

Opplæringskontorene i fag- og yrkesopplæringen – avgjørende bindeledd eller institusjon utenfor kontroll?

Håkon Høst, Asgeir Skålholt, Rune Borgan Reiling og Cay Gjerustad

Rapport 51/2014

Opplæringskontorene i fag- og yrkesopplæringen – avgjørende bindeledd eller institusjon utenfor kontroll?

Håkon Høst, Asgeir Skålholt, Rune Borgan Reiling og Cay Gjerustad

Rapport 51/2014

Rapport 51/2014

Utgitt av Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning
Adresse PB 5183 Majorstuen, NO-0302 Oslo. Besøksadresse: Wergelandsveien 7, 0167 Oslo

Prosjektnr. 12820359

Oppdragsgiver Utdanningsdirektoratet
Adresse Postboks 9359 Grønland, NO-0135 Oslo

Trykk Link Grafisk

ISBN 978-82-327-0062-2
ISSN 1892-2597 (online)

www.nifu.no

Forord

Prosjektet, som har vært finansiert av Utdanningsdirektoratet, tar for seg opplæringskontorene i fag- og yrkesopplæringen, deres organisering, deres økonomi og deres rolle i fagopplæringssystemet. Rapporten er et ledd i kunnskapsinnhenting i arbeidet med samfunnskontrakten for flere læreplaner, inngått mellom utdanningsmyndighetene og arbeidslivsorganisasjonene for perioden 2010-2015.

Håkon Høst har vært prosjektleder, og i tillegg har forskerne Asgeir Skålholt, Rune Borgan Reiling og Cay Gjerustad deltatt i prosjektet. Svein Michelsen har gitt svært nyttige innspill og kommentarer underveis. Vi takker ellers Jens Grøgaard for kommentarer til sluttrapportutkast. Vi vil takke alle informanter i fylkeskommuner, lærebedrifter, arbeidslivsorganisasjoner og opplæringskontor som har bidratt gjennom intervjuer. Videre takker vi for nyttige tilbakemeldinger fra oppdragsgiver.

Oslo, desember 2014

Sveinung Skule
Direktør

Vibeke Opheim
Forskningsleder

Innhold

Sammendrag	7
1 Introduksjon, bakgrunn og forskningsdesign	15
1.1 Om oppdraget	15
1.2 Bakgrunn og kunnskapsstatus.....	15
1.2.1 Tidligere studier.....	15
1.2.2 Opplæringskontorenes begrunnelse og regulering	16
1.2.3 Ekspansjon	16
1.2.4 Organisering og struktur	16
1.3 Perspektiv	17
1.4 Forskningsdesign	18
1.4.1 Opplæringskontorenes organisering.....	18
1.4.2 Opplæringskontorenes økonomi.....	19
1.4.3 Opplæringskontorenes mandat og rolle.....	19
1.5 Metode og data	20
1.5.1 Registerdata.....	21
1.5.2 Nærmere om spørreundersøkelsen til opplæringskontor	22
1.5.3 Nærmere om spørreundersøkelsen til bedrifter	22
2 Opplæringskontorenes framvekst og legale regulering	27
2.1 En utvidelse av lærebedriftsbegrepet	27
2.2 Lovregulering	29
2.3 Ulike kategorier opplæringskontor	29
2.3.1 De ettfaglige opplæringskontorene.....	30
2.3.2 Bransjefaglige opplæringskontor	31
2.3.3 Kommunale opplæringskontor.....	31
2.3.4 Tverrfaglige opplæringskontor.....	32
2.3.5 Andre typer opplæringskontor	33
2.3.6 Utbredelse av de ulike typene opplæringskontor	33
2.4 Organisasjonsform	34
3 Størrelsesstruktur og geografisk utbredelse	36
3.1 Størrelse	36
3.1.1 Antall medlemsbedrifter i kontorene	36
3.1.2 Antall lærekontrakter i opplæringskontorene	37
3.1.3 Antall ansatte ved opplæringskontorene.....	39
3.2 Geografi	45
3.3 Konkurransesituasjonen til opplæringskontorene	47
4 Opplæringskontorenes økonomi	48
4.1 Inntekter.....	48
4.2 Opplæringskontorenes andel av lærlingtilskuddet og ulike karakteristikk ved opplæringskontorene	50
4.2.1 Fordeling etter type opplæringskontor, tidsbruk	51
4.2.2 Fordeling etter lærekontrakter og årsverk.....	52
4.2.3 Fordeling etter andelen av totale inntekter som lærlingtilskuddet utgjør.....	53
4.2.4 Fordeling etter fylke.....	54
4.3 Ressurssituasjon ved opplæringskontorene	56
4.3.1 Utgifter per lærekontrakt.....	56
4.3.2 Personalutgifter som andel av totale utgifter.....	58
4.3.3 Årsverk per kontrakt	58
4.3.4 Subjektive oppfatninger av opplæringskontorenes økonomiske situasjon.....	59
4.4 Oppsummering.....	60
5 Hvilke bedrifter er tilknyttet et opplæringskontor?	62
5.1 Hvor stor andel av lærebedriftene er tilknyttet et opplæringskontor?.....	62
5.2 Begrunnelser for å være medlem eller ikke medlem i opplæringskontor	62
5.3 Hva kjennetegner bedrifter i og utenfor opplæringskontor?.....	65
5.3.1 Flest frittstående blant de største og de minste	65
5.3.2 Ulikhet mellom fylker	66
5.3.3 Opplæringskontorene står sterkest innenfor de tradisjonelle fagområdene.....	68

6	Opplæringskontorenes plass i systemet	69
6.1	Den formelle styringen av opplæringskontorene	70
6.2	Mindre representasjon fra fagforeninger, skoler og fylkeskommuner	71
6.3	Opplæringskontorene og bransjene	72
6.3.1	Medlemskap i bransjeorganisasjoner.....	73
6.3.2	Bransjenes eierskap i opplæringskontor	74
6.3.3	De ulike interesseorganisasjonenes posisjoner	75
6.3.4	Utvidede bransjenettverk	77
6.3.5	Arbeidstakersiden.....	77
6.4	Opplæringskontorenes samarbeid med hverandre	77
7	Opplæringskontorene, mellom fylkeskommunen og lærebedriften	79
7.1	Opplæringskontorene og fylkeskommunen.....	79
7.1.1	Oppfølging og kvalitetssikring av opplæringen.....	80
7.1.2	Formidling av lærlinger	81
7.1.3	Godkjenning av nye lærebedrifter, lærekontrakter og hevinger	83
7.1.4	Teoriundervisning.....	83
7.1.5	Andre oppgaver.....	86
7.1.6	Fylkeskommunens oppfølging av opplæringskontorene.....	87
7.2	Opplæringskontorene og bedriftene.....	88
7.2.1	Den digitale opplæringsboka	89
7.2.2	Oppfølging av opplæringen som skjer i bedrift.....	91
7.3	Får bedrifter utenfor opplæringskontor mindre oppfølging?.....	93
8	Fire ulike kontor	96
8.1	Det ettfaglige eller håndverksfaglige opplæringskontoret	96
8.2	Det bransjefaglige opplæringskontoret	99
8.3	Det kommunale opplæringskontoret	100
8.4	Det tverrfaglige opplæringskontoret.....	102
8.5	Det kombinerte kontoret	104
8.6	Oppsummering.....	104
9	Sammenfattende analyse	106
9.1	Hvordan har opplæringskontorene utviklet seg?	106
9.1.1	Større kontorer og variert struktur.....	106
9.1.2	Tilfredsstillende økonomi	107
9.1.3	Hver femte bedrift står utenfor	107
9.1.4	Fra administrativ avlastning til faglig oppfølging av lærlinger?.....	108
9.1.5	Opplæringskontorenes plass i systemet	109
9.1.6	Et rom mellom bedriftene og fylkeskommunen	110
9.1.7	Opplæringskontorene som aktør	111
9.2	Nødvendig bindeledd, eller institusjon utenfor kontroll?	111
9.2.1	Kan fylkeskommunen eller bedriftene erstatte opplæringskontorene?	111
9.2.2	I hvilken grad reguleres opplæringskontorene?	112
9.2.3	Bør opplæringskontorstrukturen reguleres mer?	114
9.2.4	Obligatorisk medlemskap?	114
9.2.5	Bør opplæringskontorenes oppgaver og økonomi reguleres mer?	115
9.2.6	Opplæringskontorenes formelle plassering.....	116
9.2.7	Nettverksstyrte opplæringskontor som et særnorsk fenomen.....	118
	Referanser	119
	Vedlegg	122
	Tabelloversikt	130
	Figuroversikt	131

Sammendrag

Om prosjektet

Rapporten tar for seg opplæringskontorene i fag- og yrkesopplæringen, deres organisering, deres økonomi og deres rolle i fagopplæringssystemet. Forskningsprosjektet har vært finansiert av Utdanningsdirektoratet. Rapporten er et ledd i kunnskapsinnhenting i arbeidet med samfunnskontrakten for flere læreplasser, inngått mellom utdanningsmyndighetene og arbeidslivsorganisasjonene for perioden 2010-2015.

I rapportens tittel stiller vi spørsmålet om opplæringskontorene skal ses som et nødvendig bindeledd i fag- og yrkesopplæringen, eller heller som en institusjon utenfor kontroll. Dette oppfatter vi som en overgripende problemstilling for prosjektet. For både bedriftene, fylkeskommunene, staten og partene i arbeidslivet er det åpenbart at opplæringskontorene spiller en stadig viktigere rolle i fagopplæringssystemet. En stor andel av de offentlige lærlingtilskuddene for opplæring i bedrift havner i opplæringskontorene. Til tross for at loven bare kjenner fylkeskommunen og lærebedriften, hvor opplæringskontorene er definert som lærebedrifter, er det åpenbart at opplæringskontorene har en helt annen rolle enn lærebedriftene. Allerede på 1990-tallet tegnet opplæringskontorene til å bli en svært viktig del av fagopplæringssystemet. I den forskningsbaserte evalueringen av Reform 94 ble det gjort en egen undersøkelse av opplæringskontorene (Michelsen og Høst 1997). Man fant at disse var viktige ved at de bidro til å lette rekrutteringen av lærebedrifter, og at de tok et stort ansvar, ikke minst i formidlingen av lærlinger til lærebedrifter. Det var imidlertid også funn som pekte i retning av at kontorene, heller enn å bidra til kvalitet i opplæringen, i stor grad ble en administrativ avlaster.

På grunnlag av omfattende kvantitative og kvalitative undersøkelser, har vi i denne rapporten foretatt en bred gjennomgang av hvordan opplæringskontorstrukturen har utviklet seg fra midt på 1990-tallet, og hvordan den ser ut i dag. Det handler om størrelse og utbredelse, men også økonomi og oppgaveprioritering. I tillegg har vi sett på opplæringskontorenes plass i fagopplæringssystemet, særlig hvordan de relaterer seg til bedriftene og fylkeskommunen, men også til aktører som bransjene, partene i arbeidslivet og skolene.

Vi skal først oppsummere våre hovedfunn når det gjelder opplæringskontorenes utvikling og deres plass i systemet, før vi oppsummerer rapportens belysning og analyse av en del sentrale problemstillinger rundt kontorenes betydning og deres regulering.

Opplæringskontorenes utvikling: Hovedfunn

Opplæringskontorene har styrket seg som en selvstendig struktur innenfor fag- og yrkesopplæringen fra 1997 til 2013. De har vokst, både i omfang og betydning. Det har ikke blitt flere opplæringskontor, men kontorene har doblet seg i størrelse siden 1997. Et

gjennomsnittskontor omfatter i dag drøyt tre årsverk (inklusive innleide tjenester), noe som betyr at det i denne delen av fagopplæringssystemet årlig utføres rundt 1000 årsverk. Dette er til sammenligning om lag fire ganger så mange årsverk som de fylkeskommunale utdanningsadministrasjonene disponerer til fag- og yrkesopplæring.

Kontorene er spredd over hele landet, men med klare ulikheter i profil. De ettfaglige kontorene finner vi først og fremst i større, bymessige områder, der tettheten av bestemte fag er stor nok til å danne grunnlaget for et eget opplæringskontor. Bare de største håndverksfagene i de største byene har slik dekning at dette er mulig. De bransjefaglige kontorene finnes over hele landet, men også de er i hovedsak beliggende i tettbygde områder. De tverrfaglige kontorene, derimot, ligger stort sett i distrikter der det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å etablere et opplæringskontor basert verken på fag eller bransje. De bidrar således til å fylle ut opplæringskontorstrukturen, selv om de noen steder opererer i en viss konkurranse med de ettfaglige eller bransjefaglige kontorene. I tillegg kommer de kommunale kontorene, som dekker særlig helse- og oppvekstfagene i en del av fylkene.

Et gjennomsnittlig kontor har nå i underkant av 80 medlemsbedrifter og noe over 100 lærekontrakter. Både antall kontrakter og bemanning er omtrent doblet siden 1997, men økningen har kommet i kontorene i privat sektor, mens de kommunale kontorene har stagnert. Det er langt færre av de aller minste opplæringskontorene i dag enn i 1997, og flere av de store. Det har skjedd en viss rasjonalisering, og trolig har kontorene fått en viss økning i kapasiteten.

Opplæringskontorene beholder i gjennomsnitt rundt halvparten av lærlingtilskuddet, en høyere andel enn i 1997. Dette kan forklares ved at driftstilskuddet, sammen med etableringstilskuddet, er avskaffet. De fleste opplæringskontor betegner selv sin økonomi som god eller tilfredsstillende.

Våre beregninger tilsier at rundt 80 prosent av lærebedriftene er medlem av et opplæringskontor, mens de resterende 20 er såkalte frittstående lærebedrifter. Utviklingen går i retning av at stadig flere bedrifter velger opplæringskontor som tilknytningsform til lærlingordningen. Et unntak gjelder kommunesektoren hvor tendensen heller er stagnasjon. Det er ulike årsaker til at lærebedrifter velger å stå alene. Hvis en sammenligner bedrifter i og utenfor opplæringskontor, ser vi at de aller minste og de aller største bedriftene har mindre tilbøyelighet til å være medlem. De aller største har gjerne egne personal- og opplæringsavdelinger, og en del av disse velger å håndtere all oppfølging av lærlinger selv. Blant de aller minste finner vi en del bedrifter som har tradisjon for å drive opplæring på egenhånd. Fylkeskommunene har generelt liten kapasitet til å følge opp bedrifter utenfor opplæringskontor.

Fra administrativ avlastning til faglig oppfølging av lærlinger?

En viktig begrunnelse for de økonomiske stimuli staten benyttet for å få til en vekst i antall opplæringskontor i forbindelse med Reform 94, var at det skulle lette utvidelsen av fagopplæringsystemet. Evalueringen av reformen viste at opplæringskontorene la stor vekt på å avlaste lærebedriftene for alle formaliteter knyttet til det å ha lærlinger. Dette ble i evalueringen av Reform 94 i stor grad forstått som at opplæringskontorene tok seg av papirarbeid, dvs. en faglig sett «tynn» oppfølging. Gjennom lovendringene i 2007 ble de formelle kravene til lærebedrifter ytterligere skjerpet, nå med bestemmelser knyttet mer eksplisitt til opplæringskvalitet. Bedriftene ble pålagt å utarbeide en egen opplæringsplan, å ha et eget kvalitetssikringssystem for opplæringen, samt å sende en årlig rapport om opplæringen til fylkeskommunen. I tillegg er lærebedriftene pålagt å gjennomføre halvårsvurderinger av lærlingene. Endringene ser ut til å ha foranlediget et forsterket mønster der opplæringskontorene legger til rette for at bedriftene skal kunne tilfredsstillende lovens nye krav.

Kontorenes aktivitetsprofil varierer mye etter type kontor, men det er arbeidet med kvalitet i opplæringen, primært gjennom oppfølgingen av den enkelte lærling i bedrift, som er den oppgaven kontorene hyppigst peker på når de blir spurt om hva som tar mer tid enn før. Sentralt står de elektroniske opplæringsbøkene, som både har funksjon som lokal læreplan, oppgaveplattform,

oppfølgingsverktøy og kvalitetssikring. Det er en svært vanskelig oppgave å vurdere hvilken betydning denne måten å arbeide på har for den faglige kvaliteten på opplæringen, men det er hevet over tvil at opplæringskontorene spiller en avgjørende rolle i den formen for kvalitetsoppfølging som ser ut til å dominere i dag.

Opplæringskontorene ser ut til å ha blitt et uunnværlig ledd i formidlingen av lærlinger til bedrift. Også her er det variasjoner. Noen kontorer er aktive allerede i utplassering av «sine» elever i prosjekt til fordypning, og følger dem til de er plassert ut i en av lærebedriftene som lærling. Nesten alle kontorer tar imidlertid et stort ansvar for å formidle lærlinger til sine fag. Avhengig av fagenes stilling, arbeider noen kontorer særlig med rekruttering av søkere, mens andre arbeider også med rekruttering av lærebedrifter. Totalt sett bidra således kontorene betydelig også til det vi kan definere som inntakskvalitet.

Kursvirksomhet er en tredje aktivitet som tar mye ressurser. Det omfatter alt fra restteori på Vg3, kurs for bestemte behov, til kurs for påbygning til generell studiekompetanse. Vårt inntrykk er at det er liten grad av konkurranse med offentlige tilbud, og at opplæringskontorenes kurs mer er en komplementær virksomhet. Unntaket er enkelte opplæringskontor innenfor frisørbransjen som også driver private skoletilbud på Vg1 og Vg2 i konkurranse med de offentlige.

Opplæringskontorenes plass i systemet

Nesten 8 av 10 opplæringskontor er i dag enten organisert som forening eller samvirke – langt de fleste er foreninger. De eierformene som man kan anta gir både gamle og nye medlemsbedrifter størst direkteinnflytelse på kontorenes drift og prioriteringer har dermed økt siden 1997. Lærebedriftene har også konsolidert sin posisjon gjennom at de dominerer i opplæringskontorenes styrer. Andre aktørers representasjon har gått tilbake fra 1997 til i dag. Fagforeningene har i dag en lavere representasjon, på tross av LOs programerklæring om at fagforeningene skal sitte i styrene til opplæringskontorene. Også styrerepresentasjon fra fylkeskommuner og skoler har gått noe ned siden midt på 1990-tallet. Det har vært hevdet at samarbeid om prosjekt til fordypning har ført til mer kontakt mellom skoler og opplæringskontor. Opplæringskontorene selv rapporterer imidlertid noe mindre kontakt med de videregående skolene enn i 1997.

Bransjeorganisasjonenes representasjon i styrene for opplæringskontorene er som tidligere, på et moderat nivå. Seks av ti opplæringskontor oppgir at de er medlem i en bransjeforening, uten at det er helt klart hva dette innebærer av forpliktelser. Når for eksempel halvparten av de tverrfaglige kontorer er medlem av en bransjeforening, kan ikke et slikt medlemskap si så mye om eventuelle organisasjonsmessige bindinger for kontoret. Et lite antall opplæringskontor er eid av bransjeforeninger. Kontorene selv oppgir noe mindre kontakt med bransjeforeninger enn det de gjorde i 1997. Generelt sett har opplæringskontorene en langt bredere dekning og oppslutning enn bransjeforeningene har på regionalnivået.

Det er en klar tendens til at kontorenes deltakelse i ulike typer opplæringskontornettverk, både bransjevise og lokale, styrkes. Det er i dag etablert landsomfattende bransje- eller sektorvise nettverk som omfatter de fleste opplæringskontor. Disse avholder årlige konferanser, noe en må anta bidrar til en viss samordning. Den kanskje mest interessante utviklingen skjer imidlertid regionalt, hvor rundt halvparten av alle opplæringskontor i dag har samlokalisert seg, gjerne sentralt i fylket. Mye peker i retning av at denne formen for konsentrasjon ikke bare er en praktisk ordning, men at den daglige kontakten også bidrar til en viss enhetliggjøring av opplæringskontorstrukturen på tvers av bransjer og fag. I flere fylker opptrer opplæringskontorene i visse sammenhenger samlet overfor fylkeskommunen, gjerne gjennom etablerte regionale nettverk av opplæringskontor. Ofte er det fylkeskommunen selv som tar initiativ til en slik samordning. En konsekvens av dette vil uansett være at opplæringskontorene i økende grad oppfatter seg som et eget fellesskap.

Opplæringskontorene samhandler svært mye og til dels tett med fylkeskommunenes utdanningsadministrasjon, i hovedsak med de som arbeider med fagopplæring. Det skjer både ved

at det er etablert formelle arenaer hvor fylkeskommunene følger opp opplæringskontorene gjennom dialogsamtaler og lignende møter, og gjennom at ansatte ved opplæringskontor i det daglige forholder seg hyppig til fylkeskommunale saksbehandlere om ulike spørsmål.

På den annen side har opplæringskontorenes svært lite å gjøre med det regionale partsorganet som egentlig skal sikre forbindelsen mellom arbeidslivet og fylkeskommunen, nemlig yrkesopplæringsnemndene.

Mellom bedriftene og fylkeskommunen

Det er åpenbart at opplæringskontorene har tatt over oppgaver fagopplæringskontorene i fylkeskommunene tidligere gjorde, eller kanskje mer presist, at enkelte oppgaver har glidd over til opplæringskontorene og der utviklet seg på nye måter. Mest synlig er bedriftsbesøkene, som fylkeskommunene nå bare utfører i svært begrenset omfang, men som utgjør en kjernevirksomhet for opplæringskontorene. Besøkene danner det viktigste grunnlaget for å vurdere om bedriften er i stand til å gi en faglig forsvarlig opplæring.

For øvrig er det slik at nesten alle oppfølgings- og kvalitetssikringsoppgaver fylkeskommunene har med å følge opp og kvalitetssikre opplæringen i bedrift, de har også opplæringskontorene. En del av oppgavene er felles for fagopplæringsadministrasjonen i fylkeskommunen og opplæringskontorer, for eksempel det å fortolke og besvare spørsmål om lov- regelverk for bedriftene i det daglige. Generelt er det slik at mens fylkeskommunen har det formelle ansvaret og gjør det formelle vedtaket, er opplæringskontorenes rolle å være de som står for den praktiske utførelsen, og kontakten med bedriftene og lærlingene. Fylkeskommunene styrer på distanse ved hjelp av opplæringskontorene, og samtidig skal de følge opp kvaliteten i opplæringskontorene som lærebedrifter. Fylkeskommunen skaffer seg avgjørende informasjon gjennom kontakten med opplæringskontorene, noe som er nødvendig både for dimensjonering, formidling og oppfølging av kvalitet i opplæringen.

Opplæringskontorene er finansiert av bedriftene, og deres eksistensgrunnlag trues den dagen de kommer på kant med egne medlemmer. Det betyr imidlertid ikke at de ikke har autoritet, og en annen autoritet enn den som finnes i bedriften. Opplæringskontorene er avhengige av offentlig godkjenning og må forholde seg til fylkeskommunen som myndighet. For å få aksept for sine praksiser og systemer, og det at de opptre på vegne av en gruppe bedrifter innenfor et område, må de ha et ordnet forhold til fylkeskommunen og bli sett på som en ansvarlig part med evne til å forplikte medlemmene inntil et visst punkt. Vi observerer at kontorene i stor grad har etablert tillitsrelasjoner til enkeltpersoner i den fylkeskommunale fagopplæringsadministrasjonen, og at de i en del tilfeller inviterer disse fast på sine interne møter. Opplæringskontorene representerer ikke fylkeskommunen, men ser likevel på seg selv som representanter for opplæringssystemet. Deres legitimitet og også deres selvbilde, ser ikke ut til å ligge i at de bare skal tilfredsstillende medlemmenes umiddelbare krav og ønsker. I stedet synes de å ha etablert et eget rom, en posisjon mellom bedriftene og fylkeskommunen, hvor deres rolleforståelse ser ut til å være å sikre god opplæring, til det beste både for bedriftene, lærlingene og samfunnet.

Kan fylkeskommunen eller bedriftene erstatte opplæringskontorene?

På tross av store interne variasjoner mellom kontorene, levner undersøkelsen liten tvil om at opplæringskontorene med sine om lag 1000 årsverk har stor betydning for hvordan det norske fag- og yrkesopplæringsssystemet fungerer i det daglige. På den ene siden utfører de sentrale oppgaver langs hele opplæringsløpet som det er lite realistisk at fylkeskommunene eller skolene kan overta, og på den annen side yter de en støtte som 80 prosent av lærebedriftene er villig til å si fra seg store deler av lærlingtilskuddet for å motta.

Kunne man tenke seg at fylkeskommunene fikk tilført tilsvarende ressurser som opplæringskontorene i dag rår over, for å overta disse oppgavene? Disse ressursene er det i dag lærebedriftene som har avsatt, i form av avkortninger i lærlingtilskuddet. Det er neppe realistisk å anta at bedriftene ville akseptere at fylkeskommunene skulle få disse ressursene. Et alternativ vil

være at myndighetene legger på bordet mellom en halv og en milliard kroner for at fylkeskommunene skal utføre disse oppgavene.

En kan også reise spørsmålet om bedriftene selv kunne gjort en del av de oppgavene opplæringskontorene har overtatt. Det er da også frittstående bedrifter som gjør dette, og tydeligvis får det til. Det er trolig likevel ikke riktig å karakterisere opplæringskontorene som å bare representere en outsourcing av oppgaver fra bedriftene. Opplæringskontorene representerer et fellesskap mellom lærebedriftene lokalt, som gjør at opplæring i mindre grad er noe hver enkelt bedrift stiller med i isolasjon fra andre. Dette bidrar til en standardisering av krav og normer som er viktig for kvaliteten på tvers av bedrifter. Det mest synlige resultatet av denne aktiviteten ser vi i den etter hvert elektroniske opplæringsboka, et dokumentasjonssystem som har utviklet sin egen dynamikk. Dette har bredt seg fra de mest erfarne områdene av fagopplæringen til de nye områdene, og bidrar ikke bare til standardisering, men også til ny aktivitet rundt, og oppfølging av, opplæringskrav og opplæringsmål i den enkelte bedrift. Lærebedriftene, som i norsk sammenheng som regel er veldig små, har ikke opplæring som sin primærvirksomhet. Et stort tilbud av læreplasser i en slik bedriftsstruktur forutsetter trolig også den typen avlastnings- og støttemekanismer som opplæringskontorene representerer.

Regulering av opplæringskontor

Det har vært og er en stor grad av markedsstyring av opplæringskontoretableringer, og liten grad formelle muligheter til å styre strukturen av opplæringskontor. Avhengig av sin oppslutning blant bedriftene har imidlertid en del av bransjeorganisasjonene hatt og har innflytelse på opplæringskontorstrukturen innenfor sitt område. I praksis har også fylkeskommunene i noen grad påvirket utviklingen.

Etter 2007-revisjonen heter det i opplæringsloven at lærebedriften skal rapportere om opplæringen til fylkeskommunen. Bestemmelsen må ses i sammenheng med det nye kvalitetsvurderingssystemet, som forutsetter at staten kan innhente nødvendige rapporter fra alle nivå i utdanningssystemet som grunnlag for sin styring av utdanningssektoren. Det må antas at den formelle retten til å innhente informasjon er ganske omfattende, selv om det åpenbart er annerledes å innhente informasjon fra en privat bedrift enn det er fra fylkeskommuner og skoler.

Til nå har forskningen vist at lærebedriftene ikke opplever rapporteringskrav fra myndighetene som å ha blitt større, eller oppfatte disse som problematiske (Høst mfl. 2012, Michelsen og Høst 2013). I dette prosjektet har vi også reist dette spørsmålet, både overfor enkeltlærebedrifter og opplæringskontor. Det bildet vi får er at det i stor grad er opplæringskontorene som i praksis står for oppfølging og kontroll av lærebedriftene. Fylkeskommunene forholder seg i stor grad til opplæringskontorene. Det er disse som rapporterer på vegne av bedriftene. Verken bedriftene eller opplæringskontorene ser ut til å oppfatte økt kontroll eller urimelige rapporteringskrav fra fylkeskommunen.

Bør opplæringskontorstrukturen reguleres mer?

Når opplæringskontorene har fått den sentrale posisjon de har, er det legitimt å diskutere om de reguleres tilstrekkelig. Da må man i så fall også diskutere hva som skal reguleres, og hvem som skal regulere dem. Nyetableringer av opplæringskontor blir stadig mer sjelden. Markedet ser langt på vei ut til å være mettet, selv om det fortsatt er områder som ikke er like godt dekket. Det vil helt sikkert også komme fusjoner og oppdelinger. Man kunne tenke seg å stramme inn reglene for nyetablering, og fusjoner/fisjoner, gjennom for eksempel å kreve godkjenning fra både det offentlige og partene, og utvide kriteriene til også å gjelde at nye kontorer skal passe inn i en ønsket struktur når det gjelder medlemsgrunnlag. Konsekvensene av dette ville imidlertid neppe blitt veldig store, verken i form av endringer i opplæringsstrukturen eller i enkelttilfeller, nettopp fordi det er få nyetableringer.

En radikal regulering ville være å tilpasse opplæringskontorstrukturen til det arbeidslivspartene, eventuelt i samarbeid med myndighetene, finner hensiktsmessig. Man kunne tenke seg et system

som var synkronisert med dagens partssystem, eller med program og faginndelinger. En restrukturering kan tenkes både i en sterk og en svak variant. En inngripen som har som mål å lage en kontorstruktur tilpasset fag- og bransjeområder, men uten tettere bindinger vil være en svak variant, som kanskje en del fylkeskommuner umiddelbart ville se som en forenkling. Andre vil kanskje se dagens situasjon med en viss konkurranse som en fordel.

En inngripen som har til hensikt å gi partsorganisasjonene avgjørende innflytelse vil være langt mer omfattende. Med unntak av enkelte fagområder som historisk har knyttet sammen laug eller bransjer og opplæringskontor, er hovedregelen at det er relativt løse koplinger mellom bransjeorganisasjon og opplæringskontor. Dette kan ha ulike forklaringer, både i organisasjonenes og fagopplæringens ulike styrke, og i næringsstrukturen. Opplæringskontorene selv ser at de må tiltrekke seg et tilstrekkelig antall lærebedrifter for å overleve, og de er engstelige for at krav til lærebedriftene om binding til bransjeorganisasjonen, fort vil kunne undergrave dette. Det er ikke lett å forutsi konsekvensene av ulike former for intervensjon i dagens opplæringsstruktur. En mulig konsekvens kunne være at kontorenes legitimitet som bedriftenes organer ble svekket, og at de dermed fikk svekket sin evne til å forplikte bedriftene, og dermed formidle mellom disse og det offentlige.

