eller i ei lærebedrift. Opphaldet må vare i minst fem dagar. Formålet med hospiteringa er å gjere yrkesopplæringa betre, styrkje samarbeidet mellom skule og arbeidsliv og medverke til å sjå opplæringa i eit samanhengande fireårig løp.[97] Alle fylkeskommunar utanom éin opplyser at dei nyttar hospiteringsordningar for tilsette i skular og lærebedrifter.

Yrkesfaglærarløftet er ei ny satsing i statsbudsjettet for 2016. Målet er å betre kvaliteten på undervisninga, rekruttere yrkesfaglærarar og utvikle kompetansen til yrkesfaglærarane. Kunnskapsdepartementet opplyser at det også arbeider med å etablere ei stipendordning frå hausten 2016 som skal medverke til å rekruttere fleire yrkesfaglærarar frå arbeidslivet.

Departementet opplyser at det òg er etablert andre tiltak som skal støtte opp om auka læring og kvalitet i opplæringa og samarbeid mellom skule og arbeidsliv. Blant anna gjeld det ordninga der yrkesfaglærarar kan få fagleg oppdatering i regi av arbeidslivet, midlar til samarbeid mellom skule og lokalt arbeidsliv og tilskot til yrkesfaglege skulekonkurransar drivne av WorldSkills Norway.[98]

Tiltak for auka arbeidspraksis undervegs i skuleopplæringa
Nær 60 prosent av dei private bedriftene som ikkje tek inn lærlingar, meiner at auka arbeidspraksis undervegs i skuleopplæringa kan medverke til at dei begynner å ta inn lærlingar (jf. punkt 5.1.1). Ein tredel av opplæringskontora peiker på det same.

96) Jf. informasjon på nettsidene til fylkeskommunane.
97) Utdanningsdirektoratet (2014f).
98) WorldSkills Norway er ein organisasjon eigd av NHO, LO, Utdanningsdirektoratet, KS og ei rekkje landsforeiningar, fagforbund, opplæringskontor, skular og fylkeskommunar.

Faget prosjekt til fordjuping
Prosjekt til fordjuping blei etablert som eit praktisk fag som ein del av Kunnskapsløftet. Faget har som målsetjing å gi elevane ei oppleving av at opplæringa er relevant for den framtidige yrkesutøvinga, og medverke til å hindre fråfall i skulen. I Vg1 skal elevane få høve til å prøve ut enkelte eller fleire sider av aktuelle lærefag, og i Vg2 skal dei få erfaring med innhald, oppgåver og arbeidsmåtar som karakteriserer dei ulike yrka i utdanningsprogramma.[99]

Alle fylkeskommunane svarer at prosjekt til fordjuping i hovudsak blir gjennomførte ute i lokale verksemder i Vg2. Fafos evaluering frå 2012 viste at faget i Vg1 i stor grad blir gjennomført i skulen, som klasseromsprosjekt eller i skuleverkstaden. Alle fylkeskommunane svarer vidare at prosjekt til fordjuping er svært viktig for arbeidet med å auke talet på læreplassar, og dei meiner at faget har mykje å seie for dette arbeidet innan alle utdanningsprogram. Over 40 prosent av opplæringskontora meiner at faget er svært viktig for arbeidet, og det er berre lærlingtilskotet som fleire kontor meiner er svært viktig for å auke talet på læreplassar. At medlemsbedriftene kjenner søkjaren frå utplassering i prosjekt til fordjuping, vurderer opplæringskontora som ei svært viktig årsak til at medlemsbedriftene tek inn eleven som lærling.

Forsking viser at faget er den faktoren i Kunnskapsløftet med klarast effekt på elevane når det gjeld avklaring av yrkesval, motivasjon for utdanninga, utsikter til læreplass og forståing av samanhengen mellom teori og praksis. Elevorganisasjonen meiner konsekvensane av at elevane ikkje kjem tidleg ut i bedrifter, er at det blir vanskelegare å få læreplass, fordi dei mistar ein god sjanse til å etablere kontaktar i den relevante bransjen.

Kunnskapsdepartementet meiner arbeidslivsfaget i ungdomsskulen og prosjekt til fordjuping i vidaregåande skule er viktige tiltak for å gjere utdanningane meir arbeidsretta og meir motiverande for elevane. Per oktober 2015 vurderer departementet innrettinga av prosjekt til fordjuping, men det har førebels ikkje konkludert. Utdanningsdirektoratet har hatt ei høyring om forslag til endringar i forskrifta som regulerer faget, blant anna om ein større del av opplæringa skal skje ute i bedriftene, men det er ikkje fastsett endringar.[100]

Vekslingsmodellar som alternativ til 2 + 2-modellen
Fylkeskommunane kan avvike frå 2 + 2-modellen ved å ta i bruk ein vekslingsmodell med meir veksling mellom opplæring i skule og opplæring i bedrift. Siktemålet er blant anna å gjere utdanningane meir relevante for arbeidsgivarar og å lette overgangen frå skule til arbeidsliv for elevane.

Utdanningsdirektoratet begynte å prøve ut vekslingsmodellar i helse- og oppvekstfag i 2013, og dette blei i 2014 utvida til å omfatte sju utdanningsprogram og 13 fylkeskommunar. 16 fylkeskommunar svarer at dei har nytta vekslingsmodell eller andre alternativ til 2 + 2-modellen.

Fleire fylkeskommunar erfarer at belastninga på kapasiteten i lærebedriftene aukar når meir av opplæringa undervegs i skuleopplæringa skal skje ute i bedriftene. Dette kan ifølgje desse fylkeskommunane medverke til auka utfordringar med å skaffe læreplassar, fordi elevane som er ute i praksis i Vg1 og Vg2, tek opp mykje opplæringskapasitet. Andre fylkeskommunar har ikkje erfaringar med at dette gir auka utfordringar for læreplassarbeidet.

99) Utdanningsdirektoratet (2011b).
100) Utdanningsdirektoratet (2015i).

Utstyrssituasjon
Fylkeskommunane pliktar å gi elevane ei fullverdig opplæring i tråd med kompetansemåla i læreplanen. Forsking viser at både elevar og lærarar peiker på at yrkesfagleg praksis i skulen, i kontrast til klasseromsundervisning, er ei avgjerande erfaring for læring og motivasjonsutvikling blant elevane.[101] Praksisorientert undervisning føreset blant anna at skulane har nødvendig utstyr og undervisningsmateriell som er tilstrekkeleg oppdatert for å kunne gi god opplæring.

Både organisasjonar som representerer lærarar og elevar, har peikt på utfordringar som gjeld utstyrssituasjonen. Utdanningsforbundet gjennomførte i 2013 ei spørjeundersøking blant medlemmene sine. Om lag 300 yrkesfaglærarar i vidaregåande skule svarte på undersøkinga. Blant desse mangla éin av fire det utstyret læreplanen krev, og éin av fem hadde ikkje tilstrekkeleg kompetanse til å bruke maskiner eller utstyr som blei nytta i opplæringa.[102]

Elevorganisasjonen får tilbakemeldingar frå elevar og lærarar om at mange skular ikkje heng med på den teknologiske utviklinga i arbeidslivet på grunn av utdatert utstyr. Elevorganisasjonen meiner at det er gap mellom kompetansen skulen gir, og kompetansen arbeidslivet treng. Maskinentreprenørenes Forbund meiner også at ulikskapar i ressursgrunnlaget frå skule til skule fører til store forskjellar i dugleiksnivå hos elevane. Dette medverkar ifølgje forbundet til uvisse blant bedriftene om kva kompetanse dei kan forvente at yrkesfagelevane har.

Utdanningsdirektoratet har sett i gong ei kartlegging for å få oversikt over omfanget og kvaliteten på utstyret i vidaregåande opplærling. Behovet skal vurderast med tanke på kor relevant utstyret er for kompetansemåla i læreplanen, og samanhengen mellom utstyr på skulen og utstyr elevane bruker når dei går ut i lære. Kartlegginga av utstyrssituasjonen i vidaregåande opplæring skal vere ferdig hausten 2016.[103]

101) NIFU (2015b).
102) Utdanningsforbundet (2013).
103) Utdanningsdirektoratet (2014g).

6 Vurderingar

Målet om fleire læreplassar er ikkje nådd, og en mindre del av søkjarane får læreplass

Ei viktig årsak til at ungdom ikkje fullfører yrkesfagleg vidaregåande opplæring, er at dei ikkje får læreplass. Stortinget har i fleire samanhengar understreka at det er eit mål at flest mogleg elevar får læreplass. Både i behandlinga av Innst. 12 S (2014–2015), jf. Prop. 1 S (2014–2015), og Innst. 432 S (2012–2013), jf. Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei – kvalitet og mangfold i fellesskolen*, understreka Stortinget at styresmaktene skulle følgje opp og innfri mål og tiltak fastsette i samfunnskontrakten om å auke talet på læreplassar med 20 prosent i perioden 2011–2015.

Frå 2011 til 2015 har talet på nye lærekontraktar auka med 8 prosent totalt og med 8,5 prosent for dei med ungdomsrett. Målet om 20 prosent auke er nådd i Oslo, Finnmark og Sogn og Fjordane, og samla for heile landet innan både kommunal sektor og statleg sektor. I privat sektor har det vore ein auke på 7 prosent.

Samtidig har talet på søkjarar totalt auka med 14 prosent. Det medverkar til at prosentdelen av søkjarar som får læreplass i perioden 2011–2015, er redusert frå 71 prosent til 68 prosent i alt, og frå 70 til 67 prosent for søkjarar med ungdomsrett. Talet varierer sterkt mellom fylka. I 2015 var det nær 9100 søkjarar som ikkje fekk læreplass, og av desse hadde omkring 6500 ungdomsrett.

Talet på læreplassøkjarar som inngår alternative kontraktordningar, har auka i perioden. I 2015 blei det inngått 1138 opplæringskontraktar for lærekandidatar, ein auke på 24 prosent frå 2011. Samtidig begynte 1157 elevar på Vg3 fagopplæring i skule, noko som er fire gonger så mange som i 2011. Ved utgangen av 2015 var det i underkant av 25 prosent av søkjarane totalt som ikkje såg ut til å ha inngått noka form for kontrakt innan fag- og yrkesopplæringa.

Når ein elev ikkje får læreplass, inneber det eit stort ressurstap for eleven sjølv og for samfunnet, blant anna i form av auka utgifter til kompenserande tiltak og tap av kvalifisert arbeidskraft. Undersøkinga viser at det er fleire grunnar til at mange ikkje får læreplass.

Ei viktig årsak til at ungdom ikkje fullfører yrkesfagleg vidaregåande opplæring, er at dei ikkje får læreplass.
Foto: Scandinavian Stockphoto

Rekrutteringsbehovet i den enkelte verksemda er den viktigaste hindringa for å auke talet på læreplassar, særleg i private bedrifter

Fag- og yrkesopplæringa i Noreg er basert på at private bedrifter og kommunar gjennom lærlingordninga frivillig tek på seg ansvaret for opplæring av nye fagarbeidarar. 72 prosent av lærlingane får opplæring i privat sektor, mens 21 prosent av lærekontraktane blir teikna innan kommunal eller fylkeskommunal verksemd og 6 prosent i staten.[104] Over 23 000 verksemder er registrerte som lærebedrifter, og av desse var det omkring 17 500 som tok inn minimum éin lærling i 2014. Dei aller fleste kommunar har teke inn minst éin lærling. Både i privat og i offentleg sektor er det likevel mange verksemder som ikkje tek inn lærlingar. Mange lærebedrifter, spesielt blant dei private, tek dessutan pausar på eitt eller fleire år før dei tek inn nye lærlingar.

Tradisjonelt har behovet for å rekruttere nye medarbeidarar vore svært viktig for inntaket av lærlingar, spesielt i privat sektor, sjølv om lærebedriftene ikkje har noka plikt til å tilsetje lærlingane etter avslutta læretid. Samanhengen mellom konjunktursvingingar og utviklinga i talet på nye læreplassar er påvist i fleire studiar. Forholdet blir illustrert av den store nedgangen i talet på lærekontraktar i Rogaland i 2015 på grunn av nedgangen i oljebransjen. Undersøkinga viser at manglande sysselsetjing og lite rekrutteringsbehov er dei viktigaste hindringane både for å begynne å ta inn og for å auke talet på lærlingar i private bedrifter. Undersøkinga viser at det kan vere potensial for å auke talet på lærlingar innan blant anna tekniske fag i kommunal sektor.

Kunnskapsdepartementets verkemiddelbruk har ikkje i tilstrekkeleg grad medverka til å gjere inntaket av lærlingar mindre avhengig av det kortsiktige rekrutteringsbehovet spesielt i private bedrifter.

I Innst. S. nr. 263 (2012–2013), jf. Dokument 3:6 (2012–2013), stadfesta ein samla kontroll- og konstitusjonskomité at staten må sikre nødvendige verkemiddel som gir fylkeskommunane høve til å oppfylle ansvaret med å skaffe fleire læreplassar.

Både nasjonale og fylkeskommunale styresmakter og opplæringskontora ser på tilskot som det viktigaste offentlege verkemiddelet for å få verksemder til å ta inn lærlingar. Spesielt kommunane opplever likevel dei økonomiske verkemidla som utilstrekkelege for å stimulere til inntak av fleire lærlingar. Eit klart fleirtal av kommunane og omkring halvparten av dei private bedriftene, både med og utan lærling, opplyser at auka lærlingtilskot (basistilskot I) sannsynlegvis ville medverka til auka inntak av lærlingar.

Lærlingtilskotet var i 2015 på totalt 127 787 kroner per lærling eller lærekandidat for to års opplæring. Tilskotsbeløpet er auka ytterlegare for 2016. I perioden 2011–2015 har lærlingtilskotet auka nominelt med nær 22 000 kroner per lærling eller lærekandidat. Det tilsvarer ein nominell auke på ca. 17 prosent, mens prisstiginga i same periode har vore på ca. 9 prosent. I andre land i Europa blir det nytta også alternative økonomiske verkemiddel som fondsløysingar eller skattelettetiltak for lærebedrifter, men Kunnskapsdepartementet har ikkje foreslått å ta i bruk slike i Noreg.

Over ein tredel av bedriftene med og utan lærling svarer også at meir praktisk rettleiing, auka tilbod om instruktøropplæring og betre høve til å dele opplæringa med andre bedrifter, kunne medverka til å gi fleire læreplassar. Dette inneber at auka tilrettelegging frå styresmaktene av inntaket av lærlingar, og meir informasjon og rettleiing om lærlingordninga, også kan medverke til å auke talet på læreplassar og lærebedrifter.

104) For 1 prosent av lærekontraktane er det ikkje registrert kva sektor kontrakten er inngått i.

Arbeidet med å rekruttere nye lærebedrifter er ikkje høgt nok prioritert av styresmaktene

For å auke talet på læreplassar må både statlege og fylkeskommunale styresmakter rekruttere fleire lærebedrifter. Undersøkinga viser at det er stort potensial for å auke talet på lærebedrifter i alle fylke. Totalt er det over 92 000 verksemder med to eller fleire tilsette som ikkje har nokon lærlingar, men som driv innan bransjar der det allereie finst registrerte lærebedrifter.

Ifølgje samfunnskontrakten, skal alle parter medverke i arbeidet med å rekruttere fleire lærebedrifter. Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet har hatt ei satsing på rekruttering av nye lærebedrifter ved å gjennomføre informasjons- og vervekampanjen *Lærlingløftet* i til saman fire fylke.

Vidare fremma regjeringa i januar 2016 ein lovproposisjon med blant anna forslag om at offentlege oppdragsgivarar skal krevje at leverandørar av ei anskaffing er knytte til ei lærlingordning, og at éin eller fleire lærlingar deltek i arbeidet med leveransen. Forslaget inneber at kravet skal gjelde i bransjar der Nærings- og fiskeridepartementet i forskrift har definert at det er særleg behov for læreplassar, og det kan òg bli avgrensa til å gjelde berre for kontraktar over ein viss verdi og ei viss tid.

Auken i det ordinære lærlingtilskotet er meint å medverke til at fleire blir lærebedrift. Frå 2014 blei det innført eit stimuleringstilskot på 50 000 kroner til bedrifter eller offentlege verksemder som blei lærebedrift og tok inn lærling eller lærekandidat for første gong. Ordninga er ført vidare i statsbudsjetta for 2015 og 2016, men med endra innretting. Frå 2015 kan fylkeskommunane utarbeide eigne kriterium for kva som bør utløyse utbetaling av tilskot. Det har ført til at tilskotet ikkje lenger berre blir gitt til nye lærebedrifter, og at både storleiken på det enkelte tilskotet og kva verksemder som kan få tilskot, varierer sterkt mellom fylkeskommunane. Stimuleringstilskotet er dermed ikkje lenger eit verkemiddel innretta spesielt for å rekruttere nye lærebedrifter, slik intensjonen med tilskotsordninga opphavleg var.

To tredelar av fylkeskommunane har ikkje sjølv kartlagt potensialet for nye lærebedrifter i eige fylke. Vidare opplyser 15 av 19 fylkeskommunar at dei i hovudsak overlèt rekrutteringsarbeidet i eige fylke til opplæringskontora. Men 40 prosent av opplæringskontora i desse 15 fylka svarer at dei ikkje driv med rekrutteringsarbeid i særleg grad. Det tyder på at det i mange fylke ikkje blir drive eit tilstrekkeleg aktivt og systematisk arbeid for å rekruttere nye lærebedrifter.

Halvparten av fylkeskommunane gjennomfører heller ikkje informasjons- og vervekampanjar for å skaffe fleire lærebedrifter. Nær halvparten av dei private bedriftene utan lærlingar, svarer at det er sannsynleg at dei ville teke inn lærling dersom dei fekk direkte førespurnad eller meir informasjon om ordninga. Ein tredel av bedriftene utan lærling opplyste dessutan at dei sjølv ikkje har tilsette med fullført yrkesfagleg utdanning. Dette aukar behovet for meir informasjon om lærlingordninga til bedrifter som ikkje har lærlingar frå før.

Opplæringstilbodet og formidlinga av søkjarar er ikkje tilstrekkeleg tilpassa behovet for arbeidskraft

Undersøkinga viser at ingen fylke per 2014 syntest å ha ein næringsstruktur og eit sysselsetjingsnivå som i monaleg grad forbetra eller forverra vilkåra for å formidle søkjarane til læreplass. Det tyder på at lokal innsats frå fylkeskommunen og andre involverte aktørar vil påverke talet på ordinære søkjarar som får læreplass. Fylkeskommunane utnyttar i ulik grad potensialet for lærlingar innan dei ulike næringane.

Fleire fylkeskommunar synest å ha lite merksemd mot næringsstruktur og sysselsetjingsnivå i eige fylke i arbeidet med å auke talet på ordinære læreplassar.

Partane i arbeidslivet skal ifølgje opplæringslova involverast i fleire delar av arbeidet med å skaffe læreplassar og utvikle fag- og yrkesopplæringa, både på nasjonalt nivå og på fylkesnivå. Dette skjer nasjonalt gjennom Samarbeidsrådet for yrkesopplæringa (SRY) og dei ni faglege råda. Alle fylkeskommunane involverer partane gjennom yrkesopplæringsnemndene, men i noko ulikt omfang. Nokre fylkeskommunar involverer næringsliv og kommunar tett i formidlinga av læreplassøkjarar og i dimensjoneringa av opplæringstilbodet, mens andre fylkeskommunar i mindre grad involverer desse aktørane.