Større innflytelse fra bransjeorganisasjonene overfor opplæringskontorene kan tenkes også ved at organisasjonene gradvis øker sin innflytelse gjennom lokal oppslutning. Selv de bransjeorganisasjonene som har sterkest innflytelse innenfor fagopplæringen regionalt, og overfor opplæringskontorene, er likevel forsiktige med å knytte disse for tett inn mot bransjeorganisasjonen, nettopp fordi opplæringskontorene favner breiere enn bransjeorganisasjonene. Også på de fleste opplæringskontorene ønsker man å beholde en løs tilknytning. Dersom man er opptatt av å unngå risiko for avskallinger i opplæringskontorsystemet og i lærebedriftsmassen, vil man trolig måtte akseptere at strukturen er pluralistisk, noe som gir bransjeorganisasjonene kun betingede muligheter for innflytelse.

Sammenlignet med land med et sterkere fagopplæringssystem, for eksempel Tyskland, er det frivilligheten i det norske systemet som skiller det fra andre lands. Det betyr at vi har få stabiliserende mekanismer, og bedrifter kan velge å ha lærlinger eller la være. Den kanskje siste obligatoriske ordningen forsvant da den tidligere lov om fagopplæring fjernet bestemmelsen om at det i områder regulert av fagopplæring ikke er anledning til å ansette ungdom uten utdanning annet enn som lærlinger (Høst og Michelsen 2010). I dag diskuteres det nye ordninger som skal forplikte bedriftene i større grad, som for eksempel lærlingklausuler ved offentlige oppdrag. Å gjøre det obligatorisk for lærebedrifter å være med i opplæringskontor kan ses som et tiltak for å gjøre fagopplæringen til et mer forpliktende system. Over tid vil det kunne bidra til sterkere identitet og normer om felles ansvar for opplæring i fagene.

Det sterkeste argumentet for obligatorisk medlemskap er trolig at dette vil skape en større grad av symmetri i organiseringen av fagopplæringen. Det ville kunne legge grunnlaget for å tilpasse opplæringskontoret til den øvrige strukturen i fagopplæringssystemet. Fylkeskommunene ville kunne konsentrere seg om oppfølging av opplæringskontor, og styring på distanse, mens opplæringskontorene på sin side kunne følge opp alle lærebedrifter.

De færreste opplæringskontor ser ut til å gå inn for obligatorisk medlemskap, blant annet fordi de opplever den frivillige tilslutningen som noe av deres styrke.

Bør opplæringskontorenes oppgaver og økonomi reguleres mer?

Opplæringskontorenes oppgaver og økonomi er i liten grad offentlig regulert ut over at de er godkjente som lærebedrifter. Deres virksomhet reguleres i stedet av medlemsbedriftene gjennom vedtekter, årsmøtet og styret. Forsiktige skjerpelser i opplæringsloven om hva de ikke skal gjøre, og åpenhet om tilskuddsfordeling med bedriftene ser ikke ut til å ha ført til store endringer i hvordan de arbeider. En større endring i denne arbeidsdelingen med fylkeskommunene ville implisere en omfattende utbygging av fylkeskommunens kapasitet på opplæring i bedrift.

Noen fylkeskommuner ber allerede i dag om å få utlevert regnskap fra opplæringskontor. Selv om det legale grunnlaget for å kreve å få regnskap av opplæringskontorene neppe er tilstede der det ikke er aksjeselskap, stiftelse eller samvirke, imøtekommes dette fra de aller fleste kontorer. Lite tyder imidlertid på at selv store ulikheter mellom kontorer i andel av lærlingtilskudd og egenkapital har gitt fylkeskommunene grunnlag for å ha sterke meninger om kontorenes drift, enn si å gripe inn. Trolig er lærebedriftene, som har overlatt en del av lærlingtilskuddet til et opplæringskontor, de nærmeste til å kontrollere at midlene blir brukt til beste for opplæringen i deres bedrifter, enten det er en minimumsoppfølging eller det en mer ekstensiv oppfølging de ønsker. Dersom man skal kunne kontrollere hvordan et opplæringskontor bruker tilskuddet, vil imidlertid det samme kravet kunne stilles til alle lærebedrifter. Dermed åpner man for et helt annet offentlig kontrollregime overfor lærebedriftenes indre anliggender enn i dag. Behovet for en slik intervensjon må da settes opp mot risikoen for at det går utover lærebedriftenes frivillige tilslutning til systemet.

Statens måte å styre utdanningssektoren på innebærer at man skiller mellom styring gjennom fylkeskommunene og tilsyn gjennom fylkesmannen. Det er stor grad av usikkerhet og liten erfaring med hvordan statlig tilsyn av opplæringen i private bedrifter skal fungere. På grunnlag av Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæringen og besøk på noen opplæringskontor ser vi at dette preger både staten og opplæringskontorene. Det har spredd seg en oppfatning i store deler av opplæringskontorsystemet om at staten ikke aksepterer at kontorene benytter lærlingtilskudd på annet enn det som har direkte med kvalitet i opplæringen å gjøre. Rekruttering og formidling er av de områder som skulle ligge på utsiden av dette. En så snever definisjon av kvalitetsarbeid i opplæringen strider mot det kvalitetsbegrepet utdanningsmyndighetene legger til grunn i sitt kvalitetsvurderingssystem. Også arbeid med inntaks kvalitet er her en viktig del av kvaliteten i opplæringsløpet. At en liten sak får såpass stor oppmerksomhet, illustrerer imidlertid noe annet, nemlig det at offentlig inngripen overfor opplæringskontor eller lærebedrifter på ingen måte oppfattes som noe trivielt.

Opplæringskontorenes formelle styring og plassering

Fra LOs side, ses det som naturlig at opplæringskontorene skal ha representasjon også fra arbeidstakersiden, fordi kontorene er blitt en viktig institusjon innenfor et fagopplæringssystem, som i utgangspunktet skal bygge på partsstyre. Å regulere slik representasjon gjennom lovverket er absolutt en mulighet, men også her må konsekvensene for opplæringskontorenes stilling og oppslutning vurderes nærmere. En annen måte å regulere og ansvarliggjøre opplæringskontorene på ville være å kople dem på den representative strukturen innenfor fagopplæringen, enten som en ny part eller kople dem mot arbeidslivspartene. Verken bransjeorganisasjonene eller arbeidstakerorganisasjonene ønsker en modell hvor opplæringskontorene får en egen representasjon på sentralt nivå, fordi de oppfatter at dette ville undergrave organisasjonenes posisjon. Heller ikke opplæringskontorene har stilt noe slikt krav.

Regionalt er det i dag en klar ubalanse mellom opplæringskontorenes aktive samhandling med administrasjonen i fylkeskommunene på den ene siden, og yrkesopplæringsnemndenes tilsynelatende svekkede posisjon på den andre. Samtidig oppgir opplæringskontorene at de har lite med y-nemndene å gjøre. Man har på mange måter fått to arbeidslivskanaler. Eller man kan se det som at opplæringskontorene har rykket inn der det gamle partssystemet har forsvunnet ut eller blitt svekket.

Spørsmålet er om det er mulig å revitalisere y-nemndene, for eksempel gjennom å etablere en kopling mot opplæringskontorene. Dersom en slik kopling formaliseres støtter man både mot fylkeskommunens frihet til å organisere sin virksomhet, og mot opplæringskontorenes autonomi. For om opplæringskontorene koples formelt opp mot Y-nemndene, må nemndene også ha en viss administrativ kapasitet. Det vil i så fall innebære en reversering av de organisatoriske endringene som er gjort i fagopplæringssystemet på regionalt nivå de siste 20 år.

Nettverksstyrte opplæringskontor som et særnorsk fenomen

Det kan ses som et paradoks at opplæringskontorene, som representerer den største konsentrasjonen av eksperter på fag- og yrkesopplæring i Norge, ikke har noen formell plassering i det partsstyrte, organiserte fagopplæringssystemet. Opplæringskontorene har, uten en klar plan, vokst fram og tatt oppgaver som man ellers kunne tenke seg at bedriftene selv kunne utføre. De har i tillegg tatt på seg oppgaver fylkeskommunene kunne tenkes å ha gjort, og oppgaver og roller som man i enkelte fagopplæringsland ville lagt til en fagopplæringsorganisasjon i regi av et regionalt og nasjonalt bransje- eller partssystem. I tillegg har de utviklet disse oppgavene. Opplæringskontorene har gjennom dette gradvis fått en mer selvstendig rolle, mellom bedriftene og fylkeskommunen. En av betingelsene har vært – i internasjonal sammenligning – rause, offentlige lærlingtilskudd, som bedriftene for en stor del har valgt å la bli liggende i opplæringskontorsystemet. Som en særnorsk innovasjon, kan opplæringskontorene ses som en vellykket kompensatorisk mekanisme for ulike særegenheter – noen vil karakterisere det som svakheter – i det norske systemet. Det omfatter både styringsmessige forhold, men også bransjemessige, faglige, geografiske og størrelsesmessige forhold i den norske næringsstrukturen. Gjennom dette vil vi beskrive dem som et avgjørende bindeledd i dagens organisering av fag- og yrkesopplæringen.

Rapporten har vist at opplæringskontorene på ingen måte er uten styring i dagens system. Selv om de må ha et markedsmessig grunnlag, er de langt fra bare styrt av bedriftenes etterspørsel. Samtidig som de er styrt av medlemsbedriftene, befinner de seg i en posisjon hvor de, for å kunne fungere, må ta tilbørlig hensyn til offentlige krav og samarbeide med fylkeskommunen. Bransjeorganisasjonene har også innflytelse over deler av opplæringskontorene, både direkte og indirekte. Samtidig er de i stor grad styrt av feltets normer for god opplæring. Det mest treffende vil trolig være å karakterisere opplæringskontorene som nettverksstyrte.

Rapporten har drøftet ulike tenkbare tiltak for å omregulere eller omstrukturere opplæringskontorene. Hensikten har ikke vært å komme fram til en klar konklusjon eller anbefaling, men i større grad å få fram handlingsalternativene.

1 Introduksjon, bakgrunn og forskningsdesign

1.1 Om oppdraget

Rapporten tar for seg opplæringskontorene i fag- og yrkesopplæringen, deres organisering, deres økonomi og deres rolle i fagopplæringssystemet. I rapportens tittel stiller vi spørsmålet om opplæringskontorene skal ses som et nødvendig bindeledd i fag- og yrkesopplæringen, eller som en institusjon utenfor kontroll. Dette oppfatter vi som en overgripende problemstilling for prosjektet. For både bedriftene, fylkeskommunene, staten og partene i arbeidslivet er det åpenbart at opplæringskontorene spiller en stadig viktigere rolle i fagopplæringssystemet. Til tross for at loven bare kjenner fylkeskommunen og lærebedriften, hvor opplæringskontorene er definert som lærebedrifter, er det helt klart at opplæringskontorene i praksis spiller en helt annen rolle. En stor andel av de offentlige lærlingtilskuddene havner i opplæringskontorene. Prosjektets mål har vært både å kartlegge hva opplæringskontorene faktisk betyr i fagopplæringen, hvordan de er organisert og hvordan de er kontrollert.

Forskningsprosjektet har vært finansiert av Utdanningsdirektoratet. Den er et ledd i kunnskapsinnhenting i arbeidet med samfunnskontrakten for flere lære plasser, inngått mellom utdanningsmyndighetene og arbeidslivsorganisasjonene for perioden 2010-2015.

1.2 Bakgrunn og kunnskapsstatus

1.2.1 Tidligere studier

Opplæringskontorene innenfor fagopplæringen har tidligere vært gjenstand for undersøkelser og analyser i ulike type studier (Bjørnåvold mfl. 1995; Buland mfl. 2011; Høst og Evensen 2009; Høst 2012; Michelsen mfl. 1998). I tillegg kommer Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæring i bedrift i 2012-2013 (Riksrevisjonen 2013).

Opplæringskontorene har for øvrig også vært gjenstand for undersøkelser og analyser også i andre studier, blant annet i NIFUs evaluering av strukturen i videregående opplæring etter Kunnskapsløftet (Høst og Evensen 2009), i studien av prosjekt til fordypning (Nyen og Tønder 2012), i evalueringen av forsøket med gjennomgående dokumentasjon (Høst mfl. 2012a), og til dels i studien av kvalitet i fag- og yrkesopplæringen (Michelsen og Høst 2013). Vi skal, primært med utgangspunkt i disse studiene, se på hva som er kunnskapsstatus når det gjelder ulike sider ved opplæringskontorene og deres virksomhet, med vekt på det vi finner mest relevant for å kunne besvare problemstillingene i oppdraget.

1.2.2 Opplæringskontorenes begrunnelse og regulering

Lærlingrådet godkjente i 1969 at et opplæringskontor også kunne defineres som en lærebedrift og være kontraktspart i et læreforhold. En hovedbegrunnelse for dette var fra starten av mulighetene til å flytte lærlinger mellom lærebedrifter dersom en bedrift manglet den beskjefligelsen som skulle til for å dekke hele opplæringen i faget. I tillegg ble det argumentert med behovet for fellesopplæring og kursvirksomhet på tvers av bedriftene (Michelsen mfl. 1998). Lov om fagopplæring av 1980 tok dette enda et skritt videre gjennom å inkorporere også opplæringsringer, sammenslutninger, samt offentlige etater og institusjoner i lærebedriftsbegrepet (ibid.). Gjennom forarbeidet til ny lærlinglov (NOU 1978:30) tok man til ordet for et forsterket ansvar for partene i arbeidslivet som en forutsetning for bransjevise opplæringskontor. På grunn av den spredte bedriftsstrukturen i Norge, viste dette seg imidlertid å begrense mulighetene for å etablere opplæringskontor i mange fylker, og det ble derfor åpnet også for tverrfaglige opplæringskontor.

Lov om fagopplæring ble avvirket i etterkant av Reform 94, og sentrale bestemmelser ble tatt med inn i opplæringsloven. Ved den siste revisjonen av denne i 2007 ble det tatt inn en presisering i opplæringslovens § 4-3. Der ble det presisert at godkjenning av et opplæringskontor eller en opplæringsring forutsetter at også de enkelte bedriftene som inngår i kontoret eller ringen, må være godkjente av fylkeskommunen. Opplæringskontoret har dermed ikke noe formelt ansvar for å godkjenne lærebedrifter. I tillegg ble det tatt inn en formulering om at opplæringskontorene må ha bestemmelser om forholdet mellom opplæringskontoret og medlemsbedriftene, og mellom medlemsbedriftene. Her skal det beskrives hva den enkelte bedrift gir av opplæring, samt hvordan lærlingtilskuddet fordeles. Dette skal sikre offentlige myndigheter innsikt i det som skjer på nivået under opplæringskontorene.

1.2.3 Ekspansjon

Reform 94 forutsatte en ekspansjon av lærlingordningen til en rekke nye bransjer og sektorer av arbeidslivet. Ordningen skulle ikke lengre primært være en rekrutteringskanal for bedriftene, men en del av det videregående opplæringssystemet. Ett av virkemidlene som skulle bidra til å mobilisere et tilstrekkelig antall nye lærebedrifter og samtidig sikre en opplæring av høy kvalitet, var opplæringskontorene. Offentlige tilskudd, både til etablering og drift, ble benyttet for å stimulere til nyetableringer, noe som ser ut til å ha bidratt til et kraftig hopp i antall kontorer (Michelsen mfl. 1998). Bare i årene 1996 og 1997 ble det utbetalt til sammen 50 millioner kroner i etableringsstøtte til opplæringskontor, og i perioden 1994-1998 økte antall opplæringskontorer fra et nivå på 220-230 til rundt 370 (Bjørnåvold mfl. 1995; Michelsen mfl. 1998). Etter dette flatet veksten ut, og har siden ikke vært større enn at den har bidratt til å kompensere for nedleggelse. Dolven og Pedersen (2008) anslår antallet i 2002 til 380, mens Buland mfl. (2011) anslår tallet for å ligge rundt 350-360 i 2010.

1.2.4 Organisering og struktur

Selv om opplæringskontorene i første omgang var tenkt som en institusjon for de små bedriftene, fant Michelsen og Høst (1997) at de store bedriftene var klart overrepresentert. Dette ble tolket i lys av tilskuddspolitikken, og ut fra veldokumenterte funn som viser at det er de ressurssterke bedriftene som i størst grad har vært i stand til å nyttiggjøre seg offentlige ressurser (Sørli 1982). De særegne etablerings- og driftstilskuddene til opplæringskontorene ble trappet ned fra slutten av 1990-tallet. De måtte dermed dekke sine utgifter gjennom en viss andel av lærlingtilskuddet, eller gjennom å ta seg betalt for tjenester.

I den første fasen med etablering av opplæringskontor ble disse i stor grad strukturert ut fra håndverksmodellen, basert på ett fag, dvs. med lav grad av horisontal integrasjon. Etter hvert som industrifagene kom med, ble den bransjefaglige modellen langt mer vanlig. Med etablering av nye fag i kommunesektoren og innenfor service ble de tverrfaglige opplæringskontorene stadig mer vanlige. Denne modellen var også mer anvendelig i distrikter med få lærebedrifter innenfor hvert fag.

Opplæringskontorene har i hovedsak vært knyttet til ett fylke, men det finnes en del unntak, hvor de dekker flere nærliggende fylker, eller er landsomfattende. Fordi opplæringskontorene lever av lærlingtilskuddet, avgjør lærebedriftstettheten i stor grad hva slags kontor det er grunnlag for på de ulike steder. Etableringer har i liten grad skjedd ut fra en samlet plan, og i stor grad ut fra bransjeinitiativ eller markedsmessige vurderinger, og ofte har nyetableringer skjedd i konkurranse med eksisterende kontor. Forsøk fra fylkeskommunene sin side på å strukturere opplæringskontorene ut fra for eksempel bransje har bare hatt begrenset suksess, fordi loven ikke hjemler ikke slik styring (Michelsen mfl. 1998; Michelsen og Høst 2013).

Det er i tidligere rapporter trukket fram at stiftelse og lag/forening har vært de dominerende organisasjonsformene (Buland mfl. 2011; Michelsen mfl. 1998). Buland mfl. (2011) fant også at nær halvparten av opplæringskontorene hadde representasjon fra partene i arbeidslivet i sine styrever, noe som i så fall innebærer en vesentlig endring fra 1997. Det samme gjelder funnet om at kontorene har økt sin kontakt med skolene, noe som har vært en intensjon i flere av fylkeskommunene, og som også er observert i forbindelse med ulike reformer og forsøk (Høst mfl. 2012a; Nyen og Tønder 2012).

Nyere funn peker i retning av at kontorene har dreid sin virksomhet i retning opplæringskvalitet, gjennom faglig oppfølging av lærlingene (Buland mfl. 2011; Michelsen og Høst 2013). Dette står delvis i motsetning til et hovedfunn i 1997, hvor det var administrativ oppfølging, og papirarbeid, snarere enn faglig oppfølging som var framtrepende.

En sammenligning av tidligere undersøkelser tyder på at opplæringskontorene har blitt større, samtidig som antall lærekontrakter og bedrifter i kontorene har stagnert (Buland mfl. 2011; Michelsen mfl. 1998). Det peker i retning av vesentlig økt kapasitet, men er noe som vil bli analysert i denne rapporten.

1.3 Perspektiv

I analysen av opplæringskontorene har vi funnet det hensiktsmessig å skille mellom fire ulike nivå og former for styring: byråkrat, markedsstyring, nettverk og korporativisme. Disse danner et rammeverk for vår analyse av de tre hovedtemaene i studien av opplæringskontorene, nemlig mandat/rolle, organisering og økonomi. Dette er enkelt illustrert i figur 1.1 nedenfor.

Tabell 1.1 Fire ulike perspektiver på studien av opplæringskontorene

	Byråkrati	Marked	Nettverk	Korporativisme
Mandat og rolle	(Lov-)regulering av ansvar	Markedsstyring	Nettverksstyring /normstyring	Avtaleregulert
Organisering	Politisk styrt kontorstruktur/ Lovbestemt styrerepresentasjon	Selvvalgt	Forhandlet	Organisasjonene og bransjenes struktur og behov avgjør
Økonomi	Offentlige budsjett, og tilsyn av pengebruk	Markedet avgjør fordeling av tilskudd	Forhandlet	Offentlige budsjett, organisasjonsmessig kontroll

Byråkratiperspektivet understreker statens/fylkeskommunens rolle i den hierarkiske styringen av fag- og yrkesopplæringen. Legitimiteten ligger her i representative institusjoner. Det legges vekt på klare og entydige retningslinjer og reguleringer som spesifiserer opplæringskontorenes ansvar, og på myndighetenes muligheter for innsyn og intervensjon i opplæringskontorenes virke. For å ivareta lærlingens læringsutbytte er det behov for robuste og transparente institusjoner. Ut fra dette perspektivet vil en tenke seg at dersom for mye av fylkeskommunenes oppgaver trekkes ut av fylkeskommunen og inn i opplæringskontorene, kan det føre til at statens og fylkeskommunenes evne

til å ansvarliggjøre opplæringskontorene og deres medlemmer svekkes. Offentlig regulering kan i denne sammenheng tenkes som regulering av hva kontorene kan benytte tilskudd til, hva de må rapportere, hvilket ansvar de har, hvem som skal være representert i styrene, hvor det kan opprettes opplæringskontor og hvordan kvalitet i bedriftsopplæringen skal følges opp.

Markedet er bygd på helt andre forutsetninger. Her vektlegges gjensidig uavhengighet, og at opplæringskontorene er basert på markedsmessige kriterier, altså etterspørsel fra bedrifter med lærlinger. Etableringer, aktiviteter, organisasjonsform og styringsordninger sees som uttrykk for markedstilpasning, og utvikles i henhold til lokale behov hos lærebedriftene. Slik sikres det også at kontorene drives på en effektiv måte. Organisasjonsform og virkeområde reflekterer her bedriftsstruktur og bransjeorganisering, men også konkurranse om medlemmer.

Nettverkspektivet tar utgangspunkt i såkalte governance-teorier, som legger vekt på at nye styringsformer basert på nettverk mellom ulike aktører, hvor det offentlige har begrenset kontroll (Rhodes 1997). Her er det betydningen av samarbeid mellom staten, fylkeskommunene, opplæringskontorene og bedriftene som er viktig. Opplæringskontorene vil her ses som arenaer for å vitalisere samarbeidet om fagopplæringen gjennom å utvide og øke bredden av lærebedrifter, samtidig som det øker sannsynligheten for at politikken vil bli akseptert av bedriftene. Slik skapes det nye forutsetninger for deltakelse i fagopplæringen. Koordinering skjer her i mindre grad gjennom hierarki, i større grad gjennom dialog, forhandlinger og gjensidig avhengighet. Fylkeskommunenes styringsmuligheter vil særlig bestå i normstyring og tilrettelegging. Ut fra en slik tenkning bør opplæringskontorene utvikle autonomi, slik at de de kan balansere ulike krav, både fra offentlige myndigheter og fra medlemsbedriftene. Å styre kontorene for hardt, gjennom å stille mer standardiserte krav til organisering og styringsordning vil motvirke evnen til lokal tilpasning og fleksibilitet.

Korporativismeperspektivet tar utgangspunkt i at partene i arbeidslivet delegeres myndighet over fagopplæringen av staten, slik situasjonen var i Norge før Reform 94, og fortsatt er i land med sterke fagopplæringssystem. For opplæringskontorenes del kan det skje enten ved at staten regulerer opplæringskontorene i samarbeid med partene i arbeidslivet, at de delegerer myndigheten til å regulere dem til partene, eller at organisasjonene i kraft av sin oppslutning på egenhånd klarer å strukturere opplæringskontorene på en måte som gjør at de passer inn i den øvrige strukturen i fag- og yrkesopplæringen. I et slikt perspektiv kan en tenke seg at opplæringskontorene får et mandat som er tilpasset partsorganisasjonenes struktur. Det betyr at kontorenes representasjon i systemet tilpasses de mer helhetlige behov organisasjonene har, men hvor utgangspunktet vil være dagens rådssystem.

De fire perspektivene som her er grovt skissert har ulike implikasjoner. De er alle normative, og vektlegger ulike sider ved opplæringskontorenes mandat, organisering og virkemåte, og de peker i ulike retninger.

1.4 Forskningsdesign

1.4.1 Opplæringskontorenes organisering

Det første tema for studien omhandler opplæringskontorenes organisering. Tidligere studier viser at dagens opplæringskontorstruktur har utviklet seg dels med utgangspunkt i fagfellesskap, dels bransjefellesskap og dels ut fra geografiske fellesskap (Michelsen mfl. 1998). Håndverks- og bransjeforeninger har spilt en rolle for opprettelsen av mange kontorer innenfor de to første kategoriene. Det markedsmessige grunnlaget innenfor et nærmere avgrenset geografisk område ser ut til å ha lagt avgjørende betingelser for de ulike kontorprofilene. Der det ikke har vært grunnlag for kontor basert på fag eller bransje, har det ofte blitt etablert tverrfaglige opplæringskontorer.

Etter hvert som opplæringskontorene har fått en stadig viktigere rolle som formidler mellom offentlige krav, fagenes krav og private tilbud, har spørsmålet om å regulere kontorenes organisasjonsområder ut fra styringsmessige kriterier blitt mer påtrengende. Fylkeskommunene har imidlertid med dagens lovverk ikke anledning til å nekte opprettelse av opplæringskontorer annet enn ut fra strengt opplæringsfaglige begrunnelser. Heller ikke bransjene eller partene i arbeidslivet har vært i stand til å strukturere opplæringskontorene slik at de reflekterer fagområder eller korresponderer med partsorganeringen av fagopplæringssystemet. Det betyr at man får kontorer som overlapper hverandre, og kontorer med virkeområde på tvers av institusjonelle skillelinjer og bransjeområder. Sentrale forskningsspørsmål innenfor dette temaet er:

1. Hva er bedriftenes viktigste begrunnelser for å være med i opplæringskontor?
2. Hvilke utviklingstrekk ser vi når det gjelder opplæringskontorenes eierskap og organisering?
3. Har andelen kontorer med partsrepresentasjon i styret økt? I hvor stor grad er opplæringskontorene del av landsomfattende bransjeorganisasjoner og nettverk?
4. Har opplæringskontorene kanaler inn mot fagopplæringssystemet på regionalt og nasjonalt nivå?
5. Er det behov for andre reguleringsmekanismer for opprettelse av opplæringskontor for å oppnå en ønsket struktur? Hva vil i så fall det kunne bety for opplæringskontorenes rolle i systemet?

1.4.2 Opplæringskontorenes økonomi

Det andre hovedtemaet omhandler opplæringskontorenes økonomi. Tidligere har kontorenes økonomi vært avhengig av deres andel av lærlingtilskuddet. I tillegg fikk de fram til begynnelsen av 2000-tallet etablerings- og driftstilskudd. Utvidet aktivitet vil måtte hvile enten på at kontorene beholder en større andel av lærlingtilskuddet, etablerer annen betaling for sine tjenester, eller at kontorene rasjonaliserer oppfølgingen av lærlinger og bedrifter, for eksempel i takt med at de får flere medlemmer. Økt aktivitet vil på den annen side også kunne si noe om utviklingen i kontorenes plass i systemet totalt.

Spørsmålet om økonomi henger også sammen med systemets karakter. Når pengene følger lærlingen via opplæringskontoret er det en blanding av et markedssystem, og et nettverkssystem hvor staten gir opplæringskontoret tilskuddet og dermed en forhandlingsposisjon overfor bedriftene, men hvor kontorene samtidig er avhengige av å legitimere sin virksomhet overfor bedriftene for å kunne beholde tilskudd. Et mer offentlig styrt system kunne tenkes å være basert på offentlige tilskudd ut fra på statlige kriterier. De siste slike forsvant med etablerings- og driftstilskuddet. Sentrale spørsmål under dette temaet er:

1. Hvordan ser opplæringskontorenes økonomi ut? Hvor mye beholder de av lærlingtilskuddet, hva slags andre inntekter har de, og hva er de store aktivitetene og utgiftene?
2. I hvilken grad er ressursutnyttelse og bruken av lærlingtilskudd etterprøvable? Kan opplæringskontorenes økonomi styres på en annen måte?

1.4.3 Opplæringskontorenes mandat og rolle

Med utgangspunkt i de ulike mulige fortolkningsbakgrunnene, vil vi undersøke og drøfte opplæringskontorenes mandat, rolle og ansvarsområde. Det har vært reist spørsmål om det er behov for å tydeliggjøre ansvarsforholdene mellom aktørene i fag- og yrkesopplæringen, og særlig mellom det offentlige representert ved fylkeskommunene og opplæringskontorene. Det må trolig veies opp mot hensynet til at deres rolle som formidler mellom det offentlige og bedriftene ikke undergraves. S er dagens innslag av nettverksstyring en betingelse for den dynamiske utviklingen vi har sett på feltet, eller bidrar den til å undergrave offentlig styring eller partsstyring av fag- og yrkesopplæringen? Bidrar opplæringskontorenes konkurranse om bedriftenes gunst til at man lar bedriftene gjøre som de vil, framfor å stille nødvendige kvalitetskrav?