Det varierer blant anna i kva grad fylkeskommunane i formidlingsarbeidet aktivt marknadsfører læreplassøkjarane overfor relevante opplæringskontor og lærebedrifter. Ti fylkeskommunar opplyser at dei ikkje gjennomfører nokon tiltak for aktivt å spreie opplysningar om søkjarane.

Både spørjeundersøkingane blant fylkeskommunar og opplæringskontor og estimat rapporterte inn frå fylkeskommunane til Utdanningsdirektoratet i 2014 og 2015, tyder på at det finst ein del uopptekne læreplassar. Det gjeld innan nærmast alle utdanningsprogram og i mange fylke. For 2015 blei det på landsbasis estimert eit tal på lærekontraktar som tilsvarte at berre 62 prosent av søkjarane skulle få læreplass det året.

Ei av årsakene til at det har oppstått ein situasjon der det finst uopptekne læreplassar samtidig som mange søkjarar ikkje får læreplass, er at mange fylkeskommunar i dimensjoneringsarbeidet sitt ikkje legg vekt på rekrutteringsbehova i arbeidslivet på lik linje med ønska til elevane, slik opplæringslova seier at dei skal. Å godkjenne førsteønsket til elevane ved inntaket til første klasse i vidaregåande (Vg1) blir prioritert svært høgt i over ein tredel av fylkeskommunane. Høvet til å plassere inn elevane på andre- og tredjeønsket blir dermed utnytta i mindre grad, sjølv om dette kunne ha auka samsvaret mellom ønska til elevane og behova i arbeidslivet.

Undersøkinga viser at mangel på læreplassar ikkje får særleg konsekvensar for talet på skuleplassar dei påfølgjande åra i dei fleste fylka. Dette fører til at mange elevar vil følgje opplæringsløp der elevtalet framleis vil overstige det framtidige tilbodet av læreplassar.

Prosessen med å søkje opptak til vidaregåande opplæring heng tett saman med framtidig yrkesval. Det er derfor viktig at elevane får god karriererettleiing i skulen. Stortinget har fleire gonger understreka kor viktig det er å gi god karriererettleiing.[105] Nesten alle fylkeskommunane samarbeider med kommunane om utvikling av karriererettleiinga i ungdomsskulane. Men det er ingen fylkeskommunar som meiner at karriererettleiarane ved ungdomsskulane i eige fylke har tilstrekkeleg kunnskap om behovet for fagarbeidarar i det regionale arbeidslivet.

Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet har innhenta informasjon frå enkelte fylkeskommunar som viser stor variasjon i måten både formidlings- og dimensjoneringsarbeidet blir gjennomført på. Dei nasjonale styresmaktene har likevel ikkje sett behov for å utarbeide rettleiande metodikk for fylkeskommunane på desse områda. Det er likevel i samarbeid med partane i arbeidslivet sett i gang ein gjennomgang av tilbodsstrukturen i den yrkesfaglege opplæringa. Dette er ifølgje departementet eit svært relevant tiltak for arbeidet med betre dimensjonering.

105) Blant anna i Innst. 432 S (2012–2013), jf. Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei – kvalitet og mangfold i fellesskolen*, og Innst. 145 S (2011–2012), jf. Meld. St. 22 (2010–2011) *Motivasjon – Mestring – Muligheter. Ungdomstrinnet*.

Forhold ved opplæringa i skulen medverkar til at mange ikkje får læreplass
Svara frå bedrifter og offentlege verksemder tyder på at forhold ved skuleopplæringa medverkar til at ein del søkjarar ikkje blir opplevde som tilstrekkeleg kvalifiserte. Ifølge fleirtalet av opplæringskontora er dette ei viktig forklaring på kvifor det er uopptekne læreplassar innan mange fag. Analyse av data om meir enn 35 000 søkjarar med ungdomsrett i 2014 og 2015, viser at høg gjennomsnittskarakter og lågt fråvær er svært viktig for utsiktene til å få læreplass.

Det er sett i verk fleire tiltak for å styrkje kvaliteten på undervisninga innan yrkesfaga i vidaregåande skule og for å auke arbeidspraksisen til elevane undervegs i skuleopplæringa. Blant anna blir tilbodsstruktur og læreplanar innan fag- og yrkesopplæringa gjennomgått i samarbeid med partane i arbeidslivet ved SRY og dei ni faglege råda. Dessutan er faget *prosjekt til fordjuping* innført i Vg1 og Vg2, og det blir gjort forsøk med vekslingsmodellar mellom skulegang og praksis. Vidare er yrkesfaglærarløftet og Program for betre gjennomføring sette i gang, det er innført kvalifiseringskurs for søkjarar som ikkje får læreplass, og det er gitt midlar til samarbeidsprosjekt mellom skule og næringsliv.

Innføring av auka arbeidspraksis undervegs i skuleopplæringa kan auke presset på oppfølgingskapasiteten hos tilsette i mange lærebedrifter og gjere at færre får ordinær læreplass. Tiltak for å auke arbeidspraksisen undervegs i skuleopplæringa blir derfor også underbygde av behovet for å styrkje arbeidet med å rekruttere fleire lærebedrifter.

Vidare krev god praksisorientert undervisning tilgang på utstyr. Det er indikasjonar på at mange vidaregåande skular ikkje har utstyr med same teknologiske nivå som det som blir nytta i arbeidslivet. Utdanningsdirektoratet har sett i gong ei kartlegging av omfang og kvalitet på utstyret som blir nytta. Den skal vere ferdig innan hausten 2016.

Undersøkinga viser at fylkeskommunane har ulike vurderingar av kva tiltak som bør setjast i verk overfor elevar med faglege eller sosiale utfordringar. Dette indikerer at elevane kan få ulik oppfølging undervegs i skuleopplæringa avhengig av kva fylke dei bur i, sjølv om dei har likearta utfordringar. Kunnskapsdepartementets oppsummering av Ny GIV peikte på at arbeidet fylkeskommunane gjer med å følgje opp svake elevar i vidaregåande opplæring, var lite systematisk. Departementet opplyser at det for heile landet er ca. 3 prosent av elevane som får spesialundervisning i vidaregåande skule.

Lite kunnskap om bruk og verknader av lærekandidatordninga
I Innst. 432 S (2012–2013), jf. Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei – kvalitet og mangfold i fellesskolen*, uttalte kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen at det må vere eit mål at flest mogleg av dei som begynner på ei yrkesfagleg studieretning, gjennomfører opplæringa og får fagbrev, sveinebrev eller yrkeskompetanse. Undersøkinga gir grunnlag for å peike på at det er ein risiko for at elevar med tilstrekkelege føresetnader for å fullføre vidaregåande opplæring med yrkeskompetanse i staden blir rettleidde inn i lærekandidatordninga og inngår opplæringskontrakt.

Lærekandidatordninga medfører at eleven endar med ein grunnkompetanse som ikkje tilsvarer fullført vidaregåande skule. Undersøkinga viser at talet på søkjarar som går inn i denne ordninga, har auka med 24 prosent i perioden 2011–2015. Ordninga blir brukt ulikt av fylkeskommunane, både når det gjeld talet på personar som deltek i ordninga, og kva kriterium som blir brukte for å velje ut søkjarar som blir tilrådde å inngå opplæringskontrakt.

Utdanningsdirektoratet forvaltar på vegner av Kunnskapsdepartementet tilskotsordninga som blant anna skal kompensere lærebedrifter som tek inn lærekandidatar med særskilde behov. Departementet er kjent med at bruken av ordninga varierer blant fylkeskommunane, men verken departementet eller Utdanningsdirektoratet har detaljert kunnskap om kriteria for å velje ut aktuelle elevar eller om kva jobbutsikter lærekandidatane har etter avslutta læretid.

Ifølgje Kunnskapsdepartementet får ca. 7000 elevar (ca. 9 prosent) på 10. trinn i grunnskulen spesialundervisning. Departementet meiner det er grunn til å tru at dei fleste av desse vel eit løp innan fag- og yrkesopplæringa når dei begynner i vidaregåande opplæring, og at dette kan medverke til å forklare kvifor mange inngår opplæringskontrakt.

Potensialet for inntak av lærlingar i staten er ikkje tilstrekkeleg utnytta

Stortinget har blant anna i Innst. 192 S (2009–2010), jf. St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja*, og Innst. 432 S (2012–2013), jf. Meld. St. 20 (2012–2013), understreka at offentlege verksemder bør gå føre ved sjølv å ta inn lærlingar. I 2015 blir omkring 6 prosent av alle lærekontraktar inngått i statleg sektor. Talet har stige med ca. 230 lærlingar frå 2011, som inneber ein auke på 22 prosent. Den prosentvise auken i talet på nye lærekontraktar innan sektoren er dermed høgare enn målsetjinga i samfunnskontrakten. Undersøkinga viser likevel at det kan vere potensial for å auke talet på statlege lærebedrifter og talet på lærlingar ytterlegare.

Det blei i tildelingsbrev gitt fellesføringar om å auke talet på lærlingar både i 2011 og 2012, men det var berre ein svak auke i lærlingtalet i statsforvaltninga i desse årene. Føringane overfor underliggjande verksemder synest ikkje å ha blitt tilstrekkeleg følgde opp av alle departementa i tida etter 2011. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har saman med Kunnskapsdepartementet i 2015 sett i verk ein strategi for å auke talet på lærlingar i statsforvaltninga. I samband med strategien blei det stilt eit særskilt krav om inntak av minst éin lærling per statleg verksemd. Departementa skulle sjølv formidle kravet til dei underliggjande verksemdene sine og be om tilbakemelding frå desse som ein del av styringsdialogen.

Mange statlege verksemder grunngir lågt inntak av lærlingar med lågt behov for kompetanse på fagarbeidarnivå og manglande tradisjon for å ta inn lærlingar. Undersøkinga tyder på at mange statlege verksemder har lite kunnskap om lærlingordninga. Kommunal- og moderniseringsdepartementet sende ut informasjon til alle statlege verksemder i 2015 i samband med lanseringa av strategien for å auke talet på læreplassar i staten. I tillegg har Opplæringskontoret for statlege verksemder i Oslo og Akershus, OK stat, informert om lærlingordninga og rekruttert nye statlege lærebedrifter. Arbeidet til OK stat er likevel avgrensa til statleg verksemd i Oslo og Akershus. Departementet har ikkje samarbeidd med fylkeskommunane for i større grad å nå statlege verksemder i andre delar av landet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet kunne i større grad ha prioritert arbeidet med å informere alle statlege verksemder om lærlingordninga.

Kommunal- og moderniseringsdepartements innsats er vidare avgrensa til inntak av lærlingar i sentralforvaltninga. I Innst. 320 S (2011–2012), jf. Meld. St. 13 (2011–2012) *Utdanning for velferd*, uttaler kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen at det er viktig å leggje til rette for fleire læreplassar i helse- og velferdssektoren. Undersøkinga viser at det både i underliggjande verksemder og i statlege selskap og føretak bør vere potensial for auka inntak av lærlingar, noko som kan auke talet på lærlingar i statleg sektor vesentleg.

7 Referanseliste

Intervju
Det er gjennomført intervju med verifisert referat med desse aktørane:

- Elevorganisasjonen, 29.6.2015
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 14.10.2015
- KS, 10.4.2015
- Kunnskapsdepartementet, 16.10.2015
- Rogaland fylkeskommune, 26.8.2015
- Sør-Trøndelag fylkeskommune, 8.9.2015
- Utdanningsdirektoratet, 3.3.2015 og 6.10.2015
- Vestfold fylkeskommune, 1.9.2015
- Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS), 25.6.2015
- Østfold fylkeskommune, 30.8.2015

Brev
Riksrevisjonen har motteke brev frå desse aktørane:

- Hovudorganisasjonen Virke, 10.7.2015
- Landsorganisasjonen i Noreg (LO), 24.6.2015
- Maskinentreprenørenes Forbund (MEF), 22.6.2015
- Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), 7.7.2015
- Unio, 19.6.2015
- Forsvarsdepartementet, 9.9.2015
- Samferdselsdepartementet, 8.9.2015
- Olje- og energidepartementet, 1.9.2015
- Helse- og omsorgsdepartementet, 10.9.2015
- Nærings- og fiskeridepartementet, 9.9.2015
- Kunnskapsdepartementet, 10.2.2016, med vedlagt brev frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 29.1.2016

Lover, forskrifter, avtalar etc.
- Forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006
- Forskrift til opplæringslova av 23. juni 2006
- Kongelig resolusjon av 12. juni 2015 om endring av forskrift om offentlige anskaffelser og forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene
- ILO-konvensjon nr. 142 om yrkesrettleiing og yrkesopplæring som ledd i utvikling av menneskelege ressursar
- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 (opplæringslova)
- Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 (kommunelova)
- Samfunnskontrakten for flere læreplasser for perioden 2012–2015

Stortingsdokument
- Innst. O. nr. 87 (2006–2007), jf. Ot. prp. nr. 41 (2006–2007) *Om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova*
- Innst. 192 S (2009–2010), jf. St.meld. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja*
- Innst. 145 S (2011–2012), jf. Meld. St. 22 (2010–2011) *Motivasjon – Mestring – Muligheter. Ungdomstrinnet,*
- Innst. 320 S (2011–2012), jf. Meld. St. 13 (2011–2012) *Utdanning for velferd*

- Innst. 432 S (2012–2013), jf. Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei – kvalitet og mangfold i fellesskolen*
- Innst. 263 S (2012–2013), jf. Dokument 3-6 (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøkelse om fagopplæring i bedrift*
- Innst. 260 S (2013–2014) *Innstilling fra finanskomiteen om revidert nasjonalbudsjett 2014, og om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2014*
- Innst. 12 S (2014–2015), jf. Prop. 1 S (2014–2015) For budsjettåret 2015. Kunnskapsdepartementet

Dokument frå Kunnskapsdepartementet

- Kunnskapsdepartementet (2010) Tildelingsbrev 2010 til Vox, tillegg 2: Etablering av enhet for nasjonal koordinering av karriereveiledning
- Prop. 1 S (2011–2012) For budsjettåret 2012. Kunnskapsdepartementet
- Prop. 1 S (2012–2013) For budsjettåret 2013. Kunnskapsdepartementet
- Prop. 1 S (2013–2014) For budsjettåret 2014. Kunnskapsdepartementet
- Prop. 1 S (2014–2015) For budsjettåret 2015. Kunnskapsdepartementet
- Prop. 1 S (2015–2016) For budsjettåret 2016. Kunnskapsdepartementet
- Kunnskapsdepartementet (2013a) Brev til alle fylkeskommuner og Oslo kommune, 7. november 2013
- Kunnskapsdepartementet (2013b) *Lærlingløftet skal hjelpe bedrifter som vil bli lærebedrift.* Pressemelding nr. 71-13. Publisert 17. desember 2013
- Kunnskapsdepartementet (2014), *Prosjektrapport Ny GIV 2010–2013*
- Kunnskapsdepartementet (2015) www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/voksnes_laering_og_kompetanse/artikler/fremtidig-kompetanse/id2416667/ [Sist oppdatert: 15.6.2015]

Dokument frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet

- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2009) *Fellesføringar i tildelingsbreva for 2010 – orientering om ny ordning og tinging til departementa om forslag til fellesføringar for 2010*. Rundskriv P 2/2009
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2010) *Fellesføringene for 2011*. Rundskriv P 5/2010
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2011) *Fellesføringene for 2012*. Rundskriv P-12/2011
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2013) *Fellesføringer i tildelingsbrev for 2013*. Rundskriv P-1/2013
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2013) *Fellesføring i tildelingsbrev for 2014*. Rundskriv P-6/2013
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) *Fellesføring i tildelingsbrev for 2015*. Rundskriv H-6/2014
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kunnskapsdepartementet (2015a) *Flere lærlinger i statlig virksomheter*. Brev til alle departement og underliggende virksomheter om strategien for å øke antallet læreplasser i staten. Referanse: 14/6583-43. Datert: 11.3.2015
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kunnskapsdepartementet (2015b) *Strategi for å øke antall lærlinger i staten*

Dokument frå andre departement

- Arbeids- og sosialdepartementet (2015) *Strategi mot arbeidslivskriminalitet*
- Finansdepartementet (2003) *Reglement for økonomistyring i staten,*
- *Bestemmelser om økonomistyring i staten med endringer, senest 18. september 2013*
- Helse- og omsorgsdepartementet (2011a) *Sterkere styring med sykehusene.* Pressemelding 25. januar 2011

- Helse- og omsorgsdepartementet (2011b) Protokoller fra foretaksmøter i de regionale helseforetakene, januar 2011
- Helse- og omsorgsdepartementet (2012) Protokoller fra foretaksmøter i de regionale helseforetakene, januar 2012
- Finansdepartementet (2013) Prop. 1 S Tillegg 1 (2013–2014)
- Nærings- og fiskeridepartementet (2015) Høringsnotat 1, *Endringer i lov om offentlige anskaffelser*

Dokument og statistikk frå Utdanningsdirektoratet

- Utdanningsdirektoratet (2011a) *Kartlegging og vurdering av yrkesopplæringsnemndenes rolle i fylkeskommunenes arbeid med dimensjonering av utdanningstilbudet*. Rapport. Utgitt april 2011
- Utdanningsdirektoratet (2011b) *Prosjekt til fordypning*. En veileder til dere som skal legge til rette for elevene i PTF. Veileder. Utgitt september 2011
- Utdanningsdirektoratet (2012) *Retningslinjer for utforming av læreplaner for fag*. Til bruk for læreplangrupper oppnevnt av Utdanningsdirektoratet. Retningslinjer. Utgitt februar 2012
- Utdanningsdirektoratet (2013) *Gjennomføringsbarometeret 2014*. Nøkkeltall fra gjennomføringsindikatorene. Utgitt oktober 2014
- Utdanningsdirektoratet (2014a) *Indikatorrapporten 2014*. Oppfølging av Samfunnskontrakt for flere læreplasser
- Utdanningsdirektoratet (2014b) *Hva gjør de som ikke fikk læreplass?* Statistikknotat 4
- Utdanningsdirektoratet (2014c) *Rundskriv 1–2014*
- Utdanningsdirektoratet (2014d) www.udir.no/regelverk/../fylkeskommunens-ansvar-for-tilbod-om-utdanningsprogram-i-eget-fylke/ [Sist endra: 12.12.2014]
- Utdanningsdirektoratet (2014e) *FYR – Fellesfag, yrkesretting og relevans*. Artikkel. Publisert: 02.10.2014. www.utdanningsdirektoratet.no
- Utdanningsdirektoratet (2014f) www.udir.no/Utvikling/Hospiteringsordning-skole-arbeidsliv/Hva-er-hospiteringsordningen/ [Publisert: 3.6.2014]
- Utdanningsdirektoratet (2014g) Kunngjøring av konkurranse -www.doffin.no/Notice/Details/2014-279957. [Publisert: 3.12.2014]
- Utdanningsdirektoratet (2015a) Statistikk oversendt Riksrevisjonen, mars 2015
- Utdanningsdirektoratet (2015b) *Indikatorrapporten 2015*
- Utdanningsdirektoratet (2015c) Statistikk om lærekandidat-ordning og lærebedrifter oversendt Riksrevisjonen, oktober 2015
- Utdanningsdirektoratet (2015d) www.udir.no/Spesielt-for/Fag-og-yrkesopplaring/Artikler/ny-merkeordning-for-larebedrifter-med-larling/ [Sist endra: 30.9.2015]
- Utdanningsdirektoratet (2015e) Informasjon om Lærlingløftet og økonomisk virkemiddelbruk oversendt Riksrevisjonen 4.mars 2015.
- Utdanningsdirektoratet (2015f) www.udir.no/Regelverk/Tilskudd/Fag--og-yrkesopplaring/Informasjon-til-bedrifter-som-tar-inn-larlinger-og-larekandidater-/ [Sist endra: 2.2.2015]
- Utdanningsdirektoratet (2015g) www.udir.no/Regelverk/Tilskudd/Alle-tilskuddsordninger/Andre-mottakere/Bedrifter-som-tek-inn-larlingar-med-sarskilde-behov/ [Sist endra: 25.4.2014]
- Utdanningsdirektoratet (2015h) www.udir.no/Laringsmiljo/Radgiving/Anbefalt-formell-kompetanse-og-veiledende-kompetansekriterier-for-radgivere/ [Sist endra: 7.6.2011]
- Utdanningsdirektoratet (2015i) www.udir.no/Regelverk/Horinger/Saker-under-behandling/Horing---Forslag-til-endring-i-prosjekt-til-fordypning-for-videregaende-trinn-1-og-2-yrkesfaglige-utdanningsprogram/ [Publisert: 15.9.2014]
- Utdanningsdirektoratet (2016) Læreplasstatistikk for 2015 og oppdatert informasjon om søkjartal for tilskotsordninga for lærlingar og lærekandidatar med særskilde behov, sendt Riksrevisjonen 2. og 3. februar 2016.