Det er naturlig å se spørsmålet om tilsynsmyndighet og kvalitetskrav i sammenheng med arbeidet med nytt kvalitetsvurderingssystem for fag- og yrkesopplæringen. En av de store utfordringene for dette systemet er nettopp den ulike karakteren bedriftene som opplæringsinstitusjoner har sammenlignet med skolene. De er hovedsakelig svært små, og vil i liten grad kunne anvende seg av og nyttiggjøre seg måleredskapene og resultatene av disse (Michelsen og Høst 2013). Bedriftene har til forskjell fra skolene en annen primærvirksomhet en opplæring, og de har muligheter for exit dersom reguleringer og krav blir for omfattende. I denne sammenheng er det nettopp opplæringskontorene det stilles forhåpninger til, som formidlingsledd, og som nivå for måling og styring av kvalitet. Dermed må man igjen stille spørsmål om hvor langt man kan gå i retning av å lovregulere opplæringskontorene uten at deres legitimitet som bedriftenes organer svekkes. På den annen side; Er det da akseptabelt for staten og fylkeskommunene at de ivaretar kjerneoppgaver i kvalitetsarbeidet for det offentlige, og nærmest fungerer som et eget styringsnivå? Har de i for stor grad overtatt ansvaret fra bedriftene og fylkeskommunene - og hindrer disse nødvendig innsyn - når det gjelder forhold som inngåelse og heving av lærekontrakter? Eller er det tvert om slik at dette bidrar til kvalitetsarbeidet, til lærekontrakter som ellers ikke ville sett dagens lys, å redusere unødige hevinger?

John Houman Sørensen (1986) beskriver den klassiske problemstillingen i fagopplæringen som forholdet mellom opplæringsplanen og bedriftens opplæringsmuligheter. En ambisiøs opplæringsplan snevrer inn antallet opplæringsbedrifter, mens lavere krav øker det. Opplæringskontorene kan ses som en institusjon som skal forsøke å løse eller kompensere for denne motsetningen, enten ved å rullere lærlinger mellom bedrifter, ved å bistå eller direkte overta opplæringsoppgaver. Spørsmålet er i hvilken grad dette lykkes slik at kontorene bidrar til økt kvalitet? Eller om det i stedet er slik Riksrevisjonens rapport antyder, at bedriftene kjøper seg fri fra opplæringsansvar uten at dette har med kvalitet å gjøre?

Opplæringskontorets økende betydning på alle områder av fagopplæringssystemet gjør at en kan spørre seg om det duale systemet, basert på opplæring i skole og opplæring i bedrift, er i ferd med å utvikle seg til et tredelt system. Bør opplæringskontorene i så fall bli en egen part i opplæringssystemet?

Hovedspørsmål under dette temaet er:

1. Er det behov for en større lovregulering eller tydeliggjøring av opplæringskontorenes rolle?
2. Hvordan er arbeidsdelingen mellom opplæringskontorene og fylkeskommunene når det gjelder godkjenning av lærebedrifter, inngåelse og heving av lærekontrakter?
3. I hvilken grad tar opplæringskontorene over opplæringsoppgaver fra skolene og bedriftene?
4. Hva er opplæringskontorenes rolle i kvalitetsarbeidet i fagopplæringen? Hva inkluderes i dette kvalitetsarbeidet?
5. Er det argumenter for at opplæringskontoret blir en egen, formell part i fagopplæringen?

1.5 Metode og data

For å kunne besvare spørsmålene vi har stilt, kreves en rekke ulike datakilder, både av kvalitativ og kvantitativ art. For å kunne få det brede bildet av utviklingen i kontorenes omfang, størrelse, styringsforhold og aktivtetsprofil, vil vi basere oss på to omfattende spørreundersøkelser til samtlige opplæringskontor, 1997-undersøkelsen (Michelsen mfl. 1998) og 2013-undersøkelsen gjennomført i dette prosjektet. Disse er utført med 16 års mellomrom, men har på mange områder identiske spørsmål. Det legger til rette for sammenligning og analyse av utviklingstrekk, både når det gjelder struktur, oppgaver, eierskap og styring.

NIFU har parallelt arbeidet med tre andre prosjekter, som også har gitt vesentlig kunnskap også til denne undersøkelsen. Det gjelder studien av kvalitet i fag- og yrkesopplæringen, en studie av lærlingformidlingen i 3 fylker, og studien av fagopplæring i kommunesektoren. (Høst og Michelsen 2014; Høst mfl. 2014a). Rapporten er derfor basert på data, funn og analyser også fra disse

prosjektene når det gjelder opplæringskontorenes rolle i kvalitetsarbeid og formidling, samt kontorenes relasjoner til fylkeskommunene på den ene siden og bedriftene på den andre. Dette er mer synlig i enkelte deler, for eksempel de som behandler opplæringskontorets rolle i kvalitetsarbeidet. I studien av fagopplæring i kommunesektoren, har opplæringskontorenes rolle i kommunesektoren blitt belyst (Høst mfl. 2014b). Dette har bidratt til å styrke analysen av opplæringskontorene for denne delen av arbeidsmarkedet.

I tillegg til spørreundersøkelsen til opplæringskontorene, har vi gjennomført en survey til lærebedrifter i og utenfor opplæringskontor, for å kartlegge opplæringskontorenes betydning. Disse undersøkelsen vil bli nærmere presentert nedenfor. Rapporten bygger også på besøk og intervju på til sammen 15 opplæringskontor, fordelt på ulike kategorier. Det er videre gjennomført intervjuer i fem fylkeskommuner, med representanter for et utvalg av de mest sentrale bransjeorganisasjonene og fagforbundene innenfor fagopplæringen, med representanter for tre fylkeskommuner, samt et mindre utvalg lærebedrifter i og utenfor opplæringskontor, og kommuner med lærlinger.

I tillegg til intervju og spørreundersøkelser, er det også blitt gjort analyser av registerdata av lærebedrifter samt en analyse av nettsider og dokumenter, både fra fylkeskommunen og opplæringskontor. Det er gjort en rekke, mer avgrensede henvendelser til både enkeltopplæringskontor, kommuner og fylkeskommuner for å skaffe fram dokumenter og faktaopplysninger der det har vært nødvendig.

1.5.1 Registerdata

For de fleste lærebedriftene, og i de viktigste lærling-næringene, har vi mulighet til å gjøre en del analyser basert på registerdata.

Vi har gjort en sammenslåing av to ulike register, et bedriftsregister og VIGO. VIGO er en database over hele videregående opplæring, herunder lærebedrifter. Fra VIGO har vi informasjon om hvem som er lærebedrift, deres næringstilhørighet, fag, geografisk tilhørighet og medlemskap i opplæringskontor. I tillegg har vi benyttet et bedriftsregister basert på bedrifts og foretaksregisteret, som inneholder informasjon om bedriftenes antall ansatte.¹

Vi har tilgang på data om antall ansatte, utdanningsprogram, næringstilhørighet samt geografisk tilhørighet for 9 524 av omtrent 13 000 lærebedrifter. Årsaken til at vi ikke har alle lærebedrifter, er at det er slått sammen to ulike registre, og det var ikke alltid treff på organisasjonsnummer i de to ulike registrene. Dette kommer hovedsakelig av at VIGO ofte har gamle organisasjonsnummer i sine register (Høst mfl. 2012b). Vi har heller ikke med alle næringer i vårt register for antall ansatte. Vi mangler hovednæringene Skogbruk, jordbruk og fiske; Vannforsyning, avløps- og renovasjonsvirksomhet; Finansierings- og forsikringsvirksomhet; Omsetning og drift av fast eiendom; Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting; Kulturell virksomhet, underholdning. Alle disse er små lærebedriftsnæringer, til sammen er seks prosent av alle lærebedrifter i disse næringene.

Variabelen utdanningsprogram er basert på fagene bedriften hadde. Det vil si at i de tilfeller der bedriften hadde flere fag, er variabelen basert på bare ett av disse fagene. Det er tilfeldig utvalgt hvilke av fagene i bedriften variabelen er basert på.

Det er spesielt i kapittel fem registerdata vil bli brukt. Når vi bruker registerdata, er det viktig å merke seg at det ser ut til at det er en viss underrapportering av andelen som er medlemmer i opplæringskontor i dataene vi har fra VIGO. 77 prosent av bedriftene er medlemmer i opplæringskontor i vårt uttrekk fra VIGO, men det kan se ut som det er mer riktig med omtrent 80 prosent. Årsaker til dette diskuterer vi videre i kapittel 1.5.3 og kapittel 5.1. Analysene av registerdata vil være et øyeblikksbilde av situasjonen i 2012, sist år vi hadde fullstendig data fra.

¹ Tilgjengelig på brreg.no

1.5.2 Nærmere om spørreundersøkelsen til opplæringskontor

Undersøkelsen ble gjennomført i perioden fra oktober til desember 2013. Vår oversikt over opplæringskontor er hentet fra VIGO, som har et register for alle lærebedrifter, og dermed også opplæringskontor. I alt identifiserte vi der 326 opplæringskontor. Etter en gjennomgang av disse, sto vi igjen med 302 kontorer med gyldige eposter. Det kan være at det er nyopprettede kontorer som ikke har blitt med i undersøkelsen, og at noen av de som ble med i undersøkelsen i realiteten var nedlagt. Av de 302 kontorene som fikk tilsendt spørreskjema, var det 235 som svarte. Det gir en deltagelse på 77 prosent, noe som er relativt høyt. Den høye svarprosenten kan tyde på at opplæringskontorene er opptatt av å fortelle om sin aktivitet gjennom slike undersøkelser.

Når vi sier at 235 deltok i undersøkelsen så henviser vi til antallet personer som har svart på store deler av undersøkelsen. Det innebærer at på enkelte spørsmål er deltakelsen noe lavere. Det gjelder særlig spørsmålene om økonomi, som kanskje var de mest detaljerte spørsmålene i undersøkelsen. På andre spørsmål er deltakelsen høyere enn 235. Dette gjelder særlig de innledende spørsmålene, noe som kan tyde på at enkelte respondenter falt fra underveis. Vi mener likevel at tallet 235 er et rimelig anslag på hvor mange som fylte ut såpass mange spørsmål at man kan si de har deltatt i undersøkelsen. Antallet som har svart på de ulike spørsmålene oppgis i tabellene og figurene og vil mange tilfeller være høyere enn 235.

Det er ikke mulig å gi en god analyse av utvalgsskjevhet for opplæringskontorundersøkelsen. Vi har for lite kjennskap til bakgrunnsvariabler i populasjonen til at vi kan gjøre en frafallsanalyse. Det var jo nettopp slike typer kunnskap vi ville samle inn med denne undersøkelsen. Vi har likevel en så høy svarprosent i opplæringskontorundersøkelsen, at vi kan anta at utvalget er ganske representativt. Vi kan likevel ikke utelukke at frafallet på 23 prosent er systematisk. Hvis vi ser bort fra en slik potensiell skjevhet, vil vi likevel ha en viss feilmargin. Ved 95 prosent konfidensintervall vil feilmarginen være på ca. +/- tre prosent ved 50 prosent svarfordeling. Ved 90 eller ti prosent svarfordeling vil feilmarginen være ca. +/- to prosent (Aardal og Berglund 2014).

1.5.3 Nærmere om spørreundersøkelsen til bedrifter

Selve gjennomføringen av undersøkelsen til lærebedrifter ble gjort i mars og april 2014, over telefon. Gjennomføringen av intervjuene ble gjort av Respons analyse. Utvalget av lærebedrifter var basert på VIGO, som blant annet inneholdt informasjon om bedriften var registrert som medlem av opplæringskontor eller ikke. For å sikre nok svar fra bedrifter i og utenfor opplæringskontor, ble det gjennomført som to ulike undersøkelser. Det ble lagt opp til en opp-stratifisering av antallet lærebedrifter utenfor opplæringskontor for å sikre nok svar i denne gruppen. I tillegg skilte vi ut bedrifter i kommunal pleie og omsorg, og barnehager for å sikre at vi fikk minst 30-40 intervjuer blant lærebedrifter i kommunal sektor. Dette ble gjort fordi tidligere erfaringer har vist at mange kommuner har registrert lærlingene sine sentralt i kommunen. Vi ønsket å møte de som faktisk jobbet med lærlingene, for å få deres erfaring med opplæringskontorene.

De næringene som det ble sikret nok svar fra var:

- 87.102 Somatiske sykehjem
- 88.911 Barnehager

Det viste seg at informasjonen om medlemskap i opplæringskontor i VIGO ikke alltid stemte. Dette gjaldt i første rekke de som stod oppført som ikke-medlemmer. Det kan være flere grunner til dette. Som vi skal se senere kan det være at bedriften er medlem i noen fag og ikke andre. Det kan også være tilfeller der flere underenheter av bedriften er registrert som lærebedrifter (VIGO er basert på organisasjonsnummer). Det kan også være at bedriftene hadde blitt medlemmer etter at vi fikk data fra VIGO. Data er fra 2012, og undersøkelsen ble gjennomført tidlig 2014. Tidligere erfaringer fra undersøkelser basert på VIGO tyder likevel på at det også kan være på grunn av feilregistreringer i VIGO.

For utvalget som ikke var medlemmer viste det seg at ca. 35 % oppga at de likevel var det. Motsatt viste det seg at ca. sju % av de som i utvalget var oppgitt å være medlemmer, svarte at de ikke var det. Det ble til sammen gjort 385 intervju blant medlemsbedrifter og 200 intervju blant ikke-medlemmer.

Vi hadde følgende svarrespons.

Tabell 1.2 Frafall i bedriftsundersøkelsen

Årsak	Antall
Ubesvart i intervjuperioden	1416
Feil telefonnummer	24
Nekt	457
Antall intervju	585
Sum	1897

Det er ikke helt lett å gi en eksakt svarprosent i telefonintervjuundersøkelser. Hvis vi ser på alle som ble forsøkt ringt, får vi en svarprosent på 31 prosent. Det vi er opptatt av med svarprosent, er faren for utvalgsskjevhet. Det vil si at det er en viss type bedrifter som har svart. Vi kan ta det for gitt at feil i telefonnummeret i VIGO ikke representerer fare for utvalgsskjevhet. Det er også grunn til å tro at det er tilfeldig hvilke bedrifter som ikke har svart på telefonen – selv om en kan tenke seg at det er spesielt små bedrifter som ikke har sentralbord blant disse. Hvis vi kun ser på det som faktisk takket nei til å svare på undersøkelsen (nekt) får vi en svarprosent på 56 prosent.

I en undersøkelse der vi trekker først et utvalg, og der vi har noe lavere svarprosent, er det viktig å gjøre en frafallsanalyse.

Vi vil her gå gjennom hvordan bedriftene som svarte tilsvarende populasjonen av lærebedrifter sett ut fra det vi vet om lærebedrifter generelt.

Tabell 1.3 Svarfordeling etter hovednæring.

	Utvalg #	Utvalg, andel	Populasjon #	Pop andel
Jordbruk, skogbruk og fiske	7	1 %	343	3 %
Bergverksdrift og utvinning	5	1 %	82	1 %
Industri	88	15 %	1398	11 %
Elektrisitets- [...] varmtvann	10	2 %	140	1 %
Vannforsyning, avløps- og renovasjon	2	0 %	41	0 %
Bygge- og anleggsvirksomhet	131	22 %	4221	33 %
Varehandel, rep. av motorvogner	72	12 %	2216	17 %
Transport og lagring	16	3 %	457	4 %
Overnattings- og servering	28	5 %	494	4 %
Informasjon og kommunikasjon	5	1 %	154	1 %
Finansierings- og forsikring	0	0 %	14	0 %
Omsetning og drift av fast eiendom	4	1 %	108	1 %
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjen.	13	2 %	199	2 %
Forretningsmessig tjenesteyting	5	1 %	182	1 %
Offentlig administrasjon og forsvar ...	49	8 %	582	5 %
Undervisning	19	3 %	406	3 %
Helse- og sosialtjenester	53	9 %	576	5 %
Kulturell virksomhet, underholdning ...	10	2 %	83	1 %
Annen tjenesteyting	68	12 %	1092	9 %
	585	100 %	12788	100 %

N=585/12788

Fordelingen i vårt utvalg stemmer relativt god med populasjonen. Det er likevel verdt å merke seg at siden vi ville sørge for å få nok svar fra kommunale tjenester, har vi en overrepresentasjon i helse og sosialtjenester (barnehager er definert i denne næringen). Denne overrepresentasjonen er størst blant bedrifter som er medlemmer i opplæringskontor. Vi har en viss underrepresentasjon bygge- og anleggsvirksomhet, både blant medlemmer og ikke medlemmer.

Selv om vi har hele 585 svar, blir dette likevel noe lite for å gjøre analyser på fylkesnivå om vi også skal se på medlemskap i kontorer. Vi vil derfor se hovedsakelig på region, når vi gjør våre analyser. I noen tilfeller vil vi likevel også se på fylker, vi viser derfor svarfordelingen fylkesvis først.

Tabell 1.4 Svarfordeling etter fylke

	# Utvalg	Andel utvalg	Andel populasjon av lærebedrifter
Østfold	24	4 %	5 %
Akershus	58	10 %	8 %
Oslo	44	8 %	8 %
Hedmark	27	5 %	4 %
Oppland	23	4 %	4 %
Buskerud	32	5 %	5 %
Vestfold	33	6 %	5 %
Telemark	13	2 %	4 %
Aust-Agder	15	3 %	3 %
Vest-Agder	16	3 %	4 %
Rogaland	50	9 %	11 %
Hordaland	54	9 %	9 %
Sogn og Fjordane	16	3 %	3 %
Møre og Romsdal	47	8 %	6 %
Sør-Trøndelag	46	8 %	6 %
Nord-Trøndelag	16	3 %	3 %
Nordland	40	7 %	6 %
Troms	19	3 %	4 %
Finnmark	10	2 %	2 %
Svalbard	2	0 %	N/A
	585	100 %	100 %

N populasjon=9345

Utvalget vårt passer svært godt med fylkesfordelingen, men vi har en viss underrepresentasjon av lærebedrifter i Telemark. Den relativt gode representasjonen av fylker, fører til at vi også får stor likhet mellom populasjon og utvalg for landsdel.

Tabell 1.5 Svarfordeling etter landsdel².

	# Utvalg	Andel utvalget	Andel av populasjon av lærebedrifter
Oslo og Akershus	102	17 %	15 %
Øvrige Østland	152	26 %	28 %
Sørlandet	31	5 %	7 %
Vestlandet	167	29 %	29 %
Trøndelag	62	11 %	10 %
Nord-Norge	69	12 %	11 %
	583	100 %	100 %

N populasjon=9345

Vårt utvalg stemmer svært godt med populasjonen på regionnivå. Vi ser også at vi har tilfredsstillende med antall svar i hver kategori til å gjøre analyser av utvalget vårt på regionnivå. I våre analyser vil vi også bruke sentralitet, men vi viser også utvalget relativt til bedriftens hjemkommunes befolkningsstørrelse for å gi et innblikk i utvalgets representativitet på tvers av ulike kommunetyper.

² SSBs landsdelinndeling

Tabell 1.6 Svarfordeling etter innbyggere i bedriftens kommune.

	# Utvalg	Andel utvalget	Andel av populasjon av lærebedrifter
Under 10 000	161	28 %	25 %
10000-49999 innbyggere	255	44 %	43 %
50000 og flere innbyggere	167	29 %	32 %
	583	100 %	100 %

N populasjon=9345

Tabell 1.7 Svarfordeling etter sentralitet i bedriftens kommune

#	# Utvalg	Andel utvalget	Andel av populasjon av lærebedrifter
Minst sentrale kommuner	77	13 %	12 %
Mindre sentrale kommuner	37	6 %	8 %
Noe sentrale kommuner	117	20 %	19 %
Sentrale kommuner	352	60 %	61 %
	583	100 %	100 %

N populasjon=9345

Utvalget vårt stemmer svært godt med både sentralitet og innbyggertall.

Ut fra de bakgrunnsanalysene vi hadde mulighet til å sjekke, ser det ut til at vi har en tilfredsstillende representativitet. Vi må likevel ta hensyn til at vi har en svarprosent på 56 prosent. Det kan være visse typer egenskaper som er spesielle for bedriftene vi har nådd, relativt til alle lærebedrifter som vi ikke kan skille ut fra de bakgrunnsvariabler vi har sjekket over. En kan for eksempel se for seg at det er lærebedrifter som er ekstra opptatt av fagopplæring som har tatt seg tid til å svare på undersøkelsen. Slike undersøkelser bør derfor alltid ses på som et øyeblikksbilde for de bedrifter som faktisk har svart. Også om vi ser bort fra eventuell utvalgsskjevhet vil vi ha en tilfeldig feilmargin. Ved en svarfordeling på 50 prosent, vil vi få en feilmargin på +/- 4 prosent ved 95 prosent konfidensintervall. Ved en svarfordeling på 90 eller 10 prosent vil feilmarginen bli +/- 2,4 (Aardal og Berglund 2014).

2 Opplæringskontorenes framvekst og legale regulering

I dette kapitlet vil vi se nærmere på den formelle statusen til opplæringskontorene, samt gi en grov kategorisering av ulike typer opplæringskontor som vi vil ta i bruk i den videre analysen.

2.1 En utvidelse av lærebedriftsbegrepet

Bedriften som den dominerende opplæringsinstitusjon har historisk sett hvilt på to hovedprinsipper; for det første gjennom lisensieringen av mesteren som ansvarlig for opplæringen, og for det andre den næringsmessige definisjonen av opplæringsbedriften (Michelsen mfl. 1998). Fram til 1950 var dette regulert gjennom håndverksloven. I lov om lærlinger av 1950 definerer man en lærebedrift ut fra evnen til å gi opplæring i læreplanen snarere enn gjennom den individuelle sertifiseringen av mesteren, noe som var en nødvendig tilpasning av loven til å omfatte også industri og tjenesteyting. Samtidig skjedde det en oppmykning av den næringsbaserte forståelsen av en lærebedrift. Status som lærebedrift ble i lærlingloven knyttet til opplæringsmulighetene snarere enn selve næringsvirksomheten. Dette åpnet for at Lærlingrådet i 1969 godkjente at et opplæringskontor også kunne defineres som en lærebedrift og være kontraktspart i et læreforhold.

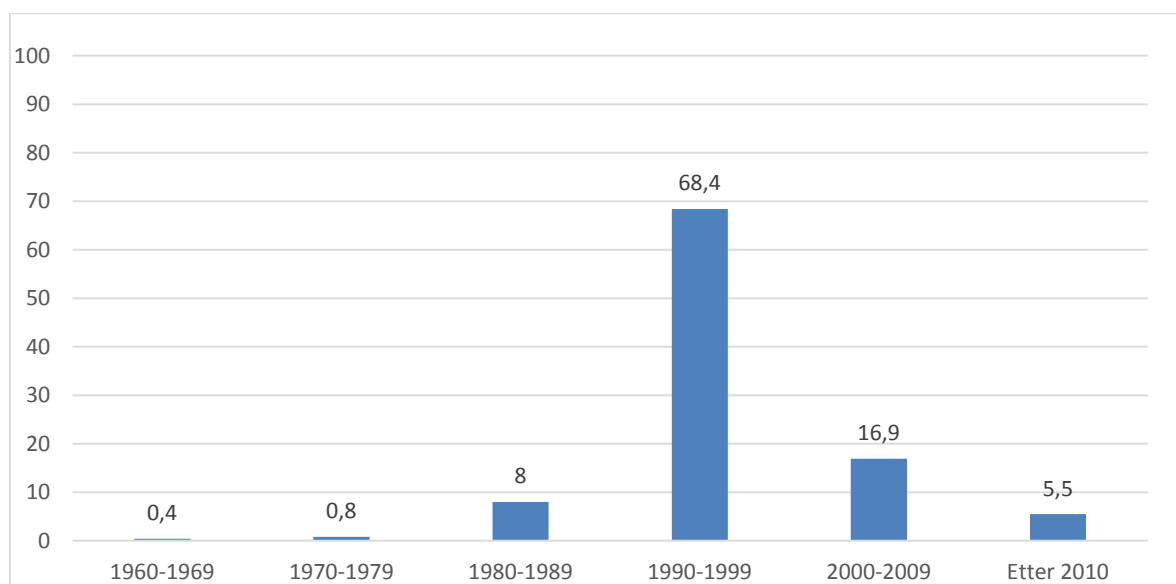
Dette førte til at den tradisjonelle koplingen mellom arbeidsplass og opplæringsinstitusjon ble modifisert. En hovedbegrunnelse for dannelsen av opplæringskontorene var fra starten av mulighetene til å flytte lærlinger mellom lærebedrifter dersom en bedrift manglet den beskjeftigelse som skulle til for å dekke hele opplæringen i faget. I tillegg ble det argumentert med behovet for fellesopplæring og kursvirksomhet på tvers av bedriftene.

Reform 94 betinget en ekspansjon av lærlingordningen til en rekke nye bransjer og sektorer av arbeidslivet. Det var nye bransjer både i privat service og offentlig sektor, men særlig i kommunal tjenesteyting. Lærlingordningen skulle ikke lenger primært være en rekrutteringskanal for bedriftene, men en del av det videregående opplæringssystemet. Ett av virkemidlene som skulle bidra til å mobilisere et tilstrekkelig antall nye lærebedrifter og samtidig sikre en opplæring av høy kvalitet, var opplæringskontorene. Tanken var at disse skulle fungere som en kompensatorisk mekanisme og bidra til at småbedrifter og bedrifter uten opplæringserfaringer skulle finne det enklere å bli lærebedrifter. Ved at opplæringskontoret sto som lærebedrift, slapp bedriftene å stå ansvarlig for en lærling alene. Offentlige tilskudd både til etablering og drift av opplæringskontorene ble benyttet for å stimulere til nyetableringer, noe som ser ut til å ha bidratt til et kraftig hopp i antallet kontorer (Michelsen mfl. 1998). Bare i årene 1996 og 1997 ble det utbetalt til sammen 50 millioner kroner i etableringsstøtte til opplæringskontor.

I perioden 1994-1998 økte antall opplæringskontorer fra et nivå på 220-230 til rundt 370 (Michelsen mfl. 1998; Skinningsrud 1995). Etter dette flatet veksten ut, og har siden vært mindre enn at den har kompensert for antallet kontorer som er nedlagt. Dolven og Pedersen (2008) anslår antallet i 2002 til 380, mens Buland mfl. (2011) anslår tallet for å ligge rundt 350-360 i 2010. I vår gjennomgang av opplæringskontor som var registrert i VIGO i 2012 fant vi 326 unike organisasjonsnumre. I gjennomgangen av disse, så vi at det var noen av disse som var lagt ned og noen nye hadde kommet til, slik at vi antar at antallet ligger omtrent på det nivået i dag.

I SINTEF sin gjennomgang brukte de fylkeskommunale lister over opplæringskontor for å komme fram til at antallet opplæringskontor var på 350-360, det vil si en nedgang fra antallet man hadde i 1998, men likevel en del høyere enn det vi hadde i vårt utvalg. Det er likevel klart at ikke alle opplæringskontor nevnt i fylkeskommunenes lister er registrert i VIGO. Dette kan være kontorer som hjelper bedrifter med opplæring som ikke har lærekontrakter gjennom sitt kontor, mye liknende det som i loven er definert som opplæringsring. Et eksempel på dette er Maritim forening for søre Sunnmøre, som ikke er et opplæringskontor, men som likevel er på listen over opplæringskontor til Møre og Romsdal fylkeskommune. Tallene SINTEF kom fram til og våre er med andre ord ikke helt sammenlignbare. Det er likevel grunn til å tro at antallet opplæringskontor har gått noe ned de siste årene, da hovedsakelig som et resultat av sammenslåinger, i alt ti prosent av opplæringskontorene som svarte på undersøkelsen i 2013 var resultater av sammenslåinger.

De aller fleste opplæringskontor ble dannet i perioden rundt og etter Reform 94. Det er likevel en del kontorer som ble dannet før Reform 94. Det første var Opplæringskontoret for tømrerfag i Oslo som ble stiftet i 1967, før det ble åpnet for at opplæringskontorer kunne være lærebedrift i 1969 (Michelsen mfl. 1998).



Figur 2.1 Dagens opplæringskontor, fordelt etter stiftelsesår. Prosent.

N=237

Det er svært få kontorer som ble dannet før tiårsperioden 1990-1999. Selv om de fleste kontorene ble dannet i perioden før og etter Reform 94, er det likevel en del kontorer som er opprettet etter denne perioden, i alt 22 prosent av alle kontorer. Noen av disse, i overkant av ti prosent av alle kontorer, er et resultat av sammenslåinger. Det vil si at ikke alle kontorer som er kommet til i de siste årene er reelle nyetableringer.

2.2 Lovregulering

I lovverket er et opplæringskontor formelt sett å betrakte som en opplæringsbedrift. I de tilfeller det brukes et opplæringskontor skal lærekontrakten inngås med opplæringskontoret, men det skal også tegnes en arbeidskontrakt for lærlingen med lærebedriften.

I forskrift til opplæringslova defineres opplæringskontor på følgende måte, i § 11-2, første ledd:

Eit opplæringskontor er eit organ for bedrifter som samarbeider om opplæring for lærlingar og/eller lære kandidatlar. Lærekontrakt eller opplæringskontrakt blir da teikna mellom lærlingen eller lære kandidaten og opplæringskontoret.

Forskrifta definerer ikke videre oppgavene til opplæringskontorene, og det er også stor forskjell på hvilken rolle ulike opplæringskontor har, som vi også skal komme tilbake i denne analysen. En tidligere undersøkelse av opplæringskontorenes rolle i kommunal sektor viste tydelig den store forskjellen, og uklarheten, rundt hva et opplæringskontor er for noe (Høst mfl. 2014a). I studien viste en at det finnes flere kommunale opplæringskontor som bare har lærlinger i en lærebedrift (en kommune). Samtidig viste en at i de kommunene som ikke var medlem i opplæringskontor hadde man enkeltpersoner, gjerne ansatt i personalavdelingen, som var ansvarlig for å følge opp lærlingene. Det var ingen forskjell mellom de kommunene som hadde opplæringskontor der de selv var eneste medlem, og de kommunene som ikke var medlem i opplæringskontor.

Ved revisjonen av opplæringsloven i 2007 ble det tatt inn en presisering i § 4-3; godkjenning av et opplæringskontor eller en opplæringsring forutsetter at også de enkelte bedriftene som inngår i kontoret eller ringen, må være godkjente av fylkeskommunen. Slik vi forstår denne bestemmelsen, handler det om en innskjerping for å sikre at det er offentlige myndigheter som har godkjent alle bedrifter som har lærlinger. Opplæringskontoret har dermed ikke noe formelt ansvar for å godkjenne lærebedrifter.