Dokument frå fylkeskommunane
- Informasjon om tilbodet innan fag- og yrkesopplæringa på nettsidene til kvar enkelt fylkeskommune og Oslo kommune
- Informasjon om karriererettleiingstilbod for elevar i vidaregåande skule på nettsidene til kvar enkelt fylkeskommune og Oslo kommune
- Møteprotokollar for yrkesopplæringsnemndene og politisk behandling av opplæringstilbodet i alle fylka i årene 2012–2014. Dei er tilgjengelege på nettsidene til kvar enkelt fylkeskommune og Oslo kommune
- Østfold fylkeskommune (2015) Dokumentasjon sendt Utdanningsdirektoratet knytt til rekneskap og rapportering om Lærlingløftet i 2014

Rapport frå Riksrevisjonen
- Riksrevisjonen (2012) *Dokument 3:6 (2012–2013) Riksrevisjonens undersøkelse om fagopplæring i bedrift*

Andre kjelder
- Brønnøysundregistra – Årsrapportar for 2011 og 2012
- Econ (2007) *Dimensjonering av fagopplæringen*. Rapport 2007-044
- Fafo (2012) *Fleksibilitet eller faglighet? En studie av innføringen av faget prosjekt til fordypning i Kunnskapsløftet*. Fafo-rapport 2012:47
- Fafo (2014) *Bruk av lærlingklausuler i ved offentlige anskaffelser.* Fafo-rapport 2014:36
- Fafo (2015a) *En ekstra dytt, eller mer?* Delrapport fra evalueringen av ulike tiltak for å kvalifisere elever etter Vg2. Fafo-notat 2015:02
- Fafo (2015b) *Godt, men ikke for godt*. Evaluering av forsterket alternativ Vg3 for elever som ikke får læreplass. Sluttrapport. Fafo-rapport 2015:46
- Forsvaret (2014) *Verden i endring.* Forsvarets årsrapport 2014
- Forsvaret – Årsrapportar for 2011 og 2012
- Helsedirektoratet – Årsrapportar for 2011 og 2012
- NIFU STEP (2008) *Fag- og yrkesopplæringen i Norge – noen sentrale utviklingstrekk*. Rapport 20/2008
- KS (2012) Landstingets protokoll 2012
- NAV (2014) *NAVs bedriftsundersøkelse 2014*
- NAV (2015a) *NAVs bedriftsundersøkelse 2015*
- NAV (2015b) Statistikk om helt ledige arbeidssøkere. Fylke og kommune. Publisert september 2015
- NIFU (2011) *Underveis i videregående opplæring*. Evaluering av Kunnskapsløftet. Underveisrapport fra prosjektet "Struktur, gjennomføring og kompetanseoppnåelse"
- NIFU (2012) *Strukturer og konjunkturer.* Evaluering av Kunnskapsløftet. Sluttrapport fra prosjektet «Tilbudsstruktur, gjennomføring og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring». Rapport 26/2012
- NIFU/Fafo (2012a) *Om potensialet for å ta inn lærlinger*, Fafo arbeidsnotat 10/2012
- NIFU/Fafo (2012b) *Kunnskapsgrunnlag og faglige perspektiver for en studie av kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. Rapport 1 Forskning på kvalitet i fag- og yrkesopplæringen*, Fafo-rapport 2012:46
- NIFU (2013) *Yrkesfagelevers ulike tilpasninger til fagopplæring.* En undersøkelse av elever i tre yrkesfaglige utdanningsprogram i videregående skole. Rapport 16/2013
- NIFU (2014a) *Opplæringskontorene i fag- og yrkesopplæringen – avgjørende bindeledd eller institusjon utenfor kontroll?* Rapport 51/2014
- NIFU (2014b) *Kan organisering av lærlingformidling forklare store ulikheter i resultat?* En studie av lærlingformidling i 3 fylker. Rapport 7/2014
- NIFU (2014c) *Hvorfor blir lærlingordningen annerledes i kommunene enn i privat sektor?* Sentrale utfordringer for kommunesektoren i arbeidet med fagopplæring. Rapport 22/2014

- NIFU (2014d) *Kompetansebarometer for NHO-bedriftene*. Hovedresultater fra en undersøkelse om kompetansebehov blant NHOs medlemsbedrifter i 2014. Arbeidsnotat 7/2014
- NIFU (2014e) *Jobb å få?* Om overgang til arbeid for personer som har vært i løp mot planlagt grunnkompetanse i Akershus i årene 2009–2012. Rapport 19/2014
- NIFU (2015a) *NHOs kompetansebarometer 2015*. Hovedresultater fra en undersøkelse om kompetansebehov blant NHOs medlemsbedrifter i 2015. Arbeidsnotat 5/2015
- NIFU (2015b) *Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen.* Sluttrapport. Rapport 14/2015. Fafo-rapport 2015:32
- Noregs vassdrags- og energidirektorat – Årsrapportar for 2011 og 2012
- NOU 2015: 1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*. Produktivitetskommisjonens første rapport
- OECD (2008) *Learning for Jobs, OECD Reviews of Vocational Education and Training*, Norway
- Opplæringskontoret for statlige virksomheter i Oslo og Akershus (2014) *Årsrapport fra OK stat*, oktober 2014
- Opplæringskontoret for statlige virksomheter i Oslo og Akershus (2015) http://www.okstat.no/medlemsbedrifter/ [Hentedato: 2.12.2015]
- Oslo kommune (2014) Statistisk årbok for Oslo 2014
- Sintef (2008) *Gode råd*? En kunnskapsoversikt over feltet yrkes- og utdanningsrådgivning, sosial pedagogisk rådgivning og oppfølgingstjeneste i norsk skole
- Sintef (2011) *På vei mot framtida – men i ulik fart?* Sluttrapport fra evaluering av skolens rådgivning
- Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen (SRY) (2014) *Livslang rådgiving/ karriereveiledning for alle*. Diskusjonsnotat fra SRYs arbeidsgruppe for rådgiving og karriereveiledning
- Samordna opptak (2015) www.samordnaopptak.no/info/opptak/ poengberegning/ karakterpoeng/
- Statistisk sentralbyrå (SSB) (2014) Framskrivinger av befolkning og arbeidsstyrke etter utdanning med alternative forutsetninger for innvandring
- Statistisk sentralbyrå (SSB) (2015a) Statistikk om virksomheter, publisert 23. januar 2015
- Statistisk sentralbyrå (SSB) (2015b) Konsumprisindeksen, publisert april 2015
- Statistisk sentralbyrå (SSB) (2015c) Tabell: 07984: Sysselsatte per 4. kvartal, etter bosted, arbeidssted, kjønn, alder og næring (17 grupper, SN2007) (K), publisert juni 201
- Statistisk sentralbyrå (SSB) (2015d) Tabell: 07459: Folkemengde, fylke per 1. januar 2015
- Statistisk sentralbyrå (SSB) (2015e) Tabell 07499, Karakterer ved avsluttet grunnskole, 2011–2015, oppdatert 8. oktober 2015
- Statistisk sentralbyrå (SSB) (2015f) KOSTRA fakta ark, Videregående opplæring – nøkkeltall, Reviderte tall per 26. juni 2015
- Utdanningsforbundet (2013) *Rapport fra medlemsundersøkelse 1/2013: Om leksehjelp, valgfag og utstyrssituasjonen i videregående opplæring.* Publisert mars 2013
- Vigo (2015) Filer med data om alle læreplass-søkere registrert i Vigo i årene 2014 samt 2015 (oppdatert til og med 1. november 2015). Mottatt fra Vigo IKS/IST henholdsvis 30. mars 2015, og 4. november 2015, og filer med data om alle lærebedrifter registrert i Vigo i perioden 2011–mars 2015. Mottatt fra Vigo IKS/IST 30. mars 2015.
- Vegvesenet – Årsrapporter for 2011 og 2012
- Vox (2013) www.vox.no/Karriereveiledning/Nasjonal-enhet-for-karriereveiledning/ [Sist endra 9.12.2013]

8 Vedlegg

Vedlegg 1: NACE-kodar

NACE-kodar nytta i spørjeundersøking til utveljing av bedrifter med og utan lærling