I den oppdaterte presiseringen i § 4-3 finner vi også:

*[...] Der lærebedrifta er eit opplæringskontor eller ein opplæringsring, skal dei samarbeidande bedriftene dokumentere at dei samlar tilfredsstillende krava i forskriftene etter § 3-4 om innhaldet i opplæringa. **Opplæringskontoret må ha føresegner som fastset tilhøvet mellom kontoret og medlemsbedriftene.** [...]. Føresegnene skal fastsetje kva den enkelte bedrifta skal gi av opplæring, og delinga av tilskotet mellom bedriftene [...]. (vår utheving)*

Opplæringskontorene må formelt fastsette forholdet mellom seg selv og lærebedriftene, hovedsak gjøres dette gjennom opplæringskontorets vedtekter. Opplæringsloven sier også at delingen av tilskuddet til bedriftene skal være gitt i vedtektene til opplæringskontoret, det sier likevel ikke noe om hvordan denne fordelingen skal være. Utover dette, er det samme krav til opplæringskontorene som til frittstående lærebedrifter, for eksempel med tanke på rapportering, system for kvalitetssikring mm.

Formelt sett har opplæringskontorene ingen fast definerte arbeidsoppgaver og har i loven samme forventninger til seg som det en lærebedrift har. I praksis, er likevel bildet annerledes. I kapittel seks skal vi gå inn på hvilke rolle ulike typer opplæringskontor har fått i dagens fagopplæringsystem.

2.3 Ulike kategorier opplæringskontor

Som beskrevet innledningsvis, ser dagens opplæringskontorstruktur ut til å ha utviklet seg dels med utgangspunkt i fagfellesskap, dels bransjefellesskap og dels ut fra geografisk nærhet. I den første fasen med etablering av opplæringskontor ble kontorene i stor grad strukturert ut fra håndverksmodellen, basert på ett fag. Etter hvert som industrifagene kom med, ble også den bransjefaglige modellen langt mer vanlig. I forarbeidet til ny lærlinglov (NOU 1978:30) tok man til ordet

for et forsterket ansvar for partene i arbeidslivet, som en forutsetning for bransjevise opplæringskontor. På grunn av den spredte bedriftsstrukturen, viste dette seg imidlertid vanskelig å etablere bransjevise opplæringskontor i mange fylker, og det ble derfor åpnet også for tverrfaglige opplæringskontorer (Michelsen mfl. 1998). Med etablering av nye fag i kommunesektoren ble kommunale opplæringskontor etablert, og med større utbredelse av opplæringskontor i hele landet ble tverrfaglige kontor mer vanlig, en modell som var mer anvendelig i distrikter med få lærebedrifter innenfor hvert fag.

Vi vil dele inn opplæringskontorene i fire hovedtyper opplæringskontor, samt en restkategori:

- Kommunale kontor
- Tverrfaglige kontor (med regionalt fokus)
- Ettfaglig kontor (med fokus på ett fag)
- Bransjekontor (med fokus på en bransje)
- Andre typer

Denne inndelingen er nyttig, men skjuler selvsagt forskjeller innad i hver kategori. Vi vil derfor gjøre rede for nærmere hva som kjennetegner de ulike typene opplæringskontor.

2.3.1 De ettfaglige opplæringskontorene

De ettfaglige opplæringskontorene springer i stor grad ut fra de tradisjonelle håndverksfagene, med fokus på ett fag. Eksempler på slike opplæringskontor finner vi oftest i tømrerfaget, rørleggerfaget, murerfaget, taktekkerfaget, blikkenslagerfaget. Med andre ord håndverksfagene innen byggenæringen. Det finnes også ettfaglige kontor i andre næringer, for eksempel i frisørfaget, blomsterdekoratørfaget, ambulansefaget, heismontørfaget og institusjonskøkk. Det er likevel noen forskjeller mellom kontorene i de tradisjonelle fagene i byggenæringen og i andre næringer, i byggenæringen har de oftere en tett tilknytting mot bransjeforeninger.

Fagene nevnt over, spesielt i byggfagene, er ofte i ettfaglige kontor. Disse fagene finner vi likevel også i bransjefaglige eller tverrfaglige kontor. De ettfaglige kontorene ligger oftere i byer, der de gjerne er koblet opp mot laug/mesterforeninger. Noen eksempler på dette er opplæringskontoret for murerfag i Oslo, som er samlokalisert med Murmestrenes forening Oslo. Det samme finner vi for opplæringskontoret i murerfag i Bergen, Kristiansand, Trondheim.

De ettfaglige kontorene med tett tilknytting til mesterforeninger/laug kan være samme organisasjon, rent formelt, som i Trondhjems Murmesterlaug og i Murmestrenes forening i Oslo, men det er vanligere at selve opplæringskontoret er utskilt som egen forening, slik som i Murerfagets opplæringskontor i Bergen og Kristiansand. Men også i de ettfaglige kontorene som er organisert som egne foreninger er det ofte en tett tilknytting til mesterforeningen/laug. Ofte er daglig leder i de ulike mesterforeningene/laugene samme person som er daglig leder for opplæringskontoret. Dette finner vi for eksempel i opplæringskontoret for tømrerfag i Oslo, der daglig leder er den samme i Byggmesterforbundet Oslo og i opplæringskontoret for tømrerfag, det samme finner vi en rekke av opplæringskontorene i rørleggerfaget. Så langt vi kan se er alle ettfaglige opplæringskontorer i rørleggerfag tett knyttet til Norske rørleggerbedrifters landsforening (NRL). I kapittel seks vil vi gå nærmere inn på samarbeidet mellom de ulike typene opplæringskontor og bransjeforeningene.

For byggfagene er det forskjeller i hvilke typer *bedrifter* som er medlemmer av ettfaglige kontor, og i bransjefaglige kontor. For eksempel er flere av de store entreprenørbedriftene, slik som Veidekke og Skanska, medlem av bransjefaglige kontor. I de ettfaglige kontorene er det i større grad mindre håndverksbedrifter som er medlem.

I all hovedsak har de ettfaglige kontorene ansatte med fag/- svennebrev i de fagene de representerer. Bare en tredel av de ettfaglige kontorene har ikke ansatte med enten fagskole eller fagbrevbakgrunn. I tillegg har vi kun registrert høyeste utdanning i vår undersøkelse, det vil si at det kan være en enda

lavere andel som ikke har ansatte med fagbakgrunn (mer om utdanningsbakgrunnen til de ansatte i kontorene i kapittel 3).

2.3.2 Bransjefaglige opplæringskontor

De bransjefaglige kontorene finner vi i en rekke ulike bransjer. Kontorene kan også ha ulik tilknytning til bransjene de representerer. I noen tilfeller, slik som i opplæringskontorene for elektrofag, er det ofte en like tett tilknytning til bransjeforeningen NELFO (forening for EL- og IT-bedriftene i Norge), som vi så for en del av de ettfaglige kontorene. Det samme finner vi i de mange Byggopp-kontorene (i alt ti kontor spredt over hele landet) som har en tett tilknytning til Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg (EBA).

Som for de ettfaglige kontorene er de fleste bransjefaglige kontorene organisert som egne foreninger. Det er likevel også noen eksempler på kontorer som direkte er eid av bransjeorganisasjonene. Vi skal diskutere mer inngående forholdet mellom bransjene og opplæringskontorene i kapittel seks.

Hovedforskjellen mellom de ettfaglige og de bransjefaglige kontorene, ligger i at de bransjefaglige tilbyr en rekke fag som er aktuelle for den bransjen de retter seg mot. For opplæringskontorene i elektrofag kan dette være, som det er i NELFO-Oslo, elektrikerfaget, telekommunikasjonsmontørfaget, energimontørfaget, automatiseringsfaget, kulde- og varmepumpemontørfaget og IKT-servicefaget. Det siste faget hører under utdanningsprogram service og samferdsel, de andre hører til i utdanningsprogrammet i elektrofag.

Bransjekontorene kan være tverrfaglige i den forstand at de har lærefag innenfor ulike utdanningsprogram. Men har kontorene en spesiell tilknytning til en bransje eller sektor, har vi i denne analysen definert dem som bransjekontor og ikke tverrfaglige.

Et annet eksempel på tverrfaglige bransjekontor er de mange kontorene i industrifag. Et industrikontor kan gjerne tilby fag innenfor elektrofag samt service og samferdsel i tillegg til fag innenfor teknikk og industriell produksjon

Det er som nevnt ulikt i hvor stor grad de kontorene vi har kalt «bransjekontor» er knyttet til en «bransje». Eksempler på en tett tilknytning til bransjene så vi i eksempelet fra NELFO-kontorene og i Byggopp-kontorene. Andre kontor blant de vi kaller bransjekontor har en løsere tilknytning til en bransje eller bransjeorganisasjon, slik som Lærlingekompaniet (Oslo), som er et selvstendig kontor for reiseliv, restaurant og matbransjen, men som gjennom samarbeidet i FOHR (Foreningen for opplæringskontorer i hotell, restaurant og reiselivsfagene) og FOSS (Foreningen for opplæringskontor i service og samferdsel) har et indirekte formalisert samarbeid med bransjene gjennom henholdsvis NHO Reiseliv og Virke. Mer om slike type samarbeid får en i kapittel seks.

Opplæringskontoret for design og håndverk i Telemark er et annet eksempel på et opplæringskontor som har en noe mer uklar kobling mot en bransje. Dette kontoret er som navnet indikerer et kontor basert på et utdanningsprogram heller enn på en konkret bransjetilhørighet. Det er flere slike kontor, som like gjerne kunne blitt kalt utdanningsprogram-kontor, som bransjekontor. Men skillelinjene her er uklare og i den kvantitative typologiseringen har vi valgt å definere «bransjekontor» vidt. I denne sammenhengen er et bransjekontor mer eller mindre tverrfaglige kontor som har en konkret tilknytning til en spesifikk bransje.

2.3.3 Kommunale opplæringskontor

Kommunale opplæringskontor var et tema i en rapport om fagopplæring i kommunal sektor (Høst mfl. 2014b). Her vil vi gjøre rede for en del av funnene i den analysen, tilpasset den mer generelle analysen av opplæringskontorets rolle i fagopplæringen.

For det første er det viktig å merke seg at blant de kontorene som vi her har kalt «kommunale kontor» er det en rekke ulike typer kontor. Det er opplæringskontor som kun er rettet mot fylkeskommuner,

andre er kontor der to til tre kommuner er medlem, mens andre kommunale kontorer både har kommuner og en rekke private bedrifter som medlemmer. En del kommuner er også medlem av tverrfaglige kontor. Forskjellen mellom de kommunale kontorene med private medlemmer og de tverrfaglige er at vi har definert de opplæringskontorene som i hovedsak er rettet mot det vi kan kalle kommunale fag (dvs. helsearbeiderfag og barne- og ungdomsarbeiderfag) for kommunale kontor. Har opplæringskontoret en rekke fag, knyttet til ulike bransjer, er de definert som tverrfaglige. Eksempler på slike kommunale kontorer er de mange OKOS-kontorene (opplæringskontor for offentlig sektor). Mange av de kommunale kontorene ble etablert i perioden etter 1994, etter ønske fra KS og fylkeskommunene. Hovedhensikten var å hjelpe kommuner og fylkeskommuner i arbeidet med innføringen av de nye kommunale lærefagene.

Blant norske kommuner er det følgende fordeling av medlemskap i opplæringskontor

Tabell 2.1 Norske kommuners medlemskap i opplæringskontor. Type.

Type kontor	Antall	Prosent
IKS med to kommuner	4	1 %
Ikke medlem i opplæringskontor	147	34 %
Opplæringskontor i egen kommune	6	1 %
Kommunale opplæringskontor	168	39 %
Tverrfaglige opplæringskontor	103	24 %
Totalsum	428	100 %

Basert på tabell 4.1 (Høst mfl. 2014b)

En tredel av norske kommuner er ikke medlem av opplæringskontor. Noen av disse (fire prosentpoeng) er medlem av opplæringsringer. De fleste kommunene som er medlem i opplæringskontor er medlem i det vi her i denne analysen har kalt «kommunale kontor», 39 prosent av alle norske kommuner. Relativt mange, 24 prosent, er medlem av tverrfaglige kontor. Kjennetegnene ved tverrfaglige kontor skal vi komme tilbake til senere.

Det er også ti kommuner som enten har opplæringskontor sammen med en annen kommune, eller har et opplæringskontor som direkte er tilknyttet egen administrasjon. I tillegg til disse har man også i noen kommuner det de kaller et «opplæringskontor», men hvor dette kontoret ikke formelt er registrert som et opplæringskontor i VIGO. Det er videre mange kommuner som ikke er medlem av opplæringskontor, men der det er egne personer, som regel i personalavdelingen, som har ansvar for å følge opp lærlingene. Tidligere analyser har vist at det er liten praktisk forskjell på de kommunene som har en slik organisering, og de som formelt sett har egne opplæringskontor (Høst mfl. 2014b).

2.3.4 Tverrfaglige opplæringskontor

Vi definerer tverrfaglige kontor i denne undersøkelsen som kontor som ikke har en spesiell tilknytning til noen bransje, sektor eller utdanningsprogram. De opplæringskontorene vi definerer som tverrfaglige i denne analysen er også som regel knyttet til regioner. Eksempler på slike typer regionale tverrfaglige opplæringskontor er Opplæringskontoret for Hardanger, Opplæringskontoret i Hamar og Sør-Helgeland opplæringskontor. Kontorene er i all hovedsak foreninger, men ser ut til å ha en tett tilknytning aktører som jobber med næringsutvikling regionalt. I kapittel åtte gir vi en presentasjon av et slikt kontor.

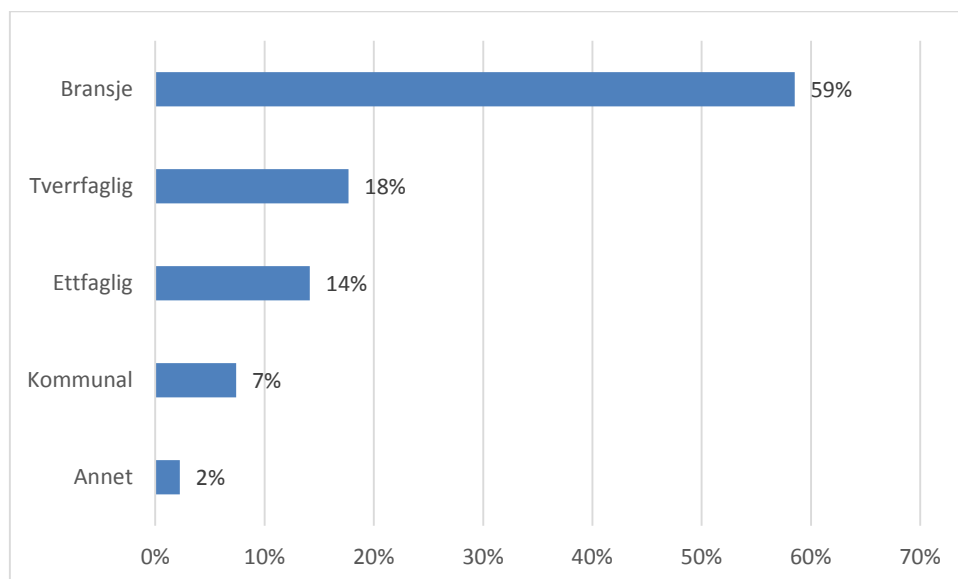
De tverrfaglige kontorene har som regel som mål å tilby sine tjenester til alle lærebedrifter i sine regioner, og er i all hovedsak godkjent i de fag som de lokale bedriftene trenger. Det er med andre ord medlemsbedriftenes fag som bestemmer den faglige orienteringen, og det er dermed ikke mulig at de ansatte i kontorene har faglige bakgrunn i alle fagene som kontoret tilbyr. De tverrfaglige kontorene har derfor i større grad lagt vekt på at de ansatte skal ha kompetanse om fagopplæring, generelt.

2.3.5 Andre typer opplæringskontor

Det er også en del opplæringskontor som ikke passer inn i noen av disse kategoriene. I kategorien «andre typer» er for eksempel Opplæringskontoret for forsvaret. Selv om dette kontoret, som er av de største i Norge, er tverrfaglig, er de i hovedsak et servicekontor for forsvarets egne virksomheter. Det kan derfor i liten grad sammenlignes med det vi har definert som tverrfaglige kontor der det kan være en rekke ulike medlemsbedrifter. Blant de andre kontorene som ligger i kategorien andre kontorer har vi også noen kontorer som er tilknyttet sjukehus, videregående skoler og fagforeninger.

2.3.6 Utbredelse av de ulike typene opplæringskontor

Med den avgrensningen som forklart over her, får vi følgende fordeling av opplæringskontortyper.



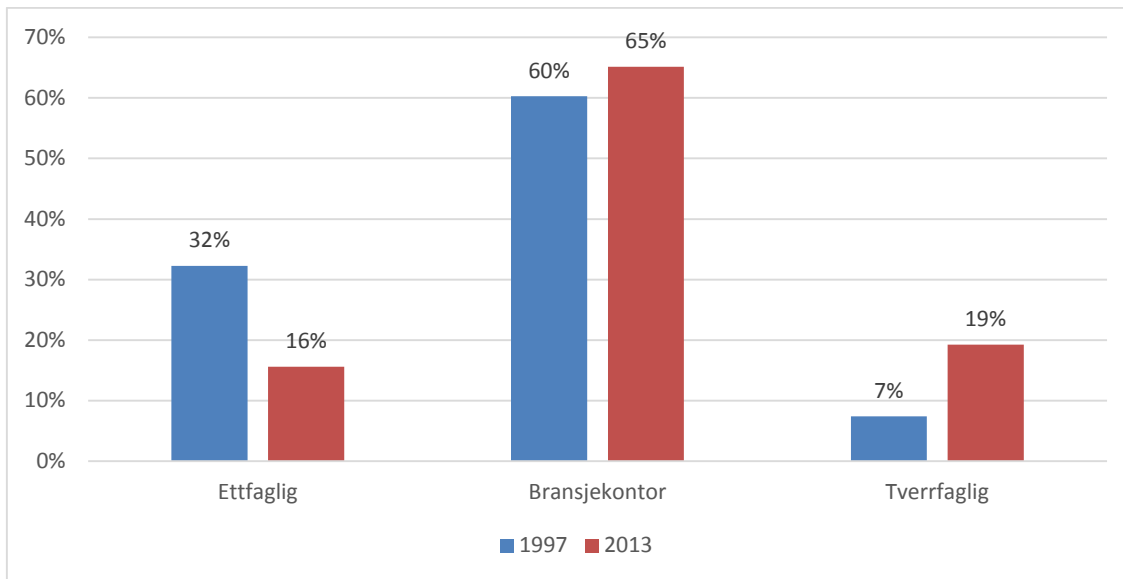
Figur 2.2 Type opplæringskontor. 2013.

N=311

Det er mest vanlig med bransjekontor noe man også fant i tidligere analyser. Sintef (Buland mfl. 2011), som brukte en noe annen typologisering, fant at bransjekontorene var dominerende i sine undersøkelser gjennomført i 2008 og 2010. I deres undersøkelse var 11 prosent av det de definerte som private opplæringskontorene ettfaglige, 52 prosent dekket et utdanningsprogram (som de definerte som bransjekontor) og 37 prosent dekket fag innenfor flere utdanningsprogram. Deres tolkning var at de bransjefaglige kontorene har opprettholdt sin dominans, at de ettfaglige kontorene har blitt noe færre, samtidig med at de tverrfaglige hadde økt sin andel. For å gi en oversikt over utviklingen over tid vil vi sammenligne med undersøkelsen gjennomført i 1997, som brukte en operasjonalisering av kontorenes typer som er mer lik vår (Michelsen mfl. 1998).

Om vi sammenligner de kontorene som er definert som private i 1997 med de som definerte seg som hovedsakelig private i 2013 får vi følgende utvikling i type opplæringskontor fra 1997 til 2013.³

³ En slik definisjon av «privat» og «offentlig» er noe kunstig. Også de kontorene som retter seg mot offentlig sektor, er i hovedsak organisert som lag/forening, og er derfor også private. Dette er grunnen til at vi heller har valgt å ta med kommunale kontorer som egen kategori, enn å fokusere på skillet mellom private og offentlige kontor. Det er også slik at det er mange kommuner som er medlem av spesielt tverrfaglige, men også bransjekontor eller ettfaglige kontor.



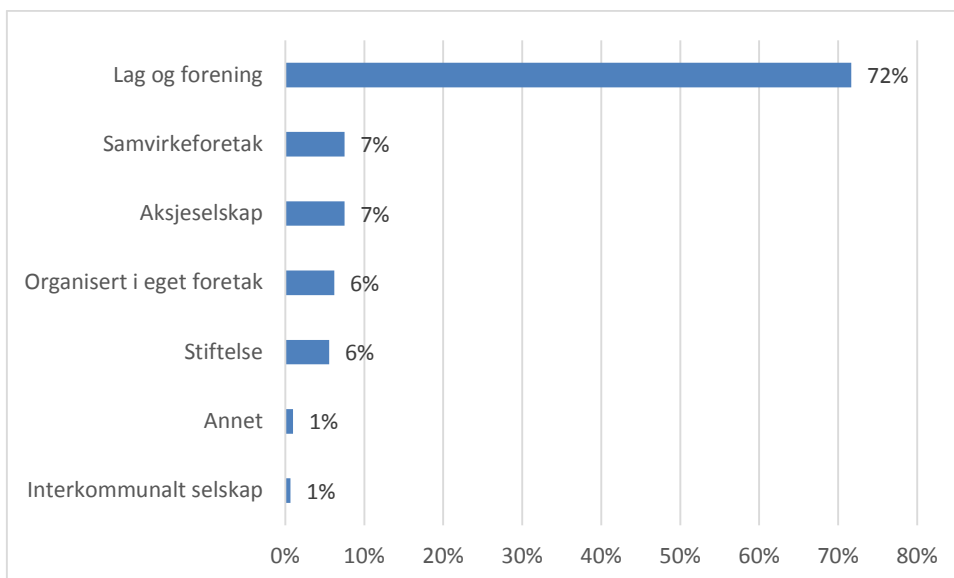
Figur 2.3 Type opplæringskontor. De som i hovedsak retter seg mot privat sektor. 1997-2013

N=282/218

Bransjekontorene ser ut til å beholde sin dominerende posisjon blant opplæringskontorene. Andelen ettfaglige ser derimot ut til å gå noe ned, samtidig som andelen tverrfaglige går noe opp.

2.4 Organisasjonsform

Opplæringskontorene er i hovedsak direkte eller indirekte eid av bedriftene, men eierskapet er organisert på ulike måter i ulike organisasjonsformer. Følgende oversikt over kontorenes organisasjonsform er basert på deres registrering i Brønnøysundregistret.⁴



Figur 2.4 Organisasjonsform, opplæringskontor⁵

N=307

⁴ Basert på organisasjonsnummer oppgitt i VIGO

⁵ I «Interkommunalt selskap» er det både formelle IKS og interkommunalt samarbeid. Mange av kontorene er ikke selv klar over hvilken organisasjonsform de har (noe av det samme erfarte man i undersøkelsen i 2010 (Buland mfl. 2011)).

Organisering som Forening/lag/innretning er den dominerende organisasjonsformen for opplæringskontorene. Av utvalget vårt var drøyt 70 prosent organisert som lag eller foreninger. Årsaken til denne dominansen skal vi komme tilbake til.

Det er omtrent sju prosent som er organisert som samvirkeforetak eller aksjeselskap, seks prosent er stiftelser. Det har vært en stor nedgang i antallet kontorer organisert som stiftelser, fra 27 prosent i 1997.⁶ Denne nedgangen forklares av opplæringskontorene i hovedsak med at stiftelsesformen gir sterke føringer på hvilke organisatoriske endringer opplæringskontoret kan gjøre, som å utvide mandatet, slå seg sammen og tilby nye tjenester. For stiftelser må endringer i vedtekter godkjennes av Stiftelsestilsynet – en prosess som kan være arbeidskrevende og ta lang tid. Dette fører til at en del av opplæringskontorene oppfatter stiftelsesformen som lite fleksibel.

Sju prosent av kontorene er organisert som aksjeselskap, en organisasjonsform som også kan gi noen begrensninger. I aksjeselskap er det i utgangspunktet kun bedrifter som er aksjeeiere som kan stemme ved generalforsamlinger. For opplæringskontor som har lærebedrifter som i stor grad kommer og går kan en AS-organisering være lite fleksibel. I motsetning til samvirkeforetak, hvor det også er eierskap formelt sett, kan ikke aksjekapitalen endres uten at det gjøres ved vedtak i generalforsamlingen og meldes til foretaksregisteret.

Fleksibilitet med tanke på antallet medlemmer er en av hovedgrunnene våre informanter oppgir for å være lag/forening. I følge flere informanter, har det likevel kommet anbefalinger fra foretaksregisteret i Brønnøysund om at de bør være organisert som samvirkeforetak. Dette har bakgrunn i endringene i samvirkeoven som trådte i kraft i 2008.⁷ I arbeidet med loven ble det sagt at foreninger som drives etter samvirkeprinsipper bør være organisert som et samvirkeforetak (SA).⁸ I utgangspunktet vil dette gjelde alle opplæringskontor som i dag er organisert som foreninger. Et av kravene for å være samvirkeforetak er at de skal fremme medlemmenes *økonomiske* interesser. Men dette skal ifølge Brønnøysundregistret forstås i bred forstand, og betyr at medlemmene har *nytte* av den tjenesten som foretaket utøver. Samvirkesenteret, som er en interesseorganisasjon for samvirkeforetak, sier det slik: «et samvirkeforetak er eid av brukerne av virksomheten, styrt av brukerne og med formål den nytte som brukerne har av virksomheten som utøves, ikke av kapitalinnskudd og –avkastning».⁹

Til tross for at de fleste opplæringskontor oppfyller forutsetningene for å være et samvirke, er det altså bare sju prosent av utvalget som er organisert på denne måten. Dette faktisk noe ned fra 1997, hvor ti prosent av utvalget oppga at de var Begrenset ansvar-bedrift (BA er erstattet med SA i den nye samvirkeoven), men omtrent det samme nivået som ble oppgitt i undersøkelsen i 2008 (Buland mfl. 2011; Michelsen og Høst 1997).

Vi vil i kapittel seks gå inn på *hvem* som står som eiere av opplæringskontorene.

Dette ser vi blant annet i de høye andelen som oppga «annet» i undersøkelsen i 1997 (67 prosent). Også i vår undersøkelse var det mange som svarte «annet» på spørsmål om organisasjonsform.

⁶ Her var det en betydelig feilregistrering i undersøkelsen, 17 prosent av kontorene selv oppga at de var stiftelser, men bare 8 prosent var registrert som det i Brønnøysundregistret

⁷ Alle foreninger som hadde økonomisk aktivitet fikk brev fra Brønnøysundregisteret, se eksempel på dette her: <http://www.samvirke.org/Portals/5/Filer/Dokumenter/BA-SA/Brev-foreninger-kun-i-Enhetsregisteret.pdf>

⁸ http://www.brreg.no/nyheter/2012/11/samvirke_for_jul.html

⁹ Fra definisjonen fra Samvirkesenteret, <http://www.samvirke.org/Samvirkesomforetaksform.aspx>

3 Størrelsesstruktur og geografisk utbredelse

I dette kapitlet vil se nærmere på de strukturelle kjennetegnene ved opplæringskontorene, slik som størrelse i antall ansatte, medlemmer og lærekontrakter. Vi vil også se på den geografiske spredningen av opplæringskontor. Til slutt vil se nærmere på konkurransesituasjonen til opplæringskontorene.

3.1 Størrelse

3.1.1 Antall medlemsbedrifter i kontorene

Vi vil i det følgende bruke begrepet «medlemsbedrifter» om bedrifter som har lærlinger i de enkelte opplæringskontor. Begrepet «medlemsbedrifter» er brukt i stort sett alle opplæringskontor, selv om begrepet strengt tatt kun er korrekt for de opplæringskontor som er organisert enten som foreninger eller samvirkeforetak.

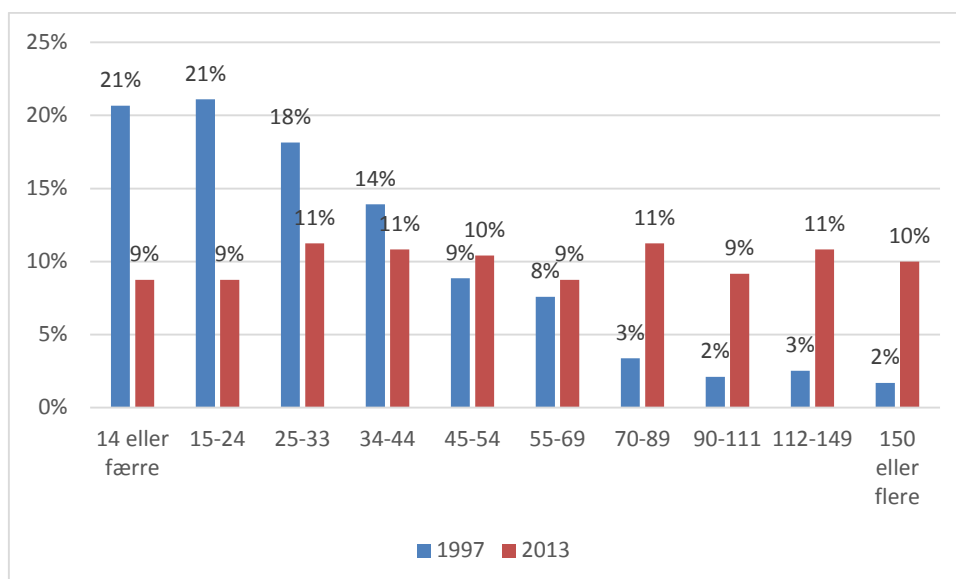
I 1997 var det i gjennomsnitt 36 medlemsbedrifter per opplæringskontor, dette var økt til 67 i 2007-undersøkelsen og videre økt til 77 i vår undersøkelse i 2013.

Tabell 3.1 Medlemsbedrifter per opplæringskontor. 1997/2008/2013

	1997	2008	2013
Gjennomsnitt	36	67	77
Median	28	-	55

N=1997: 237/ 2013: 240

Antallet medlemsbedrifter per opplæringskontor har økt stadig siden 1997. For å bedre vise forskjellene mellom 1997 og 2013, kan vi vise en figur der vi fordeler svarene fra 2013 i desiler, og så bruker samme inndeling for tallene fra 1997.



Figur 3.1 Medlemsbedrifter per opplæringskontor. 1997.2013. Desiler basert på 2013.

Vi ser ut fra figuren at flere kontorer i dag har mange og til dels svært mange medlemsbedrifter. I 1997 hadde fire av ti kontorer under 25 medlemsbedrifter. I 2013 hadde bare en av fem det samme.

Vi kan se nærmere på hvordan antallet medlemsbedrifter varierer mellom de ulike kategoriene opplæringskontorer vi introduserte i kapittel 2.3.

Tabell 3.2 Gjennomsnittlig antall medlemsbedrifter. Type.

Type	Gjennomsnitt medlemsbedrifter
Bransje	89
Ettfaglig	78
Kommunal	52
Tverrfaglig	59
Totalt	78

N=235. Tatt bort de med kun 1 medlem

Det er relativt sett færrest medlemmer i de kommunale kontorene, men også her er det relativt mange medlemsbedrifter, spesielt når vi vet at det er kommuner som er grunnstammen i disse kontorene. Dette kommer av at disse kontorene de siste årene har fått flere medlemmer fra private bedrifter som har «kommunale fag». Spesielt gjelder dette private barnehager (Høst mfl. 2014b). De kommunale kontorene har også medlemmer fra fylkeskommunal og statlig forvaltning, slik som Nav, utdanningsinstitusjoner, sjukehus mm.

Det er også relativt få medlemsbedrifter i de tverrfaglige kontorene, noe som hovedsakelig kan forklares med at disse kontorene hovedsakelig ligger i regioner med færre lærebedrifter.

3.1.2 Antall lærekontrakter i opplæringskontorene

Vi vil videre se på antallet *lærekontrakter* per opplæringskontor, som for antallet medlemsbedrifter ser vi også her en økning siden 1997.

Tabell 3.3 Antallet lærekontrakter per opplæringskontor.

	1997	2013
Gjennomsnitt	62	118
Median	45	82

N=240/243

Siden 1997 har det vært tilnærmet en dobling i antallet lærekontrakter per opplæringskontor, både om vi ser på medianen og om vi ser på gjennomsnittet, som dras opp av noen få kontor med svært mange lærlinger.

Det er likevel noen forbehold vi må ta med når vi ser på antallet lærekontrakter. Antallet løpende lærekontrakter er i undersøkelsen noe høyere enn antallet nye lærekontrakter i kontoret ganget med to. Det er flere mulige forklaringer på dette. For det første vil antallet lærekontrakter variere gjennom året. For det andre vil antallet vil være noe høyere om høsten, da vi gjennomførte undersøkelsen i 2013. De fleste kontrakter inngås om høsten og ikke alle som startet to år tidligere har rukket å avlegge fagprøver før nye lærlinger kommer inn. For det tredje har man i noen fag en læretid på 2,5 år. Og til sist, er det i en del fag relativt vanlig å ha lærlinger i treårige og fireårige løp.

Siden disse faktorene vil variere fra kontor til kontor, kan antallet nye lærekontrakter være et like godt mål om man vil se på utviklingen i lærekontrakter siden 1997.

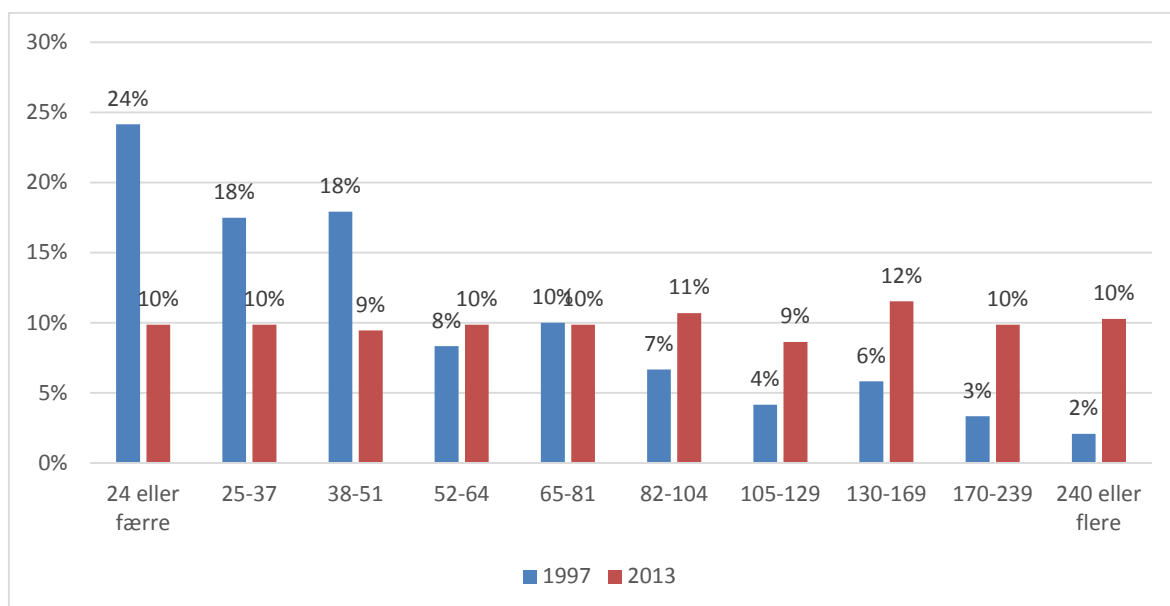
Tabell 3.4 Antall nye lærekontrakter foregående år.

	1997	2013
Gjennomsnitt	31	52
Median	21	38

N=231/250

Som for lærekontrakter har det vært en kraftig økning i antallet nye lærekontrakter per kontor fra 1997 til 2013, en økning på 68 prosent. Som vi også ser er antallet nye lærekontrakter under halvparten av antallet løpende lærekontrakter i 2013. I 1997 var antallet nye lærekontrakter akkurat halvparten av løpende lærekontrakter. Vi tror denne forskjellen er tilfeldig, og kan ha å gjøre med at oppstart og avslutning for lærekontrakter varierer i tid, og at vi får flere overlappinger om vi gjennomfører en slik telling om høsten. Alternativt kan det uttrykke at flere lærlinger får en lengre periode av opplæringen i bedrift nå enn det var i 1997. Det siste støttes av at det særlig er de ettfaglige som har flere lærekontrakter enn det dobbelte av antall nye (se figur 3.2).

For å få et mer nyansert bilde på økningen i antallet lærekontrakter per opplæringskontor fra 1997 til 2013 kan vi se på fordelingen av lærekontrakter i kategorier.



Figur 3.2 Antallet lærekontrakter per opplæringskontor. 1997-2013. Desiler basert på 2013.

N=240/243

Det er spesielt de helt små kontorene, med mindre enn 25 lærekontrakter, som har blitt (relativt sett) færre siden 1997. Mens ti prosent hadde færre enn 25 lærekontrakter i 2013, hadde en fjerdedel mindre enn 25 i 1997. De helt store kontorene har tilsvarende blitt flere, bare fem prosent hadde flere enn 170 lærekontrakter i 1997, mot 20 prosent i 2013.

Vi kan videre se på antallet lærekontrakter i de ulike kategoriene opplæringskontor.

Tabell 3.5 Gjennomsnitt, løpende lærekontrakter og nye kontrakter. Etter type. 2013.

Type	Løpende kontrakter	Nye kontrakter
Bransje	128	57
Ettfaglig	93	38
Kommunal	138	63
Tverrfaglig	88	39
Totalt	118	52

Det er visse forskjeller i gjennomsnittlig antall lærekontrakter i de ulike typene kontor. Det er de kommunale kontorene som i gjennomsnitt har flest lærlinger, og de tverrfaglige og ettfaglige har færrest. En grunn til at de tverrfaglige har relativt få lærekontrakter er trolig at de ofte ligger i regioner med få innbyggere. De ettfaglige er også kjennetegnet ved å ha en rekke mindre kontorer i små håndverksfag som trekker snittet ned.

3.1.3 Antall ansatte ved opplæringskontorene

Vi skal her se på antallet ansatte og årsverkene de utgjør ved opplæringskontorene

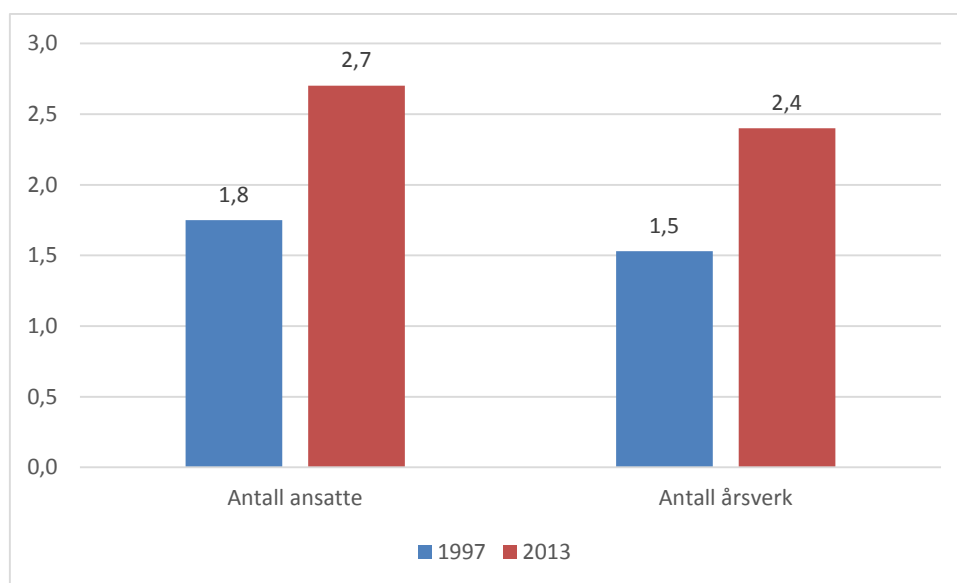
Tabell 3.6 Antall ansatte

	N	Gj.snitt	Median	Min	Maks
Antall ansatte	240	2,7	2	1	15
Antall årsverk	236	2,4	2	0,2	15
Årsverk, innleid personell	88	0,6	0,4	0	4

I gjennomsnitt har kontorene 2,7 ansatte per kontor fordelt på 2,4 årsverk. Dette gir et grovt anslag for gjennomsnittlig stillingsstørrelse ved kontorene på 90 prosent. Flest kontorer har én ansatt, 32 prosent. I alt har 86 prosent av kontorene 4 ansatte eller færre. Noen få kontorer drar likevel opp snittet, det største kontoret har hele 15 ansatte. Hovedbildet er likevel at det er mange kontorer med relativt få ansatte, noen har svært få. Dette bildet forsterkes når vi ser på antall årsverk blant de kontorene med bare en ansatt. Av disse har 41 prosent mindre enn ett årsverk, de minste kontorene har bare en ansatt i 20 prosent stilling.

Det er også en del kontorer som leier inn arbeidskraft utover de som er ansatt i opplæringskontoret. I alt 88 kontorer, 39 prosent av alle opplæringskontor, leier inn personell. Innleid personell utgjør for denne gruppen i gjennomsnitt 0,6 årsverk. Vi finner både svært små og større kontorer som leier inn arbeidskraft, i gjennomsnitt er likevel kontorene som leier inn personell større enn de andre kontorene.

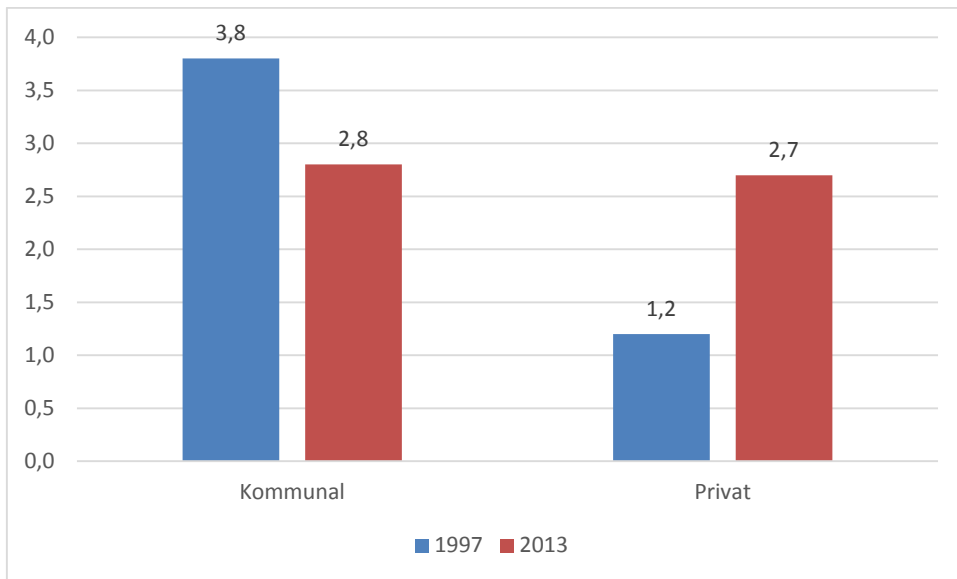
Vi vil igjen se på utviklingen siden 1997. Siden den gang har antallet ansatte nesten fordoblet seg.

**Figur 3.3 Antall ansatte i 1997 og 2013. Gjennomsnitt.**

N=240/236

Denne økningen i antallet ansatte samsvarer likevel relativt godt med økningen i antallet lærekontrakter. Fra 1997 til 2013 var det en økning på 90 prosent i antallet lærekontrakter per opplæringskontor, sammenliknet med en økning på 60 prosent i antallet årsverk per kontor. Økningen i nye lærekontrakter (70 prosent) er fortsatt litt større en veksten i antall ansatte Det kan dermed se ut til at økningen i antallet lærekontrakter per opplæringskontor har gitt en rasjonaliseringsgevinst.

Det er verdt å merke seg at økningen i antall årsverk primært har kommet i de private kontorene.

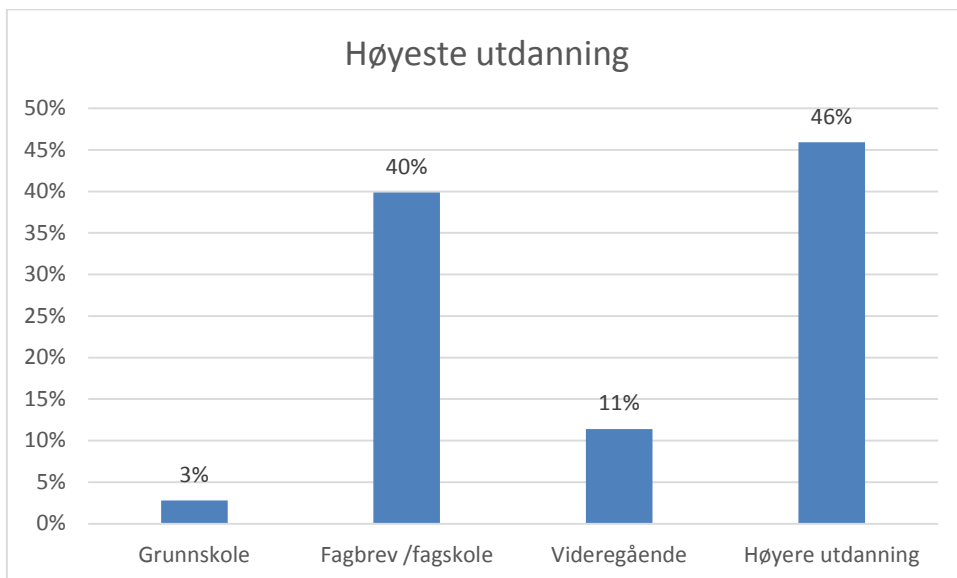


Figur 3.4 Gjennomsnitt antall årsverk. 1997-2013. Sektor.

1997: N=27/190 2013: N=27/213

Ser vi kun på de opplæringskontorene som er rettet mot private lærebedrifter, har det vært en økning fra 1,2 til 2,7 årsverk fra 1997 til 2013. De kommunale kontorene har derimot hatt en nedgang i gjennomsnittlig antall årsverk fra 3,8 til 2,8 fra 1997 til 2013. Dette er likevel kun på grunn av at Oslo kommune i 1997 hadde et eget opplæringskontor, med 30 årsverk. Om vi ser bort fra Oslo kommune, hadde kontorene rettet mot kommunal sektor i gjennomsnitt 2,8 årsverk både i 1997 og 2013.

Vi vil nå se nærmere på utdanningsbakgrunnen til de ansatte i opplæringskontorene som svarte på undersøkelsen.



Figur 3.5 Ansattes høyeste utdanning. Prosent

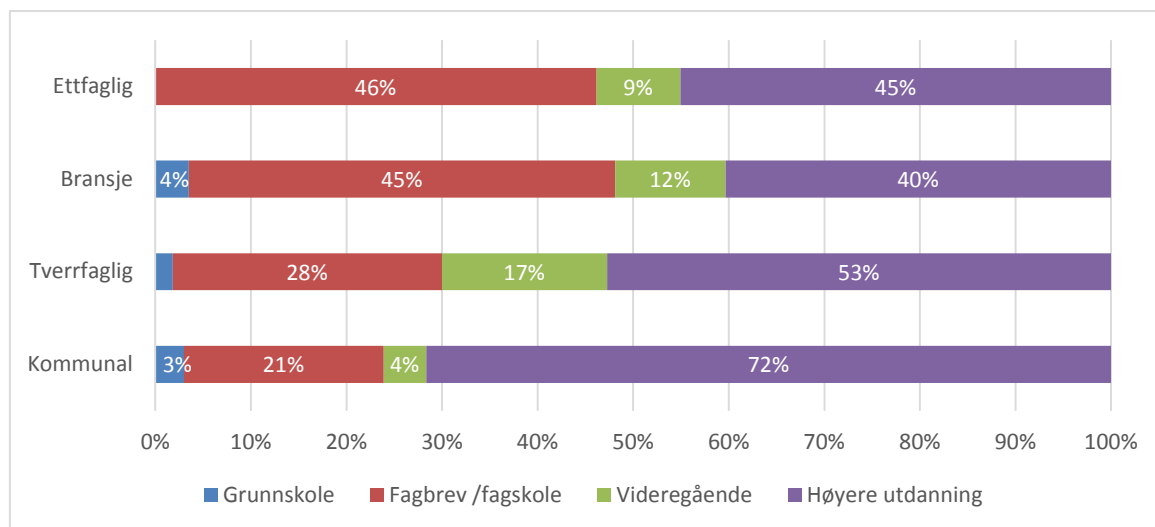
N=234

Figuren viser at høyere utdanning og fagbrev/fagskole er de to vanligste utdanningsnivåene. Omtrent halvparten av de ansatte i opplæringskontoret har høyere utdanning og 40 prosent har fagbrev eller

fagskole som høyeste utdanning. Siden vi har spurt om høyeste utdanning er det trolig en del med fagbrev blant de med høyere utdanning.¹⁰

Utdanningsnivået til de ansatte i opplæringskontoret er noe høyere enn for sysselsatte for øvrig, andelen med fagbrev er dobbelt så høy som andelen blant alle sysselsatte, og andelen med høyere utdanning er ti prosentpoeng høyere enn gjennomsnittet for alle sysselsatte (Høst og Skålholt 2013).

Vi kan se på forskjellene i utdanning hos de ansatte i de ulike typene kontorer.



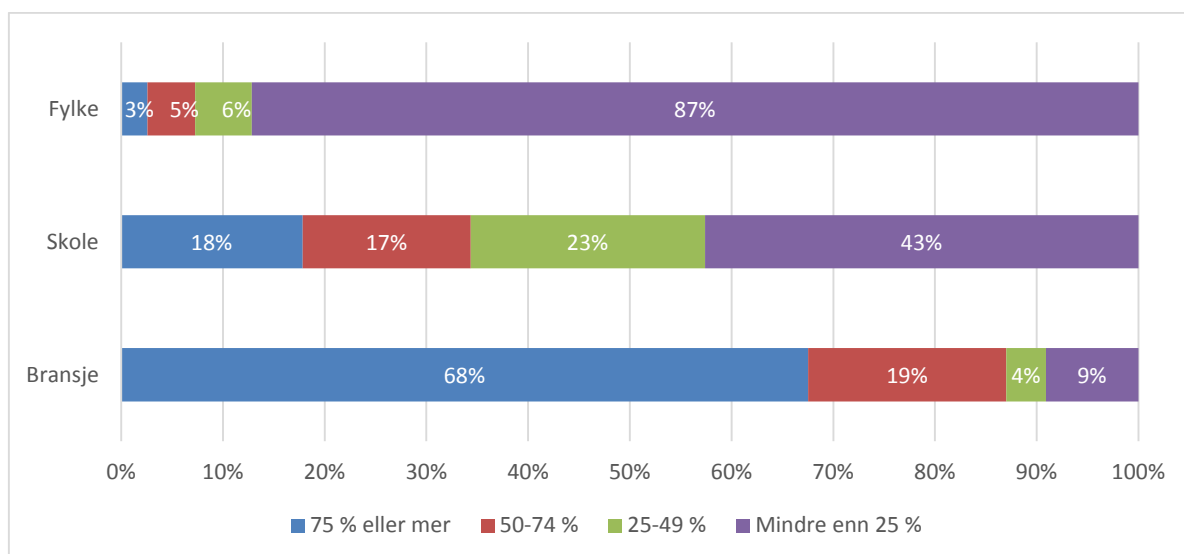
Figur 3.6 Utdanningsbakgrunn, ansatte i opplæringskontor. 2014.

N=234

Andelen med høyere utdanning er spesielt høy blant de kommunale kontorene. Dette kan dels komme av at lærerne i yrkesutdanningene i helse- og oppvekstfag, som er viktige for disse kontorene, hovedsakelig har høyere utdanning som sjukepleiere og førskolelærere. Bemanningen i opplæringskontorene kan tenkes å ligne den situasjonen vi finner i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene de rekrutterer lærlinger fra. Vi ser også fra figuren at andelen ansatte med fagutdanning er høyest i de ettfaglige og bransjefaglige kontorene.

Vi kan også se litt nærmere på de ansattes erfaringer fra andre bransjer, før de startet i opplæringskontoret.

¹⁰ For å gjøre det mulig å finne andelen med ulike typer utdanning, må en telle høyeste utdanning. Om ikke får en flere tellinger per utdanningsnivå. Det er noen som oppgir flere utdannede individer enn det er ansatt, det vil si at de trolig har ført sammen person flere steder, dette er likevel ikke mange, hvis vi summer alle utdannede relativt til antallet ansatte får vi 108 prosent. Det er spesielt innen fagskole/fagbrev og høyere utdanning noen er ført flere ganger.



Figur 3.7 Ansattes tidligere yrkeserfaring. Opplæringskontor. Prosent av alle ansatte.

N=230-234

Det er selvsagt slik at noen kan ha erfaring fra både bransje, skole og fra fylkeskommunen. Av de kategoriene vi hadde med i vår undersøkelse, er det færrest som har mange ansatte med erfaring fra fylkeskommunen. Bare tre prosent av kontorene er dominert av ansatte med bakgrunn fra fylkeskommunen. Det er noen flere med bakgrunn fra skolen, 35 prosent av kontorene sier de at mer enn 50 prosent av de ansatte har denne typen bakgrunn. Det er likevel bransjebakgrunn som er mest vanlig, i 87 prosent av kontorene har mer enn halvparten bransjebakgrunn.

Andelen av alle ansatte med bakgrunn fra de ulike utdanningene gir et inntrykk av omfanget, men det kan også være interessant å se på andelen som i har minst én ansatte med bakgrunn fra de ulike områdene.

Tabell 3.7 Ansatte med erfaring fra de ulike områdene

	Ingen	Minst én	SUM
Bransje-erfaring	9 %	91 %	100 %
Erfaring fra fylkeskommunen	86 %	14 %	100 %
Erfaring fra skolen	37 %	63 %	100 %

N=233

14 prosent av kontorene har minst én ansatt med bakgrunn fra fylkeskommunen. Det er noen flere som har ansatte med erfaring fra skolen, 67 prosent av kontorene har ansatte med erfaring fra skolen. Nesten alle hadde noen ansatte med bakgrunn fra bransjen kontoret representerte. Bare ni prosent av kontorene hadde ingen ansatte med bakgrunn fra bransjen de representerte.

Spørsmålet om bransjebakgrunn passer likevel dårlig for de tverrfaglige kontorene. De representerer som vi vet mange bransjer. Bransjebakgrunn er også et vidt begrep, og vi har ikke spesifisert at du skulle ha fagarbeiderbakgrunn fra bransjen i dette spørsmålet.

Vi kan se litt nærmere på bakgrunnen til de ansatte i ulike typer opplæringskontor.

Tabell 3.8 Ansatte med erfaring fra relevant bransje.

	Ingen	Minst én	SUM
Bransje	6 %	94 %	100 %
Kommunal	16 %	84 %	100 %
Tverrfaglig	13 %	87 %	100 %
Ettfaglig	6 %	94 %	100 %

N=233

De aller fleste typene kontor har minst en ansatt med bakgrunn fra bransjen de representerer. Det er noen flere kontorer blant de kommunale der ingen har bakgrunn fra bransjen de jobber mot, men også her er det bare 16 prosent av kontorene som har ingen ansatte med slik erfaring. I de bransjefaglige og de ettfaglige har opp mot 95 prosent av kontorene minst en ansatt med bakgrunn fra bransjen.

Vi skal nå se på andelen ansatte med bakgrunn fra videregående skole.

Tabell 3.9 Ansatte med erfaring fra skolen.

	Ingen	Minst én	SUM
Bransje	43 %	57 %	100 %
Kommunal	21 %	79 %	100 %
Tverrfaglig	22 %	78 %	100 %
Ettfaglig	34 %	66 %	100 %

N=233

Spesielt de tverrfaglige kontorene har mange ansatte med bakgrunn fra videregående skole, men også blant de andre typene kontor er det mange med slik bakgrunn. 57 prosent av kontorene innenfor de bransjefaglige, 79 prosent av de kommunale kontorene, 78 prosent av de tverrfaglige og 66 prosent av de ettfaglige kontorene har minst en ansatt med erfaring fra videregående skole. Vi har ikke definert videre hva «erfaring som ansatte i skolen» skulle tilsi. Det kan være her noen med svært kort erfaring fra skolen. Det er likevel verdt å merke seg at det ser ut til at skolene er en relativt vanlig rekrutteringskanal for opplæringskontorene.

Tabell 3.10 Ansatte med erfaring fra opplæringsadministrasjonen i fylkeskommunen

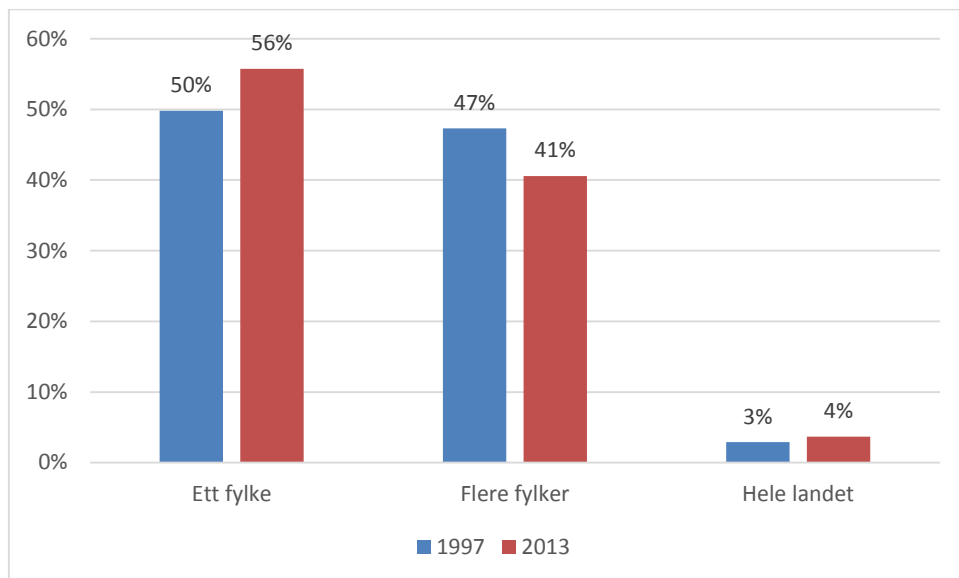
	Ingen	Minst én	SUM
Bransje	84 %	16 %	100 %
Kommunal	79 %	21 %	100 %
Tverrfaglig	91 %	9 %	100 %
Ettfaglig	88 %	13 %	100 %

N=233

Det er lavest andel som har mange ansatte med bakgrunn fra fylkeskommunen, men det er en del ansatte med slik bakgrunn i de kommunale kontorene, 21 prosent av de kommunale kontorene har minst en ansatt med bakgrunn fra fylkeskommunen. Det er også en del av de bransjefaglige kontorene som har ansatte som tidligere har jobbet i fylkeskommunen, 16 prosent. I de tverrfaglige og de ettfaglige kontorene er det rundt ti prosent som har jobbet i fylkeskommunen.

3.2 Geografi

I utgangspunktet kunne man se for seg at opplæringskontorene forholdt seg til fylkeskommunens grenser, hovedsakelig siden all administrasjon av lærekontrakten går via fylkeskommunen. De fleste kontorene dekker også bare et fylke, nesten seks av ti. En svært liten andel av opplæringskontorene dekker hele landet (i underkant av fem prosent), men en god del kontorer (41 prosent) dekker flere fylker.