NACE-kode	Beskriving	Definert grovnæring til bruk i analyse
03.211	Prod. av matfisk, blautdyr, krepsdyr og pigghuder i hav- og kystbasert akvakultur	Akvakultur
03.212	Produksjon av yngel og setjefisk i hav- og kystbasert akvakultur	Akvakultur
03.213	Tenester knytte til hav- og kystbasert akvakultur	Akvakultur
03.221	Produksjon av matfisk, blautdyr og krepsdyr i ferskvassbasert akvakultur	Akvakultur
03.222	Produksjon av yngel og setjefisk i ferskvassbasert akvakultur	Akvakultur
03.223	Tenester knytte til ferskvassbasert akvakultur	Akvakultur
06.100	Utvinning av råolje	Industri
08.120	Utvinning frå grus- og sandtak	Industri
09.101	Boretenester knytte til utvinning av råolje og naturgass	Industri
09.109	Andre tenester knytte til utvinning av råolje og naturgass	Industri
10.110	Tilarbeiding og konservering av kjøtt	Industri
10.130	Produksjon av kjøtt- og fjørfevarer	Industri
10.510	Produksjon av meierivarer	Industri
10.710	Produksjon av brød og ferske konditorvarer	Industri
10.910	Produksjon av fôrvarer til husdyrhald	Industri
16.100	Saging, høvling og impregnering av tre	Bygg og anlegg
16.231	Produksjon av monteringsferdige hus	Bygg og anlegg
16.232	Produksjon av bygningsartiklar	Bygg og anlegg
18.120	Trykking elles	Industri
20.130	Produksjon av andre uorganiske kjemikaliar	Industri
23.610	Produksjon av betongprodukt for byggje- og anleggsprodukt	Bygg og anlegg
23.990	Produksjon av ikkje-metallhaldige mineralprodukt ikkje nemnde annan stad	Industri
24.421	Produksjon av primæraluminium	Industri
25.110	Produksjon av metallkonstruksjonar og delar	Industri
25.610	Overflatebehandling av metall	Industri
25.620	Tilarbeiding av metall	Industri
25.990	Produksjon av metallvarer ikkje nemnde annan stad	Industri
27.120	Produksjon av elektriske fordelings- og kontrolltavler og panel	Industri
28.130	Produksjon av pumper og kompressorar elles	Industri
28.221	Produksjon av løfte- og handteringsutstyr til skip og båtar	Industri
28.229	Produksjon av løfte- og handteringsutstyr elles	Industri
28.290	Produksjon av maskiner og utstyr til generell bruk, ikkje nemnde annan stad	Industri
28.300	Produksjon av jordbruks- og skogbruksmaskiner	Industri

NACE-kodar nytta i spørjeundersøking til utveljing av bedrifter med og utan lærling		
28.920	Produksjon av maskiner og utstyr til bergverksdrift og byggje- og anleggsverksemd	Industri
28.990	Produksjon av spesialmaskiner ikkje nemnde annan stad	Industri
29.320	Produksjon av andre delar og anna utstyr til motorvogner	Industri
30.111	Bygging av skip og skrog over 100 br.tonn	Industri
30.113	Bygging av oljeplattformer og modular	Industri
30.115	Innreiings- og installasjonsarbeid utført på skip over 100 br.tonn	Industri
30.116	Innreiings- og installasjonsarbeid på oljeplattformer og modular	Industri
31.090	Produksjon av møblar elles	Industri
33.110	Reparasjon av tilarbeidde metallprodukt	Industri
33.120	Reparasjon av maskiner	Industri
33.150	Reparasjon og vedlikehald av skip og båtar	Industri
33.200	Installasjon av industrimaskiner og -utstyr	Industri
35.111	Produksjon av elektrisitet frå vasskraft	Industri
35.130	Distribusjon av elektrisitet	Bygg og anlegg
41.200	Oppføring av bygningar	Bygg og anlegg
42.110	Bygging av vegar og motorvegar	Bygg og anlegg
42.210	Bygging av vass- og kloakkanlegg	Bygg og anlegg
42.220	Bygging av anlegg for elektrisitet og telekom.	Bygg og anlegg
43.120	Grunnarbeid	Bygg og anlegg
43.210	Elektrisk installasjonsarbeid	Bygg og anlegg
43.221	Røyrleggjar- og ventilasjonsarbeid (VVS-arbeid i 2012)	Bygg og anlegg
43.222	Kuldeanlegg- og varmepumpearbeid	Bygg og anlegg
43.320	Snikkararbeid	Bygg og anlegg
43.341	Målararbeid	Bygg og anlegg
43.911	Blikkslagararbeid	Bygg og anlegg
43.919	Takarbeid elles	Bygg og anlegg
43.990	Anna spesialisert byggje- og anleggsverksemd	Bygg og anlegg
45.112	Detaljhandel med bilar og lette motorvogner, utanom motorsyklar	Industri
45.200	Vedlikehald og reparasjon av motorvogner utanom motorsyklar	Industri
45.310	Agentur og engroshandel med delar og utstyr til motorvogner utanom motorsyklar	Industri
45.320	Detaljhandel med delar og utstyr til motorvogner utanom motorsyklar	Industri
46.510	Engroshandel med datamaskiner, tilleggsutstyr til datamaskiner og programvare	Industri
46.610	Engroshandel med maskiner og utstyr til jordbruk og skogbruk	Industri
46.630	Engroshandel med maskiner og utstyr til bergverksdrift, olje- og gass-utvinning og byggje- og anleggsverksemd	Industri
46.694	Engroshandel med maskiner og utstyr til handel, transport og teneste-yting elles	Industri
46.740	Engroshandel med jernvarer, røyrleggjarart. og oppvarmingsut.	Bygg og anlegg
47.111	Butikkhandel med breitt vareutval med hovudvekt på nærings- og nytingsmiddel	Handel
47.112	Kioskhandel med breitt vareutval med hovudvekt på nærings- og nytingsmiddel	Handel
47.190	Butikkhandel med breitt vareutval elles	Handel

NACE-kodar nytta i spørjeundersøking til utveljing av bedrifter med og utan lærling		
47.300	Detaljhandel med drivstoff til motorvogner	Handel
47.410	Butikkhandel med datamaskiner og utstyr til datamaskiner	Handel
47.521	Butikkhandel med breitt utval av jernvarer, fargevarer og andre byggjevarer	Handel
47.540	Butikkhandel med elekt. hushaldsapp.	Handel
47.591	Butikkhandel med møblar	Handel
47.641	Butikkhandel med sportsutstyr	Handel
47.710	Butikkhandel med klede	Handel
47.761	Butikkhandel med blomstrar og plantar	Handverk/service
49.410	Godstransport på veg	Samferdsel
50.102	Innanlandske kystruter med passasjerar	Samferdsel
50.201	Utanriks sjøfart med gods	Samferdsel
50.202	Innanriks sjøfart med gods	Samferdsel
50.204	Forsyning og andre sjøtransporttenester for offshore	Samferdsel
53.100	Landsdekkjande postteneste	Samferdsel
55.101	Drift av hotell, pensjonat og motell med restaurant	Hotell og restaurant
56.101	Drift av restaurantar og kafear	Hotell og restaurant
56.210	Cateringverksemd	Hotell og restaurant
61.100	Kabelbasert telekommunikasjon	Industri
62.010	Programmeringstenester	Industri
62.020	Konsulentverksemd knytt til informasjonsteknologi	Industri
62.030	Forvaltning og drift av IT-system	Industri
81.300	Planting i hagar og parkanlegg	Bygg og anlegg
96.020	Frisering og anna venleikspleie	Handverk/service

Vedlegg 2: Lærefag innan utdanningsprogramma i fag- og yrkesopplæringa

Lærefag innan utdanningsprogramma i fag- og yrkesopplæringa

Byggje- og anleggsteknikk	Design og handverk
Anleggsmaskinførarfaget	Aktivitørfaget
Asfaltfaget	Blomsterdekoratørfaget
Banemontørfaget	Børsemakarfaget
Fjell- og bergverksfaget	Komposittbåtbyggjarfaget
Veg- og anleggsfaget	Trebåtbyggjarfaget
Betongfaget	Horn-, bein- og metallduodjifaget
Murarfaget	Skinn- og pelsduodjifaget
Stillasbyggjarfaget	Tekstilduodjifaget
Tømrarfaget	Treduodjifaget
Røyrleggjarfaget	Veve- og handstrikkeduodjifaget
Tak- og membrantekkjarfaget	Filigranssølvsmedfaget
Ventilasjons- og blekkslagarfaget	Gullsmedfaget
Industrimålarfaget	Sølvsmedfaget
Målarfaget	Bunadtilverkarfaget
Reinhaldsoperatørfaget	Buntmakarfaget
Limtreproduksjonsfaget	Herreskreddarfaget
Trelastfaget	Kjole- og draktsyarfaget
Trevare- og bygginnreiingsfaget	Kostymesyarfaget
	Modistfaget
	Møbeltapetserarfaget
	Salmakarfaget
	Skomakarfaget
	Strikkefaget
	Bøkkarfaget
	Møbelsnikkarfaget
	Orgelbyggjarfaget
	Tredreiarfaget
	Treskjerarfaget
	Frisørfaget
	Interiør
	Profileringsdesignfaget
	Utstillingsdesign
	Pianostemming og pianoteknikk
	Smedfaget
	Nautisk instrumentmakarfaget
	Optronikarfaget
	Storurmakarfaget
	Urmakarfaget