Figur 3.8 Rekrutterer kontoret bedrifter fra ett fylke, flere fylker eller hele landet.¹¹

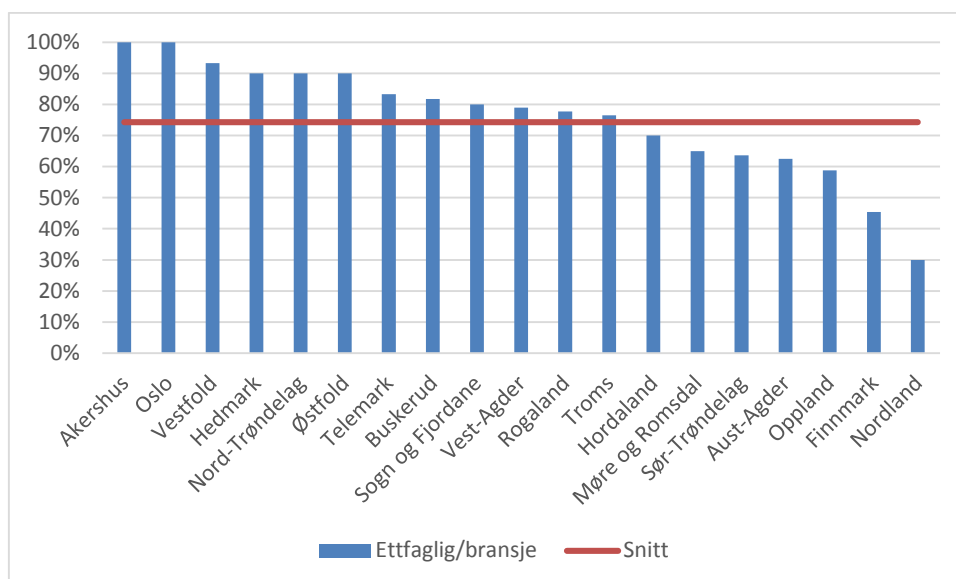
N=242/250

Dette bildet har ikke utviklet seg mye siden 1997, men det ser ut til at det er viss økning i andelen opplæringskontor som kun dekker ett fylke. Det kan ha sammenheng med at det er kommet flere tverrfaglige kontor som normalt dekker en region innenfor ett fylke.

Alle fylkene har opplæringskontor, men det er noen forskjeller i hvilke typer opplæringskontor som tilbys i hvert fylke. Vi kan konsentrere oss om andelen bransjekontor og ettfaglige kontor i hvert fylke for å se på noen av disse forskjellene.¹²

¹¹ I undersøkelsen i 1997 fikk kontorene svare på dette i enkeltspørsmål. Det var også egne alternativer for «en kommune» og «flere kommuner». De ble inkludert i ett fylke, om de ikke også hadde svart «flere fylker». Dette kan gjøre at andelen «ett fylke» i 1997 er noe overdrevet.

¹² I vedlegg 3 kan du finne hele tabellen



Figur 3.9 Andelen bransjefaglige og ettfaglige kontor i hvert fylke.

N=311

I figuren over har vi gått ut fra kontorets kontoradresse. En del av opplæringskontorene dekker flere fylker, spesielt de med kontorsted i Oslo. Det er likevel klart at forskjellene i hvilke typer vi finner i hvilke fylker, er et uttrykk for at fagopplæringssystemet, og fagopplæringens historie, er ulik. Akershus, Oslo og Vestfold har spesielt høy andel bransjefaglige og ettfaglige kontor. Nordland, Finnmark og Oppland er unntaket andre veien. I alle fylkene som har relativt få bransjefaglige og ettfaglige opplæringskontor, er det en høy andel tverrfaglige kontor, spesielt i Nordland (se vedlegg 3 for en oversikt over type kontorer i hvert fylke). I all hovedsak handler dette om geografi. Nordland, for eksempel, er et stort fylke og selv om et opplæringskontor ligger i Bodø, er dette likevel drøye seks timer i bil fra Brønnøysund og nesten fem timer unna Narvik. Som vi skal se i kapittel ni, var geografisk nærhet en hovedgrunn til at bedrifter valgte å være medlem i tverrfaglige kontor i stedet for å være medlem i bransjefaglige eller ettfaglige kontor. I Nordland viser vår undersøkelse av lærebedrifter at 50 prosent av lærebedriftene ligger i kommuner som er definert som «minst sentrale» eller «mindre sentrale», dette sammenliknet med ca. tjue prosent på landsbasis. Vi finner også en slik klar forskjell i hvilke typer kontor som ligger i ulike typer kommuner, spesielt er det de ettfaglige kontorene som skiller seg ut.

Tabell 3.11 Sentralitet, opplæringskontor.

	Minst sentrale	Mindre sentrale	Noe sentrale	Sentrale	Sum
Bransje	7 %	14 %	22 %	58 %	100 %
Kommunal	9 %	4 %	26 %	61 %	100 %
Tverrfaglig	38 %	20 %	22 %	20 %	100 %
Ettfaglig	0 %	0 %	9 %	91 %	100 %
Totalt	12 %	12 %	20 %	56 %	100 %

N=311

I de minst sentrale kommunene, er det en stor andel tverrfaglige kontor. Tilsvarende er det nesten utelukkende i de sentrale kommunene vi finner de ettfaglige opplæringskontorene.

Store avstander kan likevel bare delvis forklare den store andelen tverrfaglige kontor i noen fylker, det kan se ut som denne argumentasjonen kan brukes for Finnmark, Nordland og Hordaland. Men det er ikke et gjennomgående funn. Også Troms og Sogn og Fjordane er to store fylker, med store

reiseavstander og mange lærebedrifter i små kommuner. Her finner vi ikke samme klare tendens til at det er mange tverrfaglige kontor. Det er derfor noe mer enn geografi som bestemmer opplæringskontorstrukturen i de ulike fylkene. Dette kan for eksempel handle om bransjenes tilstedeværelse i de ulike fylkene.

3.3 Konkurransesituasjonen til opplæringskontorene

Det er fri rett til å etablere opplæringskontor så lenge de tilfredsstillende faglige kriterier for å stå som lærebedrifter. Fylkeskommunene har med dagens lovverk ikke anledning til å nekte opprettelse av opplæringskontor ut fra at disse overlapper med andre eller ikke passer inn i den strukturen fylkeskommunen anser som mest tjenlig. Det hender likevel at fylkeskommuner stanser, eller forsøker å stanse etableringen av opplæringskontor.¹³

Situasjonen i dag er likevel at man har tilfeller der kontorer overlapper hverandre på tvers av fylkesgrenser, fag- og bransjeområder. De fleste opplæringskontor vil være i en form for konkurransesituasjon, både med andre opplæringskontor, og i form av lærebedrifter som velger å stå utenfor opplæringskontorene.

I alt 71 prosent av opplæringskontorene oppgir at det finnes konkurrerende eller overlappende opplæringskontor innfor det området de rekrutterer fra. Siden de tilbyr en rekke fag, er det spesielt de tverrfaglige som oppgir dette. Alle tverrfaglige kontor oppgir at de er i en konkurransesituasjon med andre opplæringskontor. Det er færrest som opplever at de er i en konkurransesituasjon blant de kommunale kontorene, men også der er det 37 prosent som oppgir at det finnes konkurrerende eller overlappende kontor.

Når det gjelder den andre typen for konkurransesituasjon, andelen bedrifter som velger å stå utenfor, opplever de fleste av opplæringskontorene (to tredeler) at det er bedrifter «innenfor sitt område» som ikke er medlemmer av opplæringskontor. De fleste sier likevel at dette gjelder relativt få bedrifter, 84 prosent sier at mindre enn 25 prosent av lærebedriftene innenfor sitt område ikke er medlem av opplæringskontor.

¹³ Yrkesopplæringsnemnda i Rogaland gjorde for eksempel nylig vedtak om å si nei til godkjenning i nytt lærefag i et opplæringskontor (sak 009/13): <http://152.93.253.15/motedag?offmoteid=181199> besøkt oktober 2014

4 Opplæringskontorenes økonomi

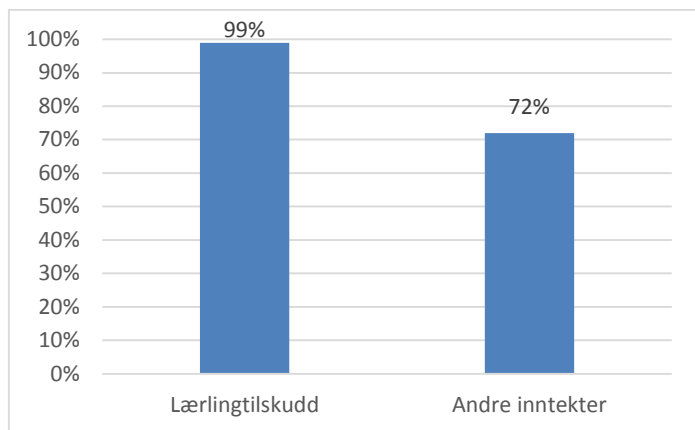
I denne delen av rapporten kartlegger vi økonomien til opplæringskontorene. Vi undersøker fordeling av tilskudd, men også andre inntekter og utgifter.

I utgangspunktet mottar en lærebedrift om lag 60 000 kroner i året for hver rettighetslærling de skriver kontrakt med. Dette kalles basistilskudd I. For små håndverksfag skal bedriftene få et ekstra tilskudd på i overkant av 50 000 kroner per lærling per år. Dersom en bedrift tegner lærekontrakt med en lærling som tidligere har fått oppfylt sin rett til videregående opplæring får bedriften et tilskudd på om lag 37 000 kroner i året. Dette heter basistilskudd II. Lærlingstilskuddet skal dekke lærebedriftens kostnader knyttet til opplæring av lærlingene. Det gis ikke tilskudd til verdiskapningsdelen, men tilskuddet fordeles jevnt over hele læretiden i bedriften.

Dersom lærebedriften som tar inn en lærling er medlem av et opplæringskontor, følger lærlingstilskuddet lærlingen via opplæringskontoret. Videre fordeler opplæringskontoret lærlingstilskuddet mellom seg selv og medlemsbedriftene, og utbetaler den delen av lærlingstilskuddet som tilfaller lærebedriften. Dette betyr at lærlingstilskuddet er en viktig inntektskilde for opplæringskontorene. I tillegg kan opplæringskontorene ha andre inntekter, for eksempel fra kurs.

4.1 Inntekter

I spørreundersøkelsen til opplæringskontorene ba vi respondentene om å oppgi hvor stor andel av totale inntekter ulike inntektskilder utgjorde i 2012. I figuren under viser vi andelen av opplæringskontor der lærlingstilskuddet utgjorde en del av inntektene, samt andelen av opplæringskontorene som har andre inntektskilder utover lærlingstilskuddet.



Figur 4.1 Andel som tar en andel av lærlingtilskuddet, og andel som har andre inntekter utover lærlingtilskudd.

N=224/209

99 prosent av de spurte opplæringskontorene oppgir at de beholder en andel av lærlingtilskuddet, mens en prosent oppgir at de utbetaler hele lærlingtilskuddet til sine medlemsbedrifter. Det er et fylkeskommunalt opplæringskontor som oppgir at lærlingtilskuddet, i sin helhet, utbetales til medlemsbedriftene. Bakgrunnen for at kontoret kan gjøre dette, er at kontorets kostnader dekkes over budsjettet til fylkeskommunen.

72 prosent av kontorene oppgir at de har andre inntektskilder utover den andelen de beholder av lærlingtilskuddet. Når vi ber kontorene om å spesifisere hva som inngår i andre inntekter, oppgir de i hovedsak at dette dreier seg om medlemsavgifter (enten i form av en årlig avgift eller en engangsavgift for nye medlemsbedrifter) og kursavgifter. Videre bidrar fylkeskommuner og bransjeorganisasjoner (f.eks. arbeidsgiverorganisasjoner og bransjestiftelser) på inntektssiden i form av ekstra tilskudd utover det ordinære lærlingtilskuddet. De ekstra tilskuddene er gjerne øremerket ulike aktiviteter, som for eksempel rekrutterings- og informasjonsarbeid eller formidling av lærlinger med spesielle behov.

Selv om 70 prosent av opplæringskontorene oppgir at de har andre inntekter utover den andelen de beholder av lærlingtilskuddet, er det viktig å merke seg at lærlingtilskuddet er den desidert viktigste inntektskilden for de fleste opplæringskontorene. I overkant av 73 prosent av de spurte opplæringskontorene anslår at inntektene fra lærlingtilskuddet utgjør mellom 90 og 100 prosent av de totale inntektene.

I tabell 4.1 viser vi hvor stor andel av lærlingtilskuddet som beholdes av opplæringskontorene. I gjennomsnitt beholder opplæringskontorene 51 prosent av lærlingtilskuddet. For en basis I-lærling, betyr dette at opplæringskontorenes andel av lærlingtilskuddet i gjennomsnitt tilsvarer om lag 60 000 kroner over to år. Dette er tilnærmet det samme som Buland m.fl. (2011) finner i sin undersøkelse av opplæringskontorene, men nesten 15 prosentpoeng mer enn det Høst og Michelsen (1997) finner i sin undersøkelse fra midten av 1990-tallet. Forklaringen på at opplæringskontorenes andel av lærlingtilskuddet har økt de siste 20 årene kan være at kontorene på 1990-tallet både fikk drifts- og etableringstilskudd i tillegg til lærlingtilskuddet. Bare i årene 1996-1998 ble det utbetalt til sammen 50 millioner kroner i etableringsstøtte til opplæringskontorene (Michelsen og Høst 1998). Disse tilskuddene ble trappet ned fra slutten av 1990-tallet. Det er derfor rimelig at opplæringskontorenes andel av lærlingtilskuddet har økt.

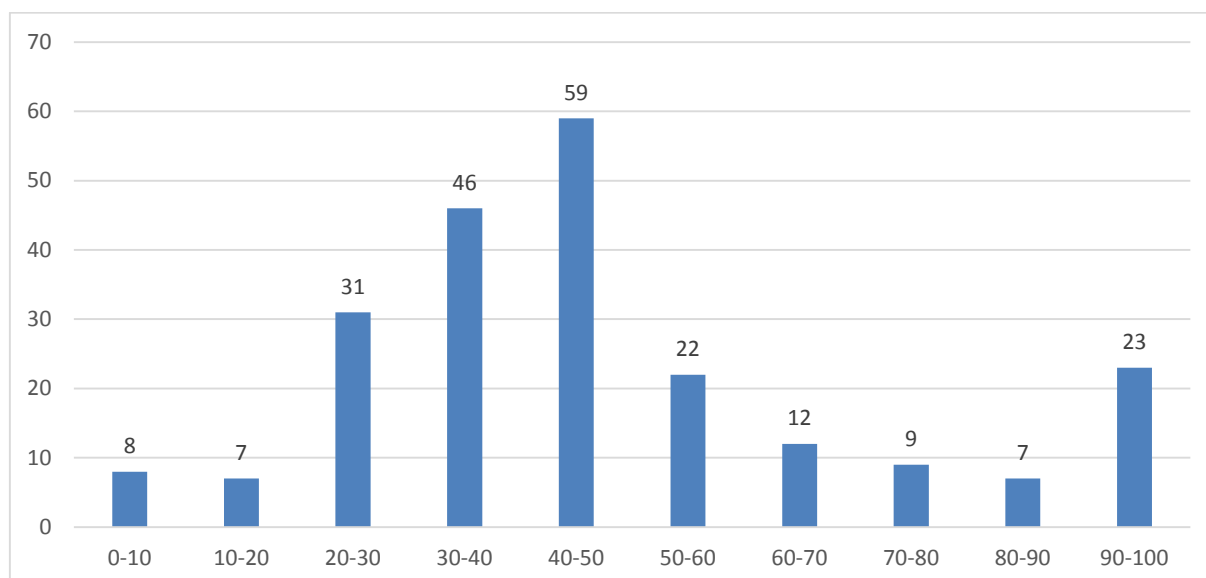
Tabell 4.1 Andel av lærlingtilskuddet som beholdes av opplæringskontorene

	Gjennomsnitt	Min	Median	Maks
Andel av lærlingtilskuddet	51 %	0	50 %	100 %

N=224

Det er betydelig variasjon i hvor stor andel av lærlingtilskuddet opplæringskontorene beholder. Mens enkelt opplæringskontor utbetaler hele lærlingtilskuddet til lærebedriftene, beholder andre kontorer 100 prosent av lærlingtilskuddet. I figur 4.2 presenter vi et mer detaljert bilde av spredningen mellom opplæringskontorene. Figuren viser at opplæringskontorenes andel av lærlingtilskuddet har en topp rundt gjennomsnittet, og en mindre topp rundt maksimum (100 prosent). Mens om lag 10 prosent av opplæringskontorene beholdt mellom 90-100 prosent av lærlingtilskuddet, beholdt i overkant av 25 prosent av kontorene mellom 40 og 50 prosent av lærlingtilskuddet.

Når lærlingtilskuddet følger lærlingene via opplæringskontorene, gir staten opplæringskontorene en forhandlingsposisjon overfor bedriftene. Samtidig er kontorene avhengig av godkjenning fra bedriftene for å kunne beholde deler av tilskuddet. Når opplæringskontorene i gjennomsnitt fordeler lærlingtilskuddet omtrent 50:50 mellom seg selv og medlemsbedriftene, kan dette tolkes som et uttrykk for at fordelingen av lærlingtilskuddet er en avveining mellom opplæringskontorenes behov for å sikre drift og at bedriftene har behov for å dekke egne kostnader knyttet til opplæring.



Figur 4.2 Andelen av tilskudd som kontorene beholder. Prosentfordeling i desiler.

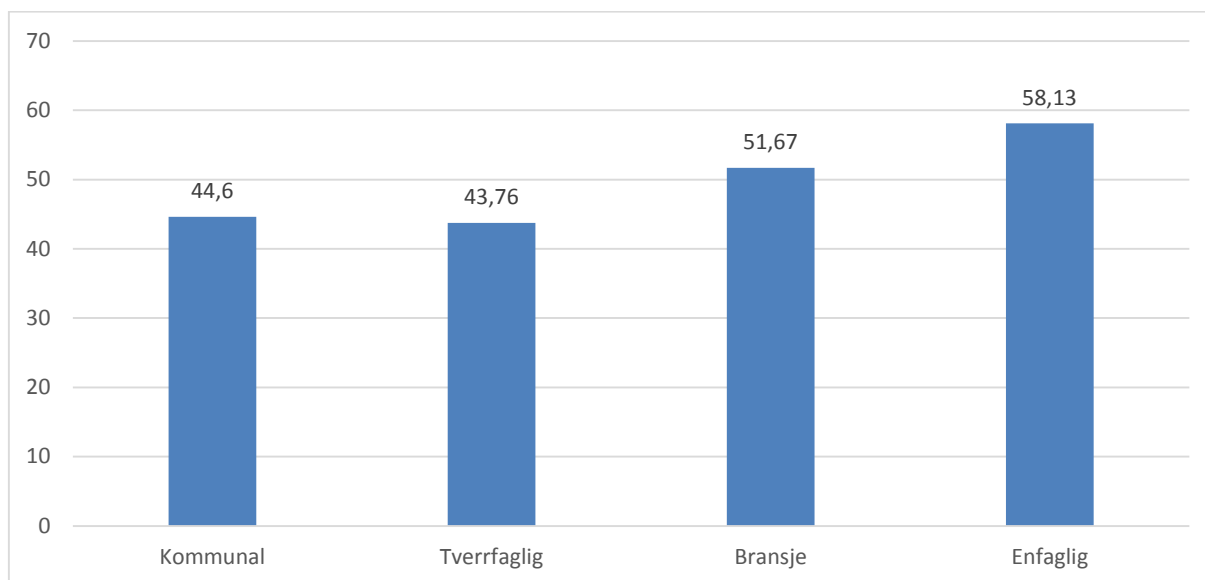
N=224

4.2 Opplæringskontorenes andel av lærlingtilskuddet og ulike karakteristikk ved opplæringskontorene

Det er videre interessant å undersøke hva som kan forklare variasjonen i opplæringskontorenes andel av lærlingtilskuddet. Vi begynner med å vise hvordan opplæringskontorets andel av lærlingtilskuddet varierer med hva slags type opplæringskontoret er, og ulike tidsbruk knyttet til kursing og opplæring av lærlinger. Deretter ser vi på hvordan andelen varierer med lokalisering. Videre viser vi hvordan opplæringskontorenes andel av lærlingtilskuddet varierer med sentrale karakteristika som antall løpende lærekontrakter og årsverk ved opplæringskontorene. Til slutt undersøker vi sammenhengen mellom opplæringskontorenes andel av lærlingtilskuddet og hvor stor andel av totale inntekter lærlingtilskuddet utgjorde i 2012.

4.2.1 Fordeling etter type opplæringskontor, tidsbruk

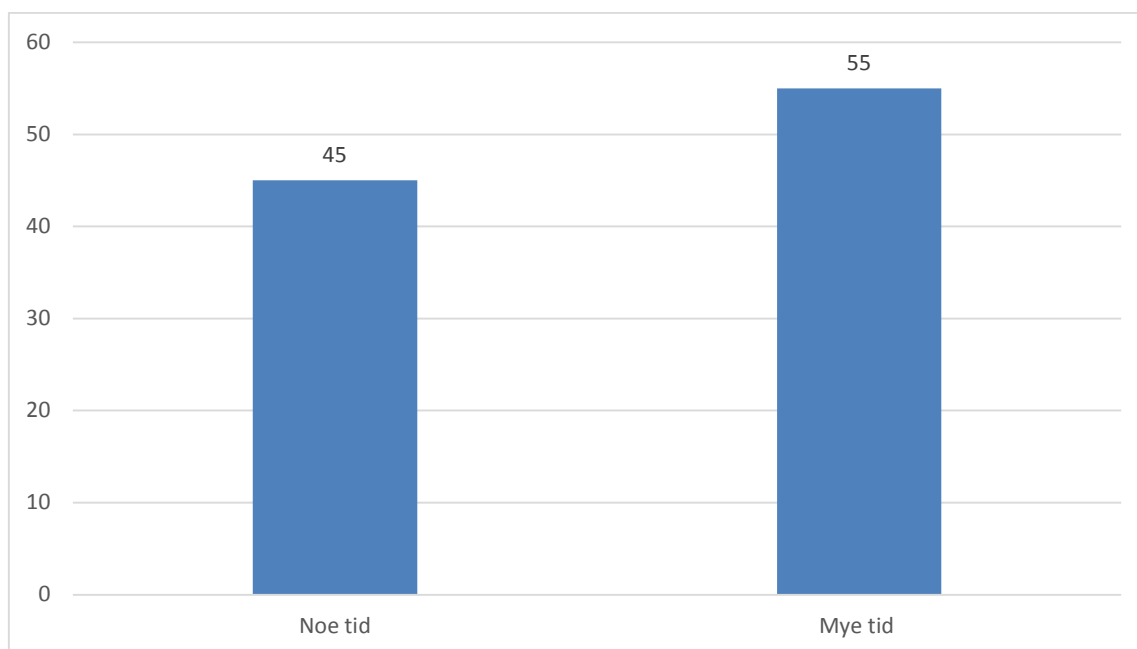
Figur 4.3 viser fordelingen av opplæringskontorets andel av lærlingtilskuddet etter type opplæringskontor. Det er en klar tendens til at de kommunale og tverrfaglige kontorene beholder en mindre andel av lærlingtilskuddet sammenlignet med bransjekontorene og de ettfaglige kontorene. Mens de kommunale og tverrfaglige kontorene i gjennomsnitt beholder henholdsvis 45 og 44 prosent av lærlingtilskuddet, beholder bransjekontorene og de ettfaglige kontorene henholdsvis 52 og 58 prosent av lærlingtilskuddet.



Figur 4.3 Opplæringskontorenes andel av lærlingtilskuddet fordelt på type opplæringskontor.

De kommunale og tverrfaglige kontorene skiller seg fra bransjekontorene og de ettfaglige kontorene, ved at de bruker betydelig mindre tid på opplæring og kursing av lærlinger (se også kapittel 7). Dette kan forklare hvorfor de kommunale- og tverrfaglige kontorene beholder en mindre andel av lærlingtilskuddet, sammenlignet med bransjekontorene og de ettfaglige kontorene.

I figur 4.4 presenterer vi fordelingen av opplæringskontorets andel av lærlingtilskuddet etter hvor mye tid de bruker på opplæring og kurs av lærlinger. Som forventet beholder opplæringskontorene en større andel av lærlingtilskuddet når de oppgir at de bruker mye tid på kursing og opplæring av lærlingene, sammenlignet med kontorene som oppgir at de bruker mindre tid på denne aktiviteten.

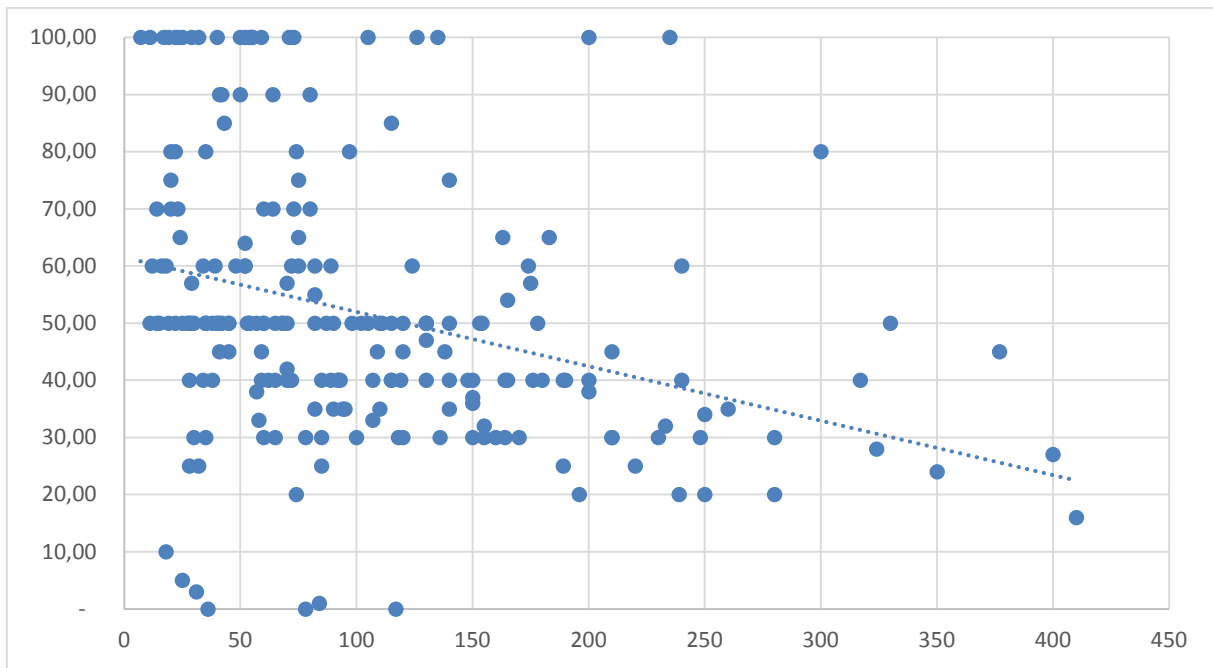


Figur 4.4 Opplæringskontorets andel av lærlingtilskuddet fordelt på hvor mye tid kontoret bruker på kursing og opplæring av lærlinger.

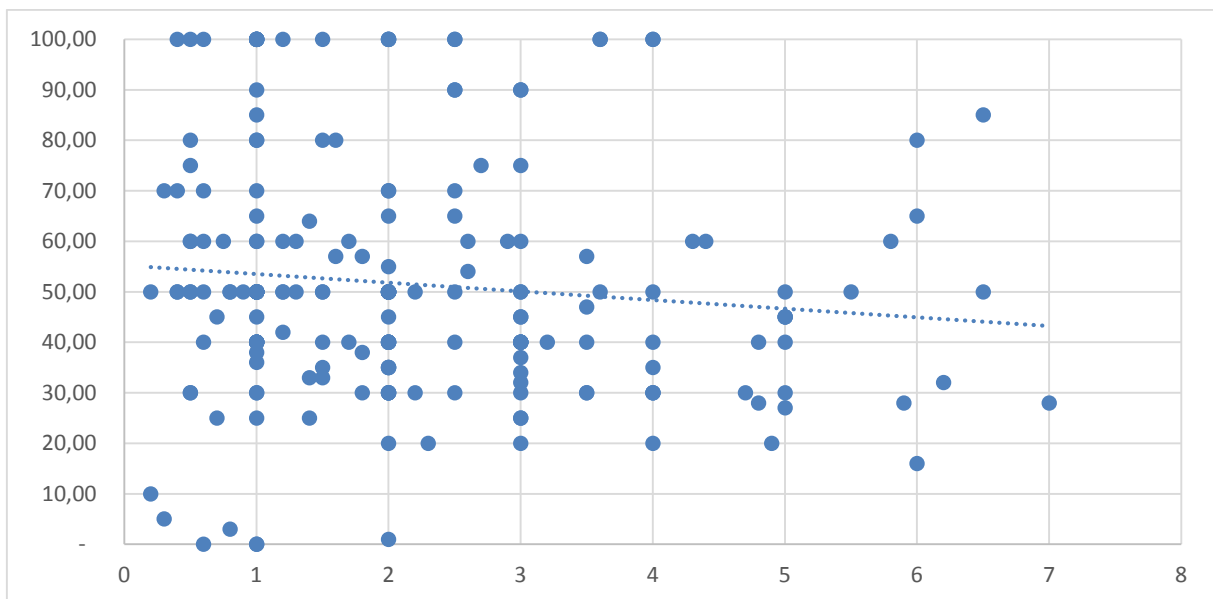
4.2.2 Fordeling etter lærekontrakter og årsverk

Figur 4.5 og 4.6 viser de partielle sammenhengene mellom opplæringskontorets andel av lærlingtilskuddet og henholdsvis egenrapporterte løpende lærekontrakter og årsverk tilknyttet kontorene. For å få et bedre bilde på spredning har vi her utelatt de største kontorene. Vi ser at det er en klar negativ sammenheng mellom opplæringskontorets andel av lærlingtilskudd og antall lærekontrakter ved kontoret. Opplæringskontorets andel av lærlingtilskuddet faller altså med antall lærekontrakter. Videre er det også en tendens til at andelen av lærlingtilskuddet som tilfaller opplæringskontorene faller med antall årsverk ved kontoret. Videre viser figurene at det er betydelig variasjon i hvor stor andel av lærlingtilskuddet kontorene beholder.

Sammenhengene i figur 4.5 og 4.6 indikerer at det kan være stordriftsfordeler knyttet til drift av opplæringskontorene. En annen potensiell forklaring kan være at store opplæringskontor i større grad har andre inntekter utover lærlingtilskuddet sammenlignet med mindre opplæringskontor. For eksempel kan forskjeller i renteinntekter som følger av at lærlingtilskuddene står på konto i en periode før utbetales til medlemsbedriftene være en forklaring på sammenhengene i figurene under. Vi undersøker denne muligheten nærmere i neste avsnitt.



Figur 4.5 Opplæringskontorenes andel av lærlingtilskuddet opp mot antall lærekontrakter. N=217



Figur 4.6 Opplæringskontorenes andel av lærlingtilskuddet opp mot antall årsverk. N=215

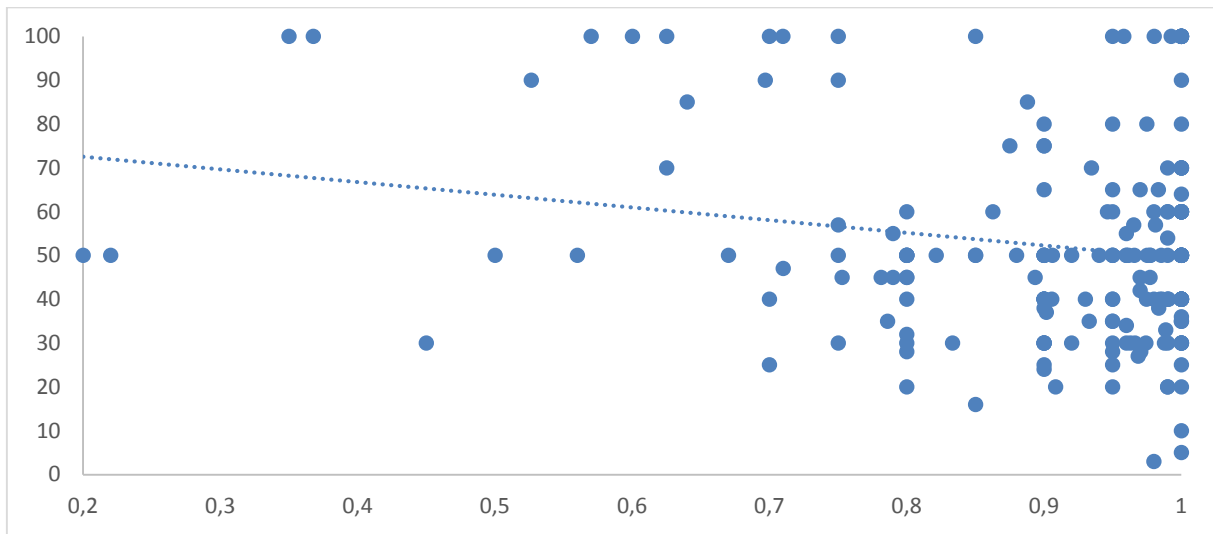
N=215

4.2.3 Fordeling etter andelen av totale inntekter som lærlingtilskuddet utgjør

I utgangspunktet skulle man forvente at det var en sammenheng mellom opplæringskontorets andel av lærlingtilskuddet og den andelen av totale inntekter som lærlingtilskuddet utgjør. Det er en rimelig antagelse at i tilfeller der opplæringskontoret beholder en stor del av lærlingtilskuddet, så vil lærlingtilskuddet utgjøre en større andel av kontorets totale inntekter, sammenlignet med opplæringskontorer som beholder en mindre del av lærlingtilskuddet.

I figur 4.7 undersøker vi om dette faktisk er tilfellet. Den vertikale aksene viser opplæringskontorets andel av lærlingtilskuddet. På den horisontale aksene viser vi den andelen av totale inntekter som

lærlingtilskuddet utgjør. Trendlinjen i figuren er svakt fallende. Dette indikerer at andre inntekter utover lærlingtilskuddet, som et opplæringskontor eventuelt måtte ha ikke erstatter lærlingtilskuddet, men fungerer som supplerende inntekter. Dette kan ha sammenheng med at andre inntekter ofte er rettet mot spesielle formål, som kurs, rekrutteringsarbeid eller forsterket oppfølging av lærlinger.

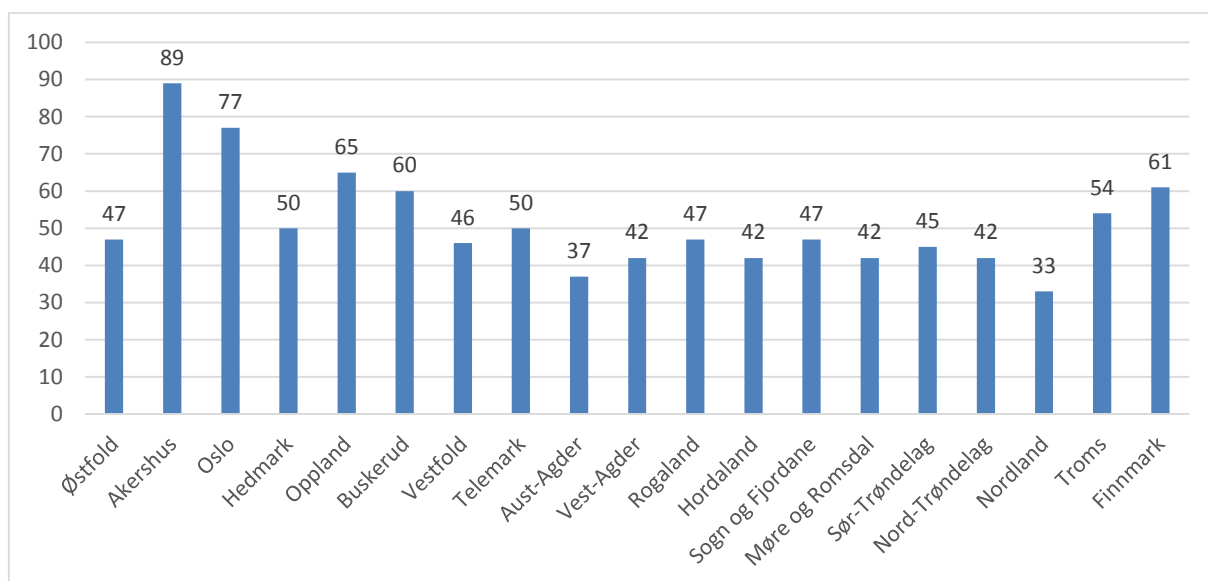


Figur 4.7 Opplæringskontorenes andel av lærlingtilskuddet opp mot andelen av totale inntekter som lærlingtilskuddet utgjør.

N=205

4.2.4 Fordeling etter fylke

Figur 4.8 viser fordelingen av opplæringskontorenes andel av lærlingtilskuddet etter fylke. Her tegner det seg et interessant mønster. Opplæringskontorene i Akershus og Oslo beholder i gjennomsnitt betydelig mer av lærlingtilskuddet sammenlignet med opplæringskontorene i resten av landet. Mens opplæringskontorene i Akershus og Oslo i gjennomsnitt beholder henholdsvis 90 og 77 prosent av lærlingtilskuddet, varierer opplæringskontorenes andel av lærlingtilskuddet mellom 30 og i overkant av 60 prosent i resten av landet.



Figur 4.8 Opplæringskontorenes andel av lærlingtilskuddet fordelt på fylke.

For å få bedre forståelse av hva som kan forklare at kontorene i Akershus og Oslo beholder en større andel av lærlingtilskuddet sammenlignet med kontorene i resten av landet, ser vi spesielt på disse to fylkene, og forsøker å identifisere spesielle karakteristika ved kontorene i disse fylkene sammenlignet med resten av landet. Denne analysen er presentert i tabell 4.2.

Tabell 4.2: Karakteristika ved Akershus og Oslo

Karakteristika	Akershus	Oslo	Resten av landet
Andelen ettfaglige kontor	43 %	42 %	11 %
Antall kontrakter per kontor	59	141	108
Antall årsverk per kontor	1,7	3,9	2,2
Lærlingtilskuddets andel av totale inntekter	94 %	88 %	89 %
Andelen kontorer som karakteriserer økonomien som god eller i balanse	70 %	59 %	81 %
Andelen kontorer som ikke deler lokaler med andre kontorer	71 %	89 %	52 %

Andelen ettfaglige kontorer er betydelig større i Oslo og Akershus sammenlignet med resten av landet. Dette stemmer godt med at de ettfaglige beholder en større del av lærlingtilskuddet sammenlignet med de andre typene kontorer.

I utgangspunktet kunne man tenke seg at større kontorer beholdt en mindre andel av lærlingtilskuddet. Det er interessant å undersøke om dette kan forklare forskjellen mellom Oslo og Akershus og resten av landet. Vi ser at kontorene i Oslo er vesentlig større sammenlignet med resten av landet, både når vi ser på antall lærekontrakter per kontor og årsverk per kontor. I Akershus derimot er kontorene mindre enn i resten av landet for øvrig. Tallene i tabell 4.2 gir altså ikke et entydig svar på at det er størrelsen på kontorene som forklarer forskjellene mellom Oslo og Akershus og resten av landet. Dette kan indikere at type kontor har større betydning for forskjeller i hvor stor andel av lærlingtilskuddet kontorene beholder sammenlignet med størrelse.

Videre er det en svak tendens til at lærlingtilskuddets andel av totale inntekter er større i Akershus sammenlignet med Oslo og resten av landet. Dette betyr at det heller ikke lærlingtilskuddets andel av totale inntekter i særlig grad kan forklare hvorfor kontorene i Oslo og Akershus i gjennomsnitt beholder en større andel av lærlingtilskuddet sammenlignet med resten av landet.

Derimot er det interessant å se at kontorene i Akershus og Oslo oppgir at økonomien er mindre god sammenlignet med kontorene i resten av landet. En mulig tolkning av dette er at kontorene i Oslo og Akershus må beholde en større andel av lærlingtilskuddet, for å kompensere for en svakere økonomisk situasjon.

Ettersom det er rimelig å anta at opplæringskontorene vil redusere en del kostnader ved å samlokalisere seg, er det interessant å se på om opplæringskontorene utenfor Oslo og Akershus i større grad er samlokalisert sammenlignet med kontorene i Oslo og Akershus. Av tabellen ser vi at det i gjennomsnitt er betydelig forskjell i graden av samlokalisering. Mens mellom 70 og 90 prosent av kontorene i Oslo og Akershus oppgir at de ikke deler lokaler med andre opplæringskontor, er denne andelen kun 50 prosent i resten av landet. Dette kan altså være med på å forklare hvorfor opplæringskontorene i Oslo og Akershus beholder en større andel av lærlingtilskuddet sammenlignet med kontorene i resten av landet.

4.3 Ressurssituasjon ved opplæringskontorene

Hovedformålet med denne delen av rapporten er å gi en beskrivelse av ressurssituasjonen ved opplæringskontorene. Vi er interessert i å undersøke hva forskjeller mellom opplæringskontor kan skyldes. Vi beskriver nivået på ressursinnsatsen og forskjellene i ressursbruk mellom opplæringskontor. Som mål på ressursinnsats benytter vi opplæringskontorenes egenrapporterte utgifter per lærekontrakt. Ettersom det kan være feilkilder knyttet til egenrapporterte utgifter, undersøker vi i tillegg sammenhengen mellom utgifter per lærekontrakt og andre indikatorer for ressurssituasjonen. Til slutt presenterer vi fordelingen av opplæringskontorenes svar på spørsmål om subjektive oppfatninger av deres egen økonomiske situasjon.

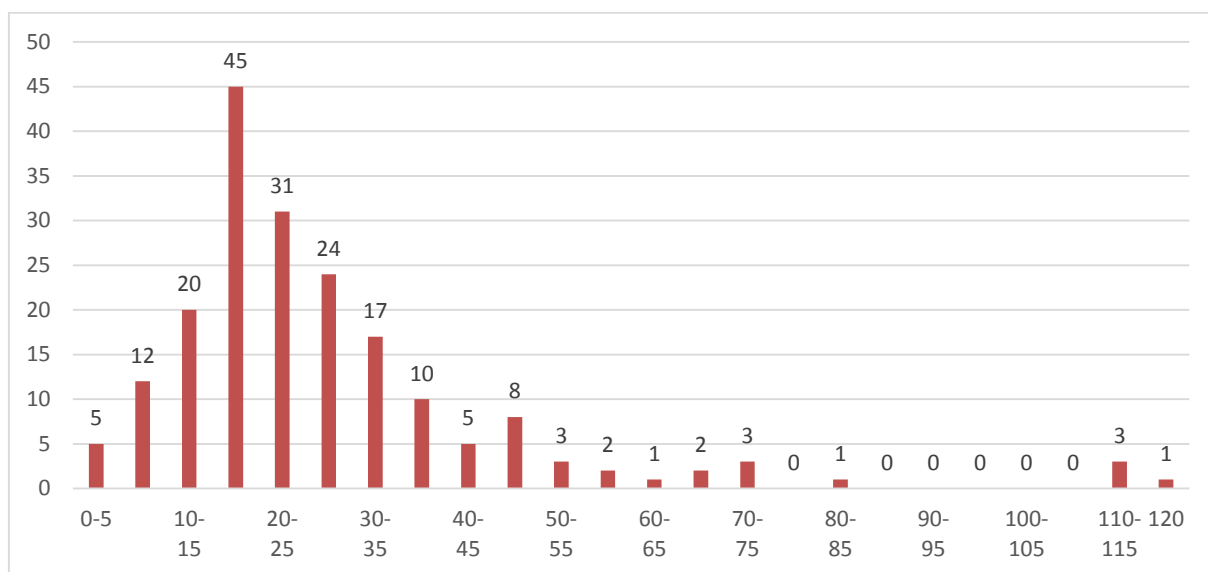
4.3.1 Utgifter per lærekontrakt

Utgifter per lærekontrakt sier noe om ressursbruken til opplæringskontorene. I spørreundersøkelsen til opplæringskontorene har vi derfor bedt respondentene om å oppgi årlige utgifter (minus den delen av lærlingtilskuddet som utbetales til medlemsbedriftene) ved hvert enkelt opplæringskontor i 2012. Tabell 4.2 viser opplæringskontorenes utgifter per lærekontrakt i 2012. For opplæringskontorene samlet fremgår det at gjennomsnittlige utgifter per lærekontrakt utgjorde om lag 27 000 kroner i 2012. Bransjekontorene og de tverrfaglige kontorene har i gjennomsnitt lavere utgifter per lærekontrakt sammenlignet med de kommunale- og ettfaglige kontorene. Mulige forklaringer er at de ettfaglige kontorene ofte er små, samtidig som de kan drive tett faglig oppfølging, nettopp fordi de er spesialiserte på ett fag. Dette er samtidig dyrt. De tverrfaglige kontorene er også i gjennomsnitt små, men kan antas å drive en «tynnere» faglig oppfølging, fordi de er tverrfaglige. De bransjefaglige kontorene har oftere stordriftsfordeler og kan drive økonomisk. Det burde imidlertid også de kommunale ha, men det motvirkes tydeligvis av at de jobber annerledes eller tar på seg andre oppgaver.

Tabell 4.2 Utgifter per lærekontrakt i alt og etter type opplæringskontor 2012

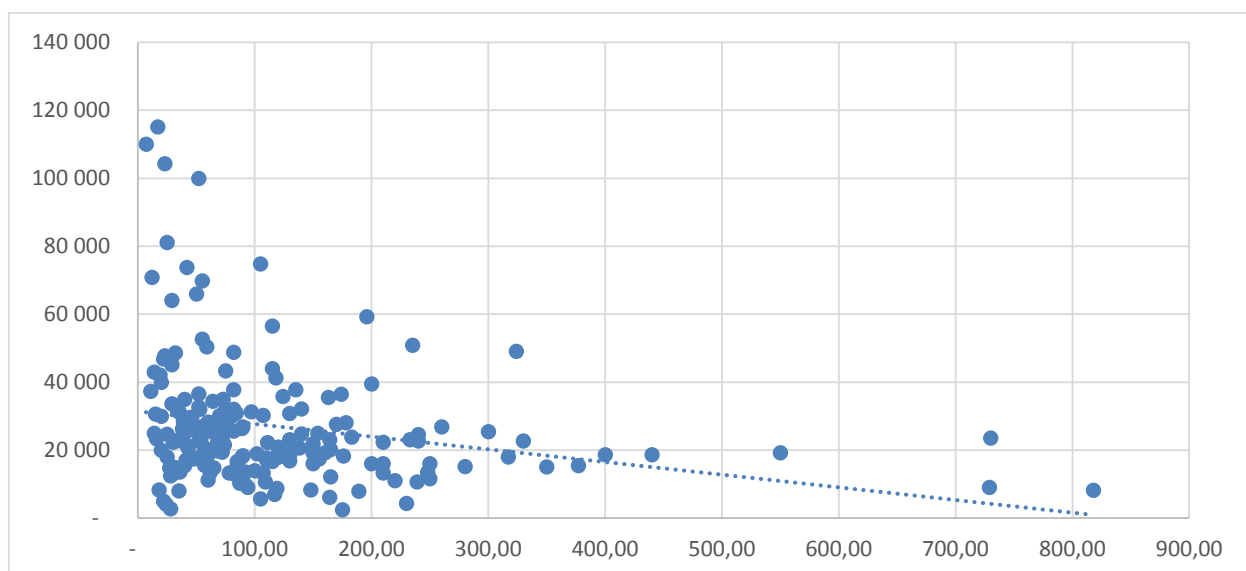
	Observasjoner	Gjennomsnitt	Standard avvik	Minimum	Median	Maksimum
Per lærekontrakt	193	27 100	18 499	2 457	22 774	120 000
Bransjekontorer	114	26 768	16 568	2 768	23 099	110 000
Kommunale kontorer	12	34 768	36 699	2 457	18 550	120 000
Tverrfaglige kontorer	36	20 862	11 367	4 104	17 698	50 472
Ettfaglige kontorer	29	32 522	20 563	7937	26 852	81 108

Videre viser tabell 4.3 at utgiftene per lærekontrakt varierer betydelig mellom 2 457 kroner (minimum) til 120 000 kroner (maksimum). Det er grunn til å tro at disse ekstremverdiene skyldes feilkilder, snarere enn at de er reelle mål på opplæringskontorenes ressursbruk. En måte for å vurdere om ekstremverdiene er rimelige eller at de skyldes feil i datamaterialet, ville være å undersøke utviklingen for de opplæringskontorene med ekstremverdier over tid. Store endringer, særlig endringer som skjer fra et år til et annet for så å gå tilbake til normalt, kunne da blitt ansett som feil og vi kunne utelatt de fra analysen. Dessverre gir ikke datamaterialet anledning til å undersøke utvikling over tid. De fleste opplæringskontorene ligger imidlertid ganske nært gjennomsnittet, og vi anser derfor gjennomsnittsverdiene presentert i tabell 3, som et relativt presist mål på opplæringskontorenes ressursbruk. Et mer detaljert bilde av spredningen mellom opplæringskontor er presentert i figur 8 og 9. I 2012 hadde 60 prosent av opplæringskontorene utgifter per lærekontrakt på mellom 16 000 og 35 000 kroner. 19 prosent av opplæringskontorene hadde utgifter per lærekontrakt som var lavere enn 16 000 kroner, mens 20 prosent av opplæringskontorene hadde høyere utgifter per lærekontrakt enn 35 000 kroner.



Figur 4.9 Utgifter per lærekontrakt i tusen kroner N=193

I figur 4.10 er hvert enkelt opplæringskontor representert med et eget punkt. Også denne figuren viser at mange opplæringskontorer har om lag samme nivå på utgiftene per lærekontrakt. Figuren viser også at det finnes noen få opplæringskontorer som skiller seg ut med henholdsvis svært høye eller svært lave utgifter per lærekontrakt. Den store forskjellen mellom minimum og maksimum i utgifter per lærekontrakt er altså et resultat av at et relativt lite antall opplæringskontor enten har svært høye eller svært lave utgifter per lærekontrakt. Selv om det er en viss spredning i utgifter per lærekontrakt, ligger flertallet av opplæringskontorene rundt gjennomsnittet. Dette indikerer at utgiftsbehovet er relativt likt for opplæringskontorene.



Figur 4.10 Utgifter per lærekontrakt. N=193

4.3.2 Personalutgifter som andel av totale utgifter

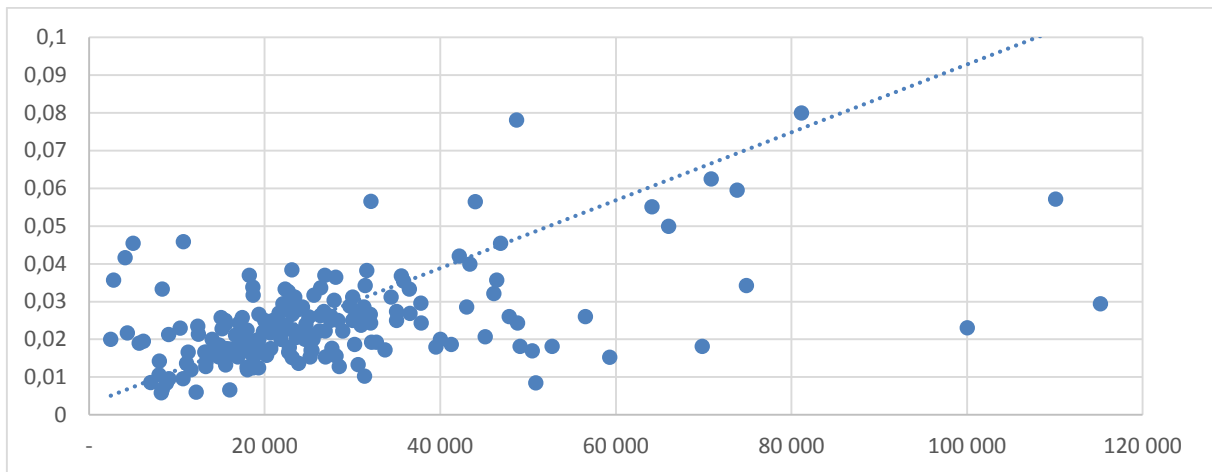
I tabell 4.4 viser vi hvordan utgiftene fordeler seg på personalutgifter og andre utgifter. I andre utgifter inngår utgifter som husleie, reise- og møteutgifter og bilgodtgjørelse. I alt la personalutgifter beslag på vel 60 prosent av de samlede utgiftene i 2012. Personalutgiftenes andel av totale utgifter er noe høyere for bransjekontorene og de tverrfaglige kontorene sammenlignet med de ettfaglige og kommunale kontorene, men det er ikke store forskjeller på tvers av type opplæringskontor. Personalutgifter er altså den viktigste utgiftskomponenten, uavhengig av hva slags kontor vi ser på.

Tabell 4.3 Utgifter, andeler personalutgifter og andre utgifter, etter type opplæringskontor, 2012.

	Observasjoner	Gjennomsnitt	Median
I alt	179	57 %	60 %
Bransjekontor	104	57 %	60 %
Kommunale kontor	12	53 %	57 %
Tverrfaglig kontor	34	61 %	62 %
Ettfaglige kontor	27	55 %	57 %

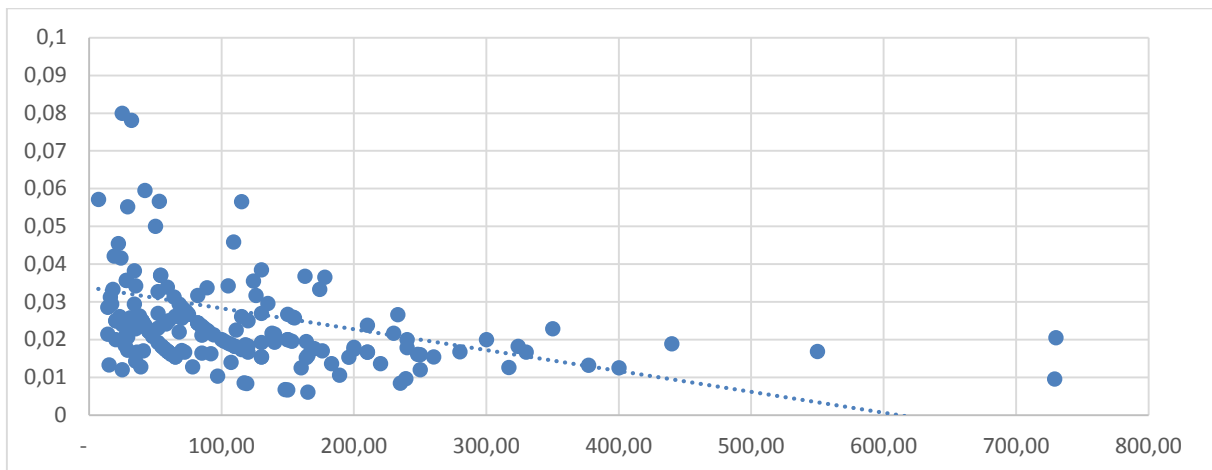
4.3.3 Årsverk per kontrakt

Ettersom det kan være feilkilder i ressursbruk målt som utgifter per lærekontrakt presenter vi her et alternativt mål på ressursbruk. Figur 4.11 viser sammenhengen mellom utgifter på lærekontrakt og årsverk per lærekontrakt. Vi ser at det er en relativt sterk sammenheng mellom de to målene på ressursbruk. Dette er ikke overraskende ettersom personalutgifter utgjør over 50 prosent av de totale utgiftene ved opplæringskontorene.



Figur 4.11 Sammenhengen mellom utgifter per kontrakt og årsverk per kontrakt N=191

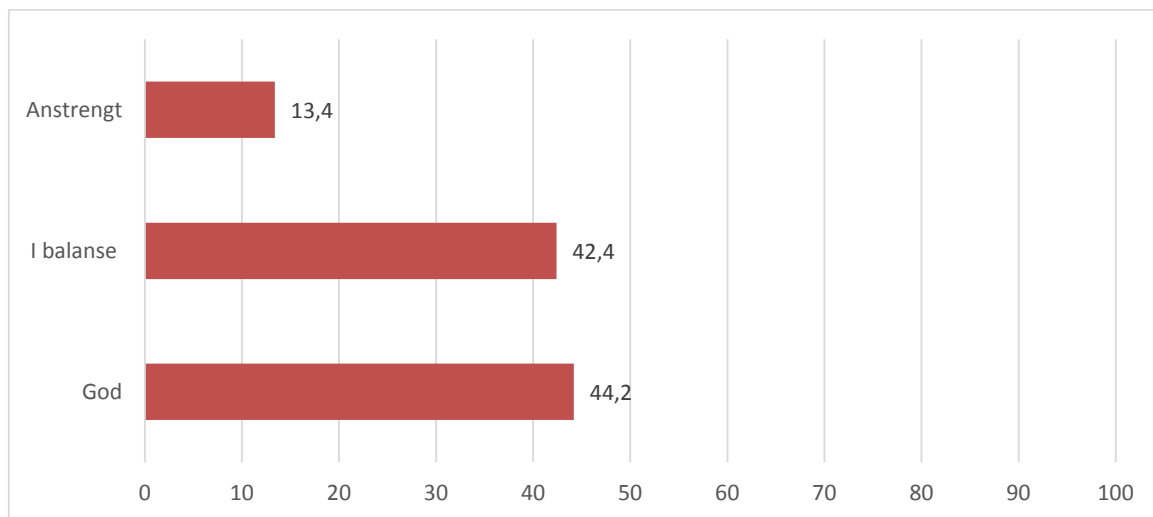
I figur 4.12 presenterer vi den partielle sammenhengen mellom årsverk per kontrakt og antall lærekontrakter. Det bildet som denne figuren gir er tilnærmet det samme som vi så i figur 4.10. Også når vi bruker årsverk per lærekontrakt som mål på ressursbruk, ligger de fleste opplæringskontorene nært gjennomsnittet. Dette forsterker inntrykket at ressursbehovet er omtrent det samme for opplæringskontorene. Det er allikevel viktig å merke seg at det er en tendens til at store kontorer, har flere lærekontrakter per årsverk. Dette indikerer, som tidligere antatt, at det kan være stordriftsfordeler i opplæringskontorene.



Figur 4.12 Årsverk per kontrakt og antall lærekontrakter. N=191

4.3.4 Subjektive oppfatninger av opplæringskontorenes økonomiske situasjon

Videre har vi bedt opplæringskontorene om å vurdere sin egen økonomiske situasjon. I figur 4.13 presenterer vi fordelingen av opplæringskontorenes svar. I alt oppgir 87 prosent av opplæringskontorene at økonomien er god eller i balanse. 44 prosent av opplæringskontorene vurderer sin egen økonomiske situasjon som god, mens 43 prosent av kontorene oppfatter at den økonomiske situasjonen er i balanse. Om lag 13 prosent oppgir at kontorene oppgir at økonomien er anstrengt. Funnene samsvarer også med Buland m.fl. (2011) sin undersøkelse. De fant at 41 prosent av kontorene vurderte økonomien som god, 54 prosent i balanse og 6 prosent som dårlig.



Figur 4.13 Opplæringskontorenes vurdering av økonomisk situasjon N=231

4.4 Oppsummering

Den viktigste inntektskilden til opplæringskontoret er den andelen de beholder av lærlingtilskuddet. I gjennomsnitt beholder opplæringskontorene om lag 50 prosent av lærlingtilskuddet, og kun en liten gruppe kommunale opplæringskontorer oppgir at de ikke beholder noe av lærlingtilskuddet. 70 prosent av kontorene har andre inntektskilder utover lærlingtilskuddet, i form av kurs- og medlemsavgifter og ekstra tilskudd fra fylkeskommunen og bransjeforeninger. Lærlingtilskuddet utgjør allikevel over 90 prosent av de totale inntektene for majoriteten av opplæringskontorene.