Lærefag innan utdanningsprogramma i fag- og yrkesopplæringa	
Elektrofag	**Naturbruk**
Automatiseringsfaget	Akvakulturfaget
Fjernstyrte undervassoperasjonar	Anleggsgartnarfaget
Tavlemontørfaget	Idrettsanleggsfaget
Viklarfaget	Fiske og fangst
Dataelektronikarfaget	Hestefaget
Produksjonselektronikarfaget	Hovslagarfaget
Romteknologi	Gartnarnæring
Telekommunikasjonsmontørfaget	Landbruk
Elektrikarfaget	Reindriftsfaget
Elektroreparatørfaget	Skogfaget
Energimontørfaget	
Energioperatørfaget	**Restaurant- og matfag**
Heismontørfaget	Institusjonskokkfaget
Signalmontørfaget	Kokkfaget
Togelektrikarfaget	Servitørfaget
Avionikarfaget	Bakarfaget
Flymotormekanikarfaget	Butikkslaktarfaget
Flystrukturmekanikarfaget	Industriell matproduksjon
Flysystemmekanikarfaget	Kjøttskjerarfaget
Kulde- og varmepumpemontørfaget	Konditorfaget
	Pølsemakarfaget
Helse- og oppvekstfag	Sjømathandlarfaget
Ambulansefaget	Sjømatproduksjon
Portørfaget	Slaktarfaget
Barne- og ungdomsarbeidarfaget	
Fotterapi	**Service og samferdsel**
Ortopediteknikkfaget	IKT-servicefaget
Helsearbeidarfaget	Reiselivsfaget
Apotekteknikk	Resepsjonsfaget
Helsesekretær	Kontor- og administrasjonsfaget
Tannhelsesekretær	Salsfaget
Hudpleiar	Tryggleiksfaget
	Logistikkfaget
Medium og kommunikasjon	Yrkessjåførfaget
Fotograffaget	
Mediedesign	
Mediegrafikarfaget	

Lærefag innan utdanningsprogramma i fag- og yrkesopplæringa	
Teknikk og industriell produksjon	
Anleggsmaskinmekanikarfaget	Industritekstilfaget, farging, trykking og etter-behandling
Landbruksmaskinmekanikarfaget	Industritekstilfaget, fiskereiskapar
Billakkerarfaget	Industritekstilfaget, garnframstilling
Bilskadefaget	Industritekstilfaget, trikotasje
Chassispåbyggjarfaget	Industritekstilfaget, veving
Boreoperatørfaget	Kjemiprosessfaget
Brønnfaget, elektriske kabeloperasjonar	Bilfaget, lette køyretøy
Brønnfaget, havbotninstallasjonar	Bilfaget, tunge køyretøy
Brønnfaget, komplettering	Hjulutrustingsfaget
Brønnfaget, kveilerøyroperasjonar	Motormekanikarfaget
Brønnfaget, mekaniske kabeloperasjonar	Motorsykkelfaget
Brønnfaget, sementering	Reservedelsfaget
Industrisnikkarfaget	Laboratoriefaget
Industritapetserarfaget	Matrosfaget
Aluminiumskonstruksjonsfaget	Motormannfaget
Bokbindarfaget	
CNC-maskineringsfaget	
Dimensjonskontrollfaget	
Finmekanikarfaget	
Grafisk emballasjefaget	
Industriell overflatebehandling	
Industrimekanikarfaget	
Industrimontørfaget	
Industrioppmålingsfaget	
Industrirøyrleggjarfaget	
Kran- og løfteoperasjonsfaget	
Modellbyggjarfaget	
NDT-kontrollørfaget	
Plastmekanikarfaget	
Platearbeidarfaget	
Polymerkomposittfaget	
Produksjonsteknikkfaget	
Serigrafifaget	
Støyperifaget	
Sveisefaget	
Termoplastfaget	
Trykkjarfaget	
Verktøymakarfaget	
Industrisaumfaget	

Vedlegg 3: Lærlingar per 1000 sysselsette innan hovudnæringane

Tabell - Lærlingar per 1000 sysselsett innan hovudnæringane i 2014. Talet på sysselsette og gjeldande lærekontraktar per hovudnæringsområde

Hovudnæringsområde*	Talet på sysselsette nasjonalt	Talet på lærekontraktar nasjonalt	Talet på lærekontraktar per 1000 sysselsette
Byggje- og anleggsverksemd	212 555	12 052	56,7
Offentleg administrasjon, forsvar m.m.	163 575	5 164	31,6
Elektrisitet, vatn og renovasjon	29 909	662	22,1
Industri	231 810	5 047	21,8
Personleg tenesteyting	98 627	1 906	19,3
Bergverksdrift og utvinning	66 678	1 027	15,4
Transport og lagring	142 504	1 899	13,3
Overnatting- og servering	89 530	1 191	13,3
Varehandel, rep. av motorvogner	364 631	3 700	10,1
Jordbruk, skogbruk og fiske	63 500	619	9,7
Undervisning	208 644	999	4,8
Informasjon og kommunikasjon	92 273	352	3,8
Forretningsmessig tenesteyting	133 974	488	3,6
Helse- og sosialtenester	525 396	1 722	3,3
Teknisk tenesteyting, eigedoms-drift	165 779	486	2,9
Finansiering og forsikring	47 570	25	0,5
Uoppgitt	13 045	1 019	78,1
Totalt	**2 650 000**	**38 358**	**14,5**

* Talmaterialet om gjeldande lærekontraktar er her fordelt på færre hovudnæringsområde enn i statistikken frå Utdanningsdirektoratet (2015b), og det er tilpassa hovudnæringsområda i SSBs Tabell 07984. Elektrisitet, vatn og renovasjon er samansett av høvesvis kraftforsyning og vassforsyning og avløps- og renovasjonsverksemd. Teknisk tenesteyting og eigedomsdrift er samansett av omsetning og drift av fast eigedom og fagleg, vitskapleg og teknisk tenesteyting. Personleg tenesteyting er samansett av kulturell verksemd etc. og anna tenesteyting. Dette fører til nokre unøyaktige resultat. Blant anna gir det ein over-representasjon av lærlingar innan personleg tenesteyting, fordi ein del lærlingar som berre er registrerte som tilsette i opplærings-kontor, er plasserte i den hovudnæringa (jf. NIFU 2014b).

Kjelder: SSB 2015c; Utdanningsdirektoratet 2015a

Vedlegg 4: Sysselsette innan utvalde hovudnæringsområde, i tal og prosent

Tabell – Sysselsette innan utvalde hovudnæringsområde per fylke i 2014. Nasjonalt og per fylke, i tal

Fylke	Bergverks-drift og utvinning	Industri	Byggje- og anleggs-verk-semd	Varehandel, rep. av motor-vogn	Transport og lagring	Overnatting og servering	Off.adm., forsvar m.m.	Helse og sosial	Totalt
Østfold	576	15034	12972	21776	6835	3528	8186	28435	97342
Akershus	2503	14365	22600	52096	18614	8711	21936	53429	194254
Oslo	2432	11480	16903	44831	17752	16959	26918	59580	196855
Hedmark	365	8226	8113	13149	4381	2430	7569	21585	65818
Oppland	393	8729	9692	13127	4209	3386	5796	21491	66823
Buskerud	901	15878	13459	22068	6204	4623	7283	28234	98650
Vestfold	1209	13259	10159	19034	6523	3435	6978	24561	85158
Telemark	1872	9255	7892	11635	3658	2364	4392	18619	59687
Aust-Agder	1524	6146	5204	7885	2553	1748	3354	11635	40049
Vest-Agder	1665	12521	8241	12385	3922	3257	4313	18497	64801
Rogaland	27240	26255	19959	30612	11946	8614	10074	43830	178530
Hordaland	12788	26514	21211	32733	15538	8817	13943	53186	184730
Sogn og Fjordane	1428	7029	5098	6573	3537	1853	3176	12269	40963
Møre og Romsdal	3623	21468	10706	17595	9601	3635	5845	27586	100059
Sør-Trøndelag	2618	12964	13757	20541	7801	5791	8768	31813	104053
Nord-Trøndelag	1256	6246	6191	8685	3689	1905	4044	14815	46831
Nordland	1715	9810	10596	14839	8163	3810	9847	27333	86113
Troms	1338	4373	6570	10621	5201	3339	7375	20457	59274
Finnmark	1232	2258	3232	4446	2377	1325	3778	8041	26689
Nasjonalt	**66678**	**231810**	**212555**	**364631**	**142504**	**89530**	**163575**	**525396**	**1796679**

Kjelde: SSB 2015c

Tabell - Sysselsette innan utvalde hovudnæringsområde i prosent av alle sysselsette per fylke i 2014. Prosent nasjonalt og per fylke

Fylke	Bergverks-drift og utvinning	Industri	Byggje- og anleggs-verk-semd	Varehandel, rep. av motor-vogn	Transport og lagring	Overnatting og servering	Off.adm., forsvar m.m.	Helse og sosial	Totalt
Østfold	0,4 %	11,1 %	9,6 %	16,0 %	5,0 %	2,6 %	6,0 %	20,9 %	100,0 %
Akershus	0,8 %	4,8 %	7,5 %	17,3 %	6,2 %	2,9 %	7,3 %	17,7 %	100,0 %
Oslo	0,7 %	3,3 %	4,8 %	12,8 %	5,1 %	4,8 %	7,7 %	17,0 %	100,0 %
Hedmark	0,4 %	8,7 %	8,6 %	13,9 %	4,6 %	2,6 %	8,0 %	22,9 %	100,0 %
Oppland	0,4 %	9,1 %	10,2 %	13,8 %	4,4 %	3,5 %	6,1 %	22,5 %	100,0 %
Buskerud	0,6 %	11,3 %	9,6 %	15,7 %	4,4 %	3,3 %	5,2 %	20,1 %	100,0 %
Vestfold	1,0 %	11,1 %	8,5 %	16,0 %	5,5 %	2,9 %	5,9 %	20,6 %	100,0 %
Telemark	2,3 %	11,1 %	9,5 %	14,0 %	4,4 %	2,8 %	5,3 %	22,4 %	100,0 %
Aust-Agder	2,8 %	11,1 %	9,4 %	14,3 %	4,6 %	3,2 %	6,1 %	21,1 %	100,0 %
Vest-Agder	1,9 %	13,9 %	9,2 %	13,8 %	4,4 %	3,6 %	4,8 %	20,6 %	100,0 %
Rogaland	10,9 %	10,5 %	8,0 %	12,3 %	4,8 %	3,4 %	4,0 %	17,6 %	100,0 %
Hordaland	4,8 %	9,9 %	7,9 %	12,2 %	5,8 %	3,3 %	5,2 %	19,8 %	100,0 %
Sogn og Fjordane	2,5 %	12,2 %	8,9 %	11,4 %	6,2 %	3,2 %	5,5 %	21,4 %	100,0 %
Møre og Romsdal	2,6 %	15,7 %	7,8 %	12,9 %	7,0 %	2,7 %	4,3 %	20,2 %	100,0 %
Sør-Trøndelag	1,6 %	8,0 %	8,5 %	12,6 %	4,8 %	3,6 %	5,4 %	19,6 %	100,0 %
Nord-Trøndelag	1,9 %	9,3 %	9,2 %	12,9 %	5,5 %	2,8 %	6,0 %	22,0 %	100,0 %
Nordland	1,4 %	8,1 %	8,8 %	12,3 %	6,8 %	3,2 %	8,2 %	22,7 %	100,0 %
Troms	1,6 %	5,2 %	7,8 %	12,5 %	6,1 %	3,9 %	8,7 %	24,2 %	100,0 %
Finnmark	3,2 %	5,9 %	8,4 %	11,5 %	6,2 %	3,4 %	9,8 %	20,8 %	100,0 %
Nasjonalt	**2,5 %**	**8,7 %**	**8,0 %**	**13,8 %**	**5,4 %**	**3,4 %**	**6,2 %**	**19,8 %**	**100,0 %**

Kjelde: SSB 2015c (N = 1 796 679)

Vedlegg 5: Talet på lærlingar innan utvalde næringar

Tabell - Gjeldande lærekontraktar per 1. oktober 2014 innan utvalde næringsområde.* Nasjonalt og per fylke, i tal

Fylke	Bergverks-drift og utvinning	Industri	Byggje- og anleggs-verk-semd	Varehandel, rep. av motor-vogn	Transport og lagring	Overnatting og servering	Off.adm., forsvar m.m.	Helse og sosial	Totalt
Østfold	1	235	551	170	19	29	312	73	1 430
Akershus	3	121	857	336	162	86	352	161	2 131
Oslo	1	85	1 313	280	47	226	260	144	2 469
Hedmark	2	113	321	143	19	18	213	42	914
Oppland	-	134	418	141	35	36	222	70	1 119
Buskerud	4	160	636	203	22	58	279	61	1 446
Vestfold	3	225	464	198	163	54	216	144	1 505
Telemark	4	283	370	110	19	30	274	14	1 113
Aust-Agder	1	74	295	114	11	21	187	21	729
Vest-Agder	2	336	618	165	25	38	258	48	1 534
Rogaland	697	935	1 572	569	251	105	374	156	4 792
Hordaland	169	753	1 399	293	182	148	621	86	3 686
Sogn og Fjordane	3	204	305	92	66	25	87	36	830
Møre og Romsdal	48	592	464	187	386	55	238	82	2 094
Sør-Trøndelag	3	218	907	210	95	106	340	271	2 240
Nord-Trøndelag	6	203	363	112	34	34	217	67	1 062
Nordland	14	228	601	172	106	51	506	111	1 885
Troms	11	93	378	149	217	47	163	96	1 252
Finnmark	55	55	220	56	40	24	45	39	570
Nasjonalt	**1 027**	**5 047**	**12 052**	**3 700**	**1 899**	**1 191**	**5 164**	**1 722**	**32 801**

* Omarbeidd frå Utdanningsdirektoratets oversikt (2015a) for å stemme med SSB tabell 07984 (SSB 2015c).

Kjelde: Utdanningsdirektoratet 2015a

Dokument 3:12 (2015–2016)

Riksrevisjonens undersøking av styresmaktene sitt arbeid for å auke talet på læreplassar

Riksrevisjonen

BAKGRUNN OG MÅL FOR UNDERSØKINGA

Ei viktig årsak til at ungdom ikkje fullfører yrkesfagleg vidaregåande opplæring, er at dei ikkje får læreplass. Når ein elev ikkje får læreplass, inneber det eit stort ressurstap for eleven sjølv og for samfunnet. Stortinget har i fleire samanhengar understreka at det er eit mål å sikre flest mogleg elevar læreplass.

I 2012 inngjekk styresmaktene og partane i arbeidslivet Samfunnskontrakten for fleire læreplassar. Avtalen inneheld blant anna mål om å auke talet på nye læreplassar med 20 prosent i perioden 2011–2015.

Målet med undersøkinga har vore å klarleggje kvifor mange søkjarar frå yrkesfaglege utdanningsprogram i vidaregåande skule ikkje får tilbod om læreplass. Undersøkinga omfattar hovudsakleg perioden 2011–2015.

Funn og tilrådingar

Prosentdelen søkjarar som får læreplass har gått ned etter 2011

- Sidan 2011 er prosentdelen som får læreplass redusert frå 71 til 68. Nær 9100 søkjarar fekk ikkje læreplass i 2015.

Opplæringstilbodet og formidlinga av søkjarar er ikkje tilstrekkeleg tilpassa behovet for arbeidskraft

- Mange fylkeskommunar legg ikkje stor nok vekt på rekrutteringsbehovet i arbeidslivet i dimensjoneringa av skuleplassar.

Forhold ved opplæringa i vidaregåande skule medverkar til at mange søkjarar ikkje får læreplass

- Ein del søkjarar blir ikkje opplevde som kvalifiserte nok, blant anna på grunn av for lite praksisorientert opplæring og utdatert teknisk utstyr på skulane.

Lite kunnskap om bruk og verknad av lærekandidat-ordninga

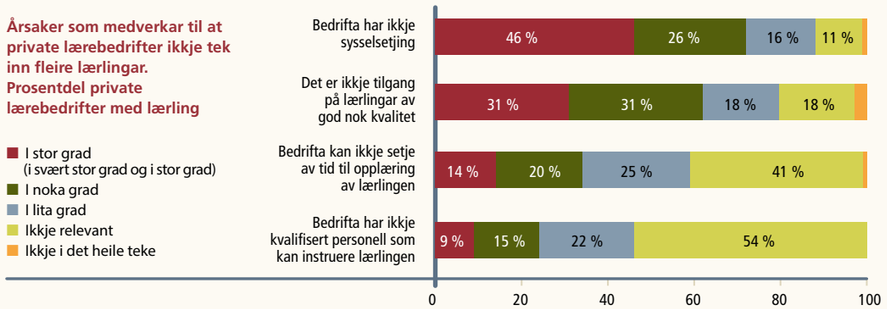
- Ordninga blir nytta svært ulikt av fylkeskommunane, når det gjeld både talet på lærekandidatar og kva kriterium som blir brukte for å velje ut søkjarane.

Potensialet for inntak av lærlingar i staten kan bli utnytta ytterlegare

- Mange statlege verksemder synest å ha lite kunnskap om lærlingordninga.

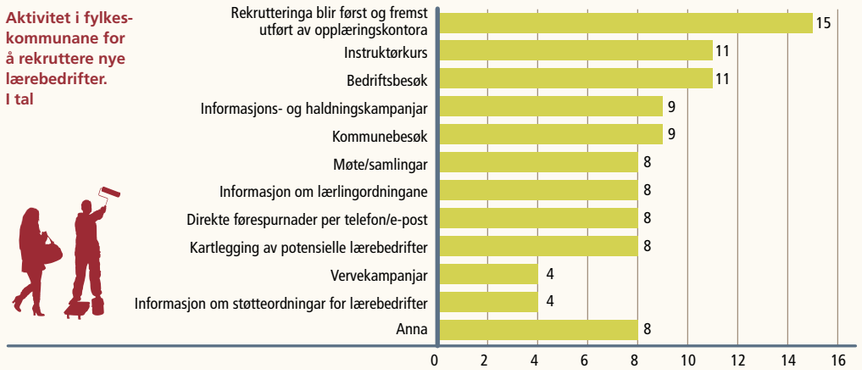
Rekrutteringsbehovet i den enkelte verksemda er den viktigaste hindringa for å auke talet på læreplassar

- Nasjonal verkemiddelbruk har ikkje medverka nok til å gjere inntak av lærlingar mindre avhengig av det kortsiktige rekrutteringsbehovet, som er spesielt viktig for private bedrifter.



Styresmaktene har ikkje prioritert arbeidet med å rekruttere nye lærebedrifter høgt nok

- I mange fylke blir det ikkje drive eit tilstrekkeleg aktivt og systematisk arbeid for å rekruttere nye lærebedrifter.



Riksrevisjonen rår til at Kunnskapsdepartementet

- vurderer korleis verkemiddelbruken kan utviklast for å understøtte arbeidet i fylkeskommunane med dimensjonering av talet på skuleplassar i yrkesfagleg opplæring, formidling av søkjarar og oppfølging og rettleiing av lærebedrifter
- vurderer verkemiddel og tiltak for å styrkje nasjonalt og fylkeskommunalt arbeid med å rekruttere nye lærebedrifter og for at lærebedriftene skal sjå seg tente med å ta inn fleire lærlingar
- undersøkjer bruk og verknad av lærekandidatordninga

Riksrevisjonen rår til at Kommunal- og moderniserings-departementet

- vurderer å styrkje arbeidet med å informere og rettleie statlege verksemder om lærlingordninga
- jamleg følgjer opp utviklinga i bruken av lærlingordninga i staten

Bakgrunn og mål for undersøkinga.
Funn og tilrådingar.

241 344
Trykk: 07 Media 2016

Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
Telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no