Det er ingen tydelig sammenheng mellom hvor stor andel av lærlingtilskuddet opplæringskontorene beholder, og hvor stor andel av totale inntekter lærlingtilskuddet utgjør. Inntektene utover lærlingtilskuddet, er altså supplerende snarere enn erstatning for lærlingtilskuddet. Type kontor, forskjeller i kontorenes aktivitetsportefølje og geografisk beliggenhet ser ut til å ha betydning for hvor stor andel av lærlingtilskuddet kontorene beholder. Analysene over viser også at opplæringskontorenes andel av lærlingtilskuddet faller med kontorenes størrelse.

Videre viser analysene over at opplæringskontorenes ressursbruk, målt som utgifter per lærekontrakt, er svakt fallende med kontorenes størrelse, men hovedinntrykket er ellers at ressursbruken er relativt lik på tvers av opplæringskontorene. Gjennomsnittlige utgifter per lærekontrakt var i 2012 på i underkant av 30 000 kroner. Majoriteten av opplæringskontorene hadde utgifter per lærekontrakt mellom 16 000 og 35 000 kroner i 2012.

Utgiftene til opplæringskontorene består typisk av personalkostnader, husleie, reise- og møteutgifter og bilgodtgjørelse. Personalkostnadene er den viktigste kostnadskomponenten, og utgjør om lag 60 prosent av de totale utgiftene. Dermed er det heller ikke overraskende at utgifter per lærekontrakt korrelerer med årsverk per lærekontrakt.

Det er interessant å sammenligne opplæringskontorenes utgifter med deres inntekter. I spørreundersøkelsen ber vi derfor også opplæringskontorene om å oppgi deres årlige inntekter. Dessverre vurderer vi feilkildene i oppgitte inntekter til å være så store, at analyser av disse tallene ikke vil være hensiktsmessige. Informasjon om hvor stor andel av lærlingtilskuddet opplæringskontorene beholder, samt hvor stor andel av de totale inntektene lærlingtilskuddet utgjør og opplæringskontorenes subjektive vurdering av egen økonomiske situasjon, kan allikevel brukes til å si noe om forholdet mellom opplæringskontorenes utgifter og inntekter.

Lærlingtilskuddet for ordinærere lærlinger er på 119 949 kroner. Hensikten med tilskuddet er at det skal dekke lærebedriftenes kostnader knyttet til opplæring av lærlingene. Det gis derfor ikke tilskudd til

verdiskapningsdelen av læretiden, men tilskuddet fordeles jevnt over hele læretiden. Dette betyr at når opplæringskontorene i gjennomsnitt beholder 50 prosent av lærlingtilskuddet, utgjør dette omtrent 30 000 kroner i året per lærling tilknyttet kontoret. I tillegg kommer de ekstra inntektene et kontor måtte ha.

Sammenholder vi dette med resultatene av utgiftsanalysene over, betyr det at de fleste opplæringskontorene antageligvis går med et lite overskudd. Dette underbygges også av at nesten 90 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen vurderer økonomien til sitt eget kontor som god eller i balanse. At økonomien er tilfredsstillende bekreftes også gjennom besøk og samtaler med en rekke opplæringskontor. Flere studier viser at antall lærlinger i stor grad er konjunkturbestemt (Askildsen og Nilsen 2005; Høst mfl. 2008). Dermed svinger også opplæringskontorenes inntekter med konjunktorene. Inntrykket vi får er at opplæringskontorene gjerne vil gå med et lite overskudd, for å sikre drift i dårligere tider. Dette er hverken ulovlig eller uhensiktsmessig. Dersom et kontor går med store overskudd, er inntrykket at overskuddet betales ut til medlemsbedriftene. Bedriftene har i alle fall full mulighet til å kreve det.

5 Hvilke bedrifter er tilknyttet et opplæringskontor?

Dette kapitlet vil gjennom registerdata og en spørreundersøkelse til lærebedrifter gjøre rede for ulikheter i kjennetegn mellom lærebedrifter i og utenfor opplæringskontor (Se også kapittel 1.5).

5.1 Hvor stor andel av lærebedriftene er tilknyttet et opplæringskontor?

I VIGO var 77 prosent av bedriftene registrert som medlem i opplæringskontor i 2012. I vår survey til lærebedrifter så vi at en del av bedriftene som ikke er registrert som opplæringskontormedlemmer i VIGO, opplyste at de likevel var medlemmer. Det er også noen som er registrert som medlemmer som oppgir å ikke være det. Korrigert for bedriftens egne opplysninger kommer vi til en opplæringskontorandel på ca. 80 prosent. En opplæringskontorandel på omtrent 80 prosent stemmer bra med det andre, nyere undersøkelser, har funnet (Wendelborg mfl. 2014).

Det som gjør andelen medlemmer i opplæringskontor mer komplisert, er likevel at en bedrift kan være medlem av et opplæringskontor i ett fag, men ikke i et annet. Vi har estimert at 2,5 prosent av lærebedriftene er medlem av opplæringskontor i noen fag, men ikke i andre.¹⁴

I analysen vil vi bruke opplysninger om bedrifters medlemskap basert på VIGO. Det vil si at vi anta at feilregistreringen i VIGO ikke er systematisk skjevfordelt på de bakgrunnsvariablene vi ser på, slik som bedrifters ansatte, næring, geografi og fagtilhørighet. Vi korrigerer ikke disse tallene opp til 80 prosent i analysen. Gjennomgående vil andelen som oppgis å være medlemmer i opplæringskontor i de ulike analysene være litt lavere (i gjennomsnitt tre prosentpoeng) enn det en kan anta er den reelle andelen.

5.2 Begrunnelser for å være medlem eller ikke medlem i opplæringskontor

Vi spurte i vår undersøkelse de bedriftene som var medlemmer i opplæringskontor om hva som var de viktigste grunnene til dette. De fikk både anledning til å krysse av forhåndsdefinerte alternativer, og

¹⁴ Se vedlegg 1 for en beskrivelse av hvordan vi kom fram til dette estimatet

spesifisere andre grunner.¹⁵ De andre grunnene viste seg i mange tilfeller å være sammenfallende med de forhåndsdefinerte begrunnelsene.

Tabell 5.1 Grunner til å være medlem i opplæringskontor.

	Frekvens	Prosent
Generell faglig oppfølging	141	37 %
Administrativ avlastning	71	18 %
Kurstilbudet	36	9 %
Det faglige fellesskapet	19	5 %
Hensynet til rekruttering av lærlinger	28	7 %
Fordi vi ikke klarer å dekke hele opplæringen	28	7 %
Annet	35	9 %
Ikke sikker	27	7 %
SUM	385	100 %

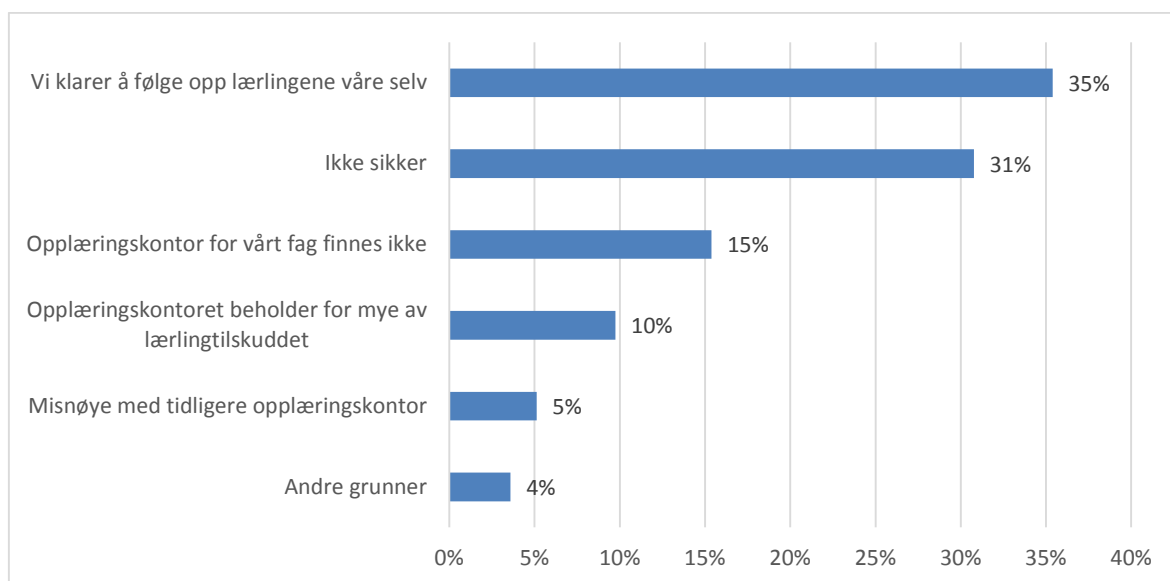
Det flest oppgir som grunn for å være medlem er støtte til faglig oppfølging av lærlingen, mens ulike former for administrativ avlastning er nest viktigst. Dette kan tolkes som en viss dreining i forhold til undersøkelsen i 1997, hvor administrativ avlastning var viktigste begrunnelse for å være medlem (Michelsen mfl. 1998). Dette må tolkes med en viss forsiktighet siden spørsmålsstillingen ikke var helt identisk i de to undersøkelsene. Samtidig er det ikke klare skiller mellom faglig og administrativ oppfølging. Faglig oppfølging kan for eksempel dreie seg om at opplæringskontoret følger opp lærlingenes aktivitet gjennom opplæringsbok, eller deltar på vurderingssamtaler. De samme aktivitetene kan kalles administrativ avlastning.

Andre viktige grunner som nevnes for å være medlem er kurstilbudet opplæringskontoret gir. Det er en fordel for rekrutteringen av lærlinger at kontoret hjelper dem til å få dekket opplæring bedriften ikke selv kan tilby, og at medlemskap innebærer et faglig fellesskap. Bedrifter i privat og offentlig sektor svarer relativt likt på disse spørsmålene. Det er heller ikke store forskjeller etter hvilke utdanningsprogram bedriftene har lærlinger i (vedlegg 2).

Bedriftene vi spurte som ikke var medlem av opplæringskontor, ble på samme måte bedt om å oppgi hvorfor de ikke hadde meldt seg inn i opplæringskontor. De fikk noen forhåndsdefinerte alternativer, samt anledning til å spesifisere mulige andre årsaker til å ikke være medlem.¹⁶

¹⁵ Vi har derfor etter-kategorisert de i den grad svarene de ga passet inn i eksisterende kategorier.

¹⁶ Andre grunner var i stor grad sammenfallende med de forhåndsoppgitte alternativer og ble derfor etter-kategorisert.



Figur 5.1 Hvorfor er dere ikke medlem av opplæringskontor.

N=195

Det flest bedrifter oppga som grunn for å ikke være medlem, var at de klarer å følge opp lærlingene selv. Nesten like mange oppga «ikke sikker», blant disse var det mange bedrifter som ikke visste hva opplæringskontor var. Alternativet «opplæringskontor for vårt fag finnes ikke i nærheten», ble svart av 15 prosent av bedriftene. De som har svart «ikke sikker» og «opplæringskontoret finnes ikke i nærheten» har altså ingen konkret grunn for å velge bort opplæringskontor. En kan tolke dette til at nesten halvparten (45 prosent) av de uorganiserte bedriftene ikke har motforestillinger mot å gå inn i et opplæringskontor.

Blant bedrifter i de minst sentrale kommunene finner vi at 25 prosent av bedriftene krysset av for alternativet «opplæringskontor for vårt fag finnes ikke i nærheten», mens det gjaldt 15 prosent av alle bedrifter. Tilgang på opplæringskontor er med andre ord fremdeles en utfordring for en del bedrifter, særlig i distriktene

Fem prosent av bedriftene som ikke var medlem i opplæringskontor svarte i ulike formuleringer at de hadde vært med i opplæringskontor tidligere, men hadde meldt seg ut i misnøye. Dette må likevel sies å være en relativt lav andel.

Forskjellen mellom offentlig og privat sektor er kun signifikant for alternativet «opplæringskontoret beholder for mye av lærlingtilskuddet», hvor 22 prosent av de offentlige bedriftene svarer dette, sammenliknet med 7 prosent av de private. Dette må ses forstås i sammenheng med tidligere studier som har vist at kommunene var mer opptatt av økonomien i lærlingordningen enn private lærebedrifter (Høst mfl. 2014b). Det er likevel verdt å merke seg at også for offentlige bedrifter er det den mer generelle begrunnelsen, «vi klarer å følge opp lærlingene selv», som er viktigste begrunnelse for å ikke være medlem.

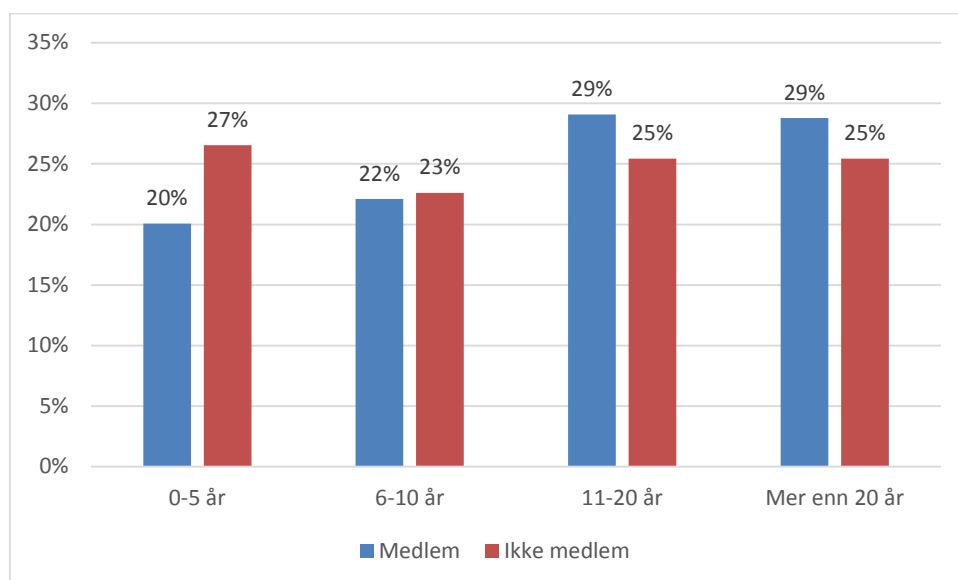
Tabell 5.2 Årsaker til ikke å være medlem i OK. Offentlig og privat sektor.

	Offentlig	Privat	Begge
Opplæringskontoret beholder for mye av lærlingtilskuddet	22 %	7 %	10 %
Vi klarer å følge opp lærlingene våre selv	31 %	36 %	35 %
Opplæringskontor for vårt fag finnes ikke i nærheten	17 %	15 %	15 %
Andre grunner	0 %	4 %	4 %
Ikke sikker	28 %	31 %	31 %
Misnøye med tidligere opplæringskontor	3 %	6 %	5 %

N=36/159/195

5.3 Hva kjennetegner bedrifter i og utenfor opplæringskontor?

Det er en noe lavere andel som er medlem i opplæringskontor blant de som har hatt lærlinger i kortest tid (forskjellen signifikant på 0,1 nivå). Dette kan henge sammen med at de som har hatt lærlinger i kortest tid, i minst grad kjenner til muligheten ved å være i opplæringskontor. Selv om forskjellen er signifikant, er den likevel ikke stor. Hovedbildet er at det er små forskjeller i hvor lenge bedriftene har vært lærebedrifter blant medlemmer og ikke-medlemmer i opplæringskontor.



Figur 5.2 Når tok dere inn lærlinger første gang, medlemskap i opplæringskontor. Fordeling innen medlemmer og ikke-medlemmer i opplæringskontor.

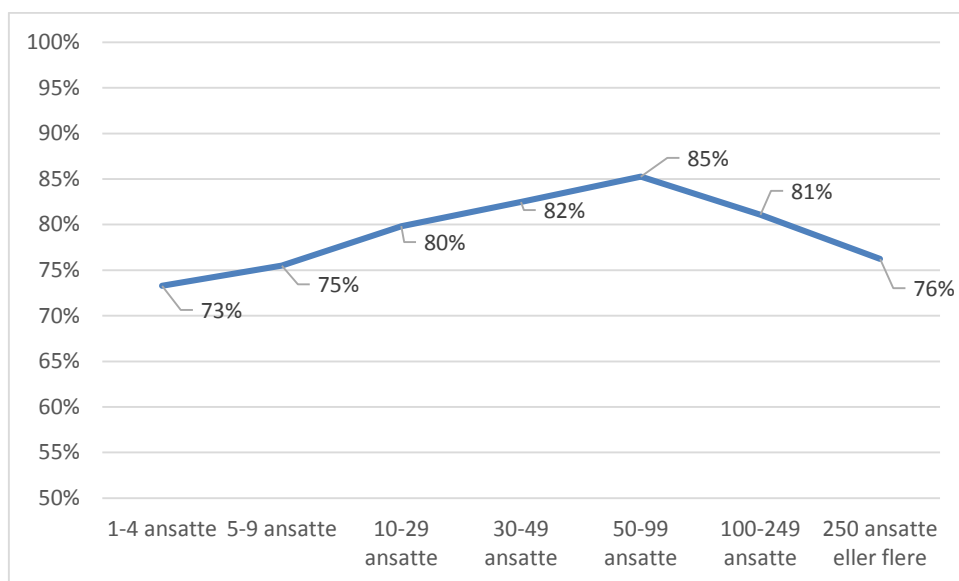
N=344/177

5.3.1 Flest frittstående blant de største og de minste

En kunne se for seg at antallet ansatte påvirket om man var medlem eller ikke i opplæringskontor ved at bedrifter med mange ansatte i større grad hadde kapasitet til å følge opp lærlingene selv.

I bedriftene vi har registerdata på, har gjennomsnittsbidriften blant de som er medlemmer 74 ansatte, sammenliknet med 72 ansatte blant de som ikke er medlemmer. Medianen er 30 blant medlemsbedriftene og 23 blant de som ikke er medlem. Det virker dermed som det er en tendens til at de som er medlemmer i gjennomsnitt er *større* enn de som ikke er det.

For å få et klarere bilde på rollen til fordelingen i andelen som er medlem av opplæringskontor relativt til antallet ansatte kan vi dele antall ansatte inn i kategorier.



Figur 5.3 Andel medlem i opplæringskontor, etter antall ansatte.

N=8994

Vi ser tydelig en økning i andelen bedrifter som er medlem i opplæringskontor etter størrelse, opp til en topp blant bedriftene med mellom 50 og 100 ansatte, før andelen igjen går noe ned blant de største bedriftene.

5.3.2 Ulikhet mellom fylker

Vi vil i det følgende se om det er ulikheter mellom lærebedrifters medlemskap i ulike fylker og om det er forskjeller i medlemskap om vi ser på sentraliteten til hjemkommunen til lærebedriftene.

Tabell 5.3 Medlemskap i opplæringskontor etter lærebedriftens hjemfylke

	Medlem	Ikke medlem
Østfold	79 %	21 %
Akershus	68 %	32 %
Oslo	77 %	23 %
Hedmark	67 %	33 %
Oppland	74 %	26 %
Buskerud	62 %	38 %
Vestfold	90 %	10 %
Telemark	88 %	12 %
Aust-Agder	95 %	5 %
Vest-Agder	93 %	7 %
Rogaland	81 %	19 %
Hordaland	68 %	32 %
Sogn og Fjordane	77 %	23 %
Møre og Romsdal	71 %	29 %
Sør-Trøndelag	87 %	13 %
Nord-Trøndelag	86 %	14 %
Nordland	81 %	19 %
Troms	85 %	15 %
Finnmark	80 %	20 %

N=9563

Variasjonen mellom fylkene er relativt stor, fra Agderfylkene som ligger høyest på i overkant av 90 prosent til Buskerud, hvor bare 62 prosent av lærebedriftene var registrert som medlemmer. Dette kan i liten grad forklares ved for eksempel lærebedriftenes fagsammensetning eller antallet ansatte i de ulike bedriftene (se vedlegg 5). Det er mer nærliggende å knytte det til forklaringer som at fylkeskommunene i ulik grad har oppmuntret til etablering av opplæringskontor, at bransjeorganisasjonene har en ulik posisjon i ulike fylker og at det er ulike tradisjoner for å bruke opplæringskontor

En kunne også se for seg at lærebedriftenes hjemkommune har noe å si for andelen som er medlem i opplæringskontor. Medlemskap i opplæringskontor kan være avhengig av om man faktisk har opplæringskontor i sin region, og en kunne anta at det var færre som var medlem i kommunene som ligger lengst fra de større byene.¹⁷

Tabell 5.4 Medlemskap i opplæringskontor etter lærebedriftens hjemkommunes sentralitet

	Medlem	Ikke medlem	SUM
Minst sentrale kommuner	81 %	19 %	100 %
Mindre sentrale kommuner	78 %	22 %	100 %
Noe sentrale kommuner	78 %	22 %	100 %
Sentrale kommuner	78 %	22 %	100 %

N=9563

¹⁷ Vi har tatt utgangspunkt i bedriftenes postadresse i bedrifts- og foretaksregisteret og laget en oversikt basert på SSBs sentralitetsmål for kommunen bedriften ligger i

Det er jevnt over små forskjeller i tilbøyeligheten til å være medlemmer blant bedrifter som ligger i kommuner med ulik sentralitet. Vi ser likevel at det er en *større* andel som er medlemmer i de minst sentrale kommunene, motsatt av det en intuitivt kunne tenke seg. Dette kan komme av hvilke typer bedrifter vi finner i de ulike typene kommuner. I en analyse i vedlegg 5 gjør vi en analyse der vi blant annet kontrollerer for dette.

5.3.3 Opplæringskontorene står sterkest innenfor de tradisjonelle fagområdene

Vi ser at andelen som er medlem i vårt utvalg varierer relativt mye mellom hvilket utdanningsprogram fagene til bedriften representerer.¹⁸ Medlemskapsandelen er spesielt høy for bedrifter som har lærlinger i fag innenfor teknikk og industriell produksjon, elektrofag og bygg- og anlegg – alle utdanningsprogram med lang tradisjon for fag- og yrkesopplæring.

Tabell 5.5 Utdanningsprogram, medlemskap i opplæringskontor.

	Medlem	Ikke medlem	
Bygg og anlegg	85 %	15 %	100 %
Design og håndverk	51 %	49 %	100 %
Elektrofag	83 %	17 %	100 %
Helse og oppvekst	66 %	34 %	100 %
Medier og komm.	48 %	52 %	100 %
Naturbruk	77 %	23 %	100 %
Restaurant og matfag	76 %	24 %	100 %
Service og samferdsel	70 %	30 %	100 %
Teknikk og industriell prod.	87 %	13 %	100 %
	77 %	23 %	100 %

N=13062

Andelen medlemmer i opplæringskontor er særlig lav innenfor design og håndverk, Et utdanningsprogram der frisørbedriftene dominerer blant lærebedriftene. Andelen medlemmer i opplæringskontor er også lav i helse og oppvekst, noe som henger sammen med den relativt lave andelen norske kommuner som er medlem i opplæringskontor. Omtrent 60 prosent av norske kommuner er medlemmer av opplæringskontor (Høst mfl. 2014b). Det er en sterk samvariasjon mellom lærebedriftens næring og hvilket utdanningsprogram de har lærlinger i, i vedlegg 4 finner en fordelingen i medlemskap fordelt på næring i stedet for utdanningsprogram.

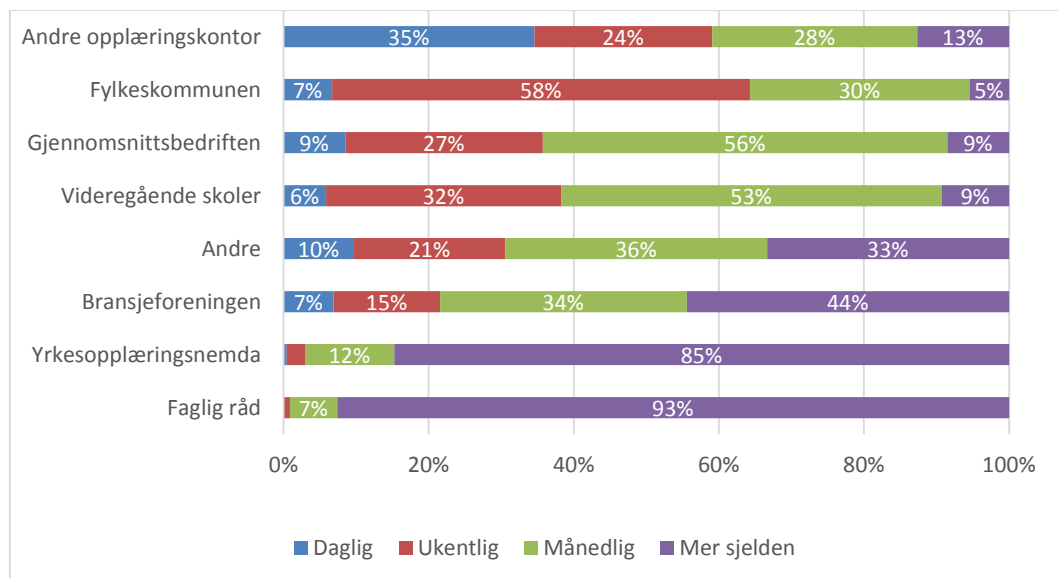
Vi har her sett på variasjoner i medlemskap mellom lærebedrifter ut fra ulike kjennetegn, som fagtilhørighet, geografi og antall ansatte. I vedlegg 5 kontrollerer vi for de ulike kjennetegnene ved bedriftene. Vi gjør dette for å kontrollere om forskjellene vi fant i den beskrivende analysen, egentlig kan forklares ved noen av de andre kjennetegnene ved bedriften.

¹⁸ Se kapittel 1.5 for en gjennomgang av hvordan vi kategoriserte bedriftene i ulike utdanningsprogram.

6 Opplæringskontorenes plass i systemet

Opplæringskontorene får en stadig viktigere rolle innad i fagopplæringssystemet. Vi har forsøkt å kartlegge den formelle styringen av kontorene, representasjon i styrene og samarbeids- og kontaktmønstre for derigjennom å belyse opplæringskontorenes plassering i systemet.

Vi skal innledningsvis se på opplæringskontorenes selvoppgitte kontaktmønstre, for å danne oss et inntrykk av hvem de forholder seg mest til. Deretter skal vi gå inn på relasjonene til de ulike aktører. Relasjonene til fylkeskommunen og bedriftene blir mer utførlig behandlet i neste kapittel.



Figur 6.1 Opplæringskontorenes kontakthypighet med aktører på utsiden

N=230-238

Mest daglig kontakt har kontorene med andre opplæringskontor (se også kapittel 6.4). Spørsmålsstillingen gjør at kontakten med medlemsbedriftene ser ut til å være sjeldnere, men det skyldes at de ble spurt om kontakt med *gjennomsnittsbedriften*. Hvis de hadde blitt spurt om hvor ofte de hadde kontakt med minst en av lærebedriftene, ville trolig svarkategorien daglig hatt 100 prosent av svarene.

Vi ser ellers at de fleste opplæringskontor oppgir hyppig kontakt med fylkeskommunen, nesten 70 prosent har minst ukentlig kontakt med fylkeskommunen (se også kapittel 7). Det er langt mindre

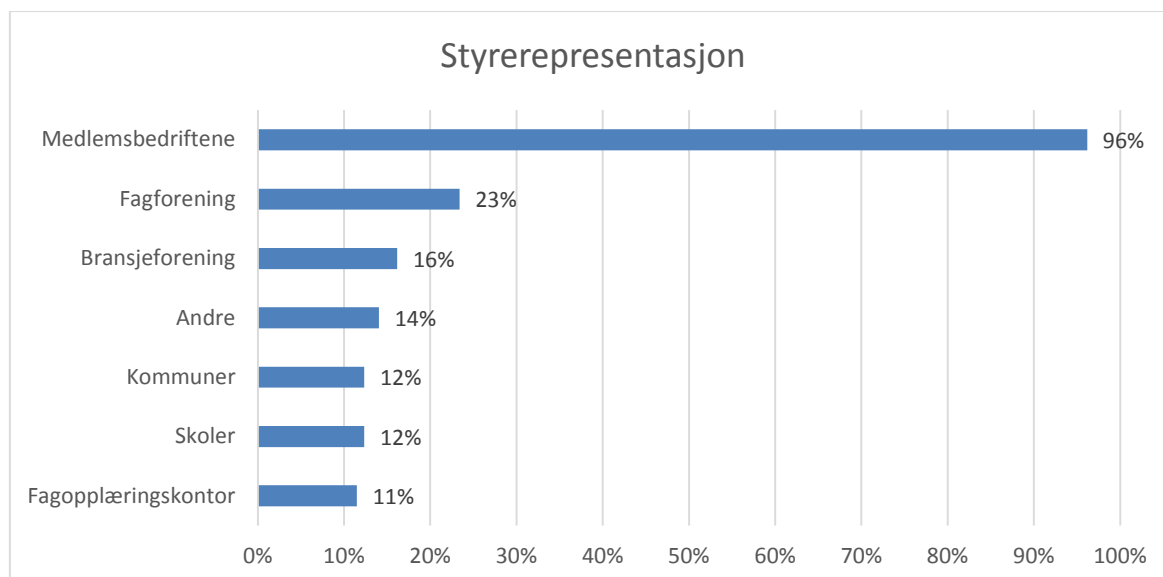
kontakt med videregående skoler, mest vanlig med månedlig kontakt selv om kontakten som regel fordeles på flere skoler. Kontakten med bransjeforeningene er mer sjelden (se også kapittel 6.3).

Verdt å merke seg er at kontakten med det som skal være fagopplæringens regionale parts- og arbeidslivsorgan, yrkesopplæringsnemnda, er veldig liten. Det er ikke fullt så overraskende at kontakten med de faglige råd, som sitter på nasjonalt nivå, er enda mer sjelden.

Ganske mange svarer at de har hyppig kontakt med andre enn de nevnte aktørkategoriene. Når de har spesifisert hvem «andre» er, kommer lærlinger ikke uventet på topp, noe som også implisitt er inkludert i kontakt med bedrifter. For øvrig svarer mange PPT og Nav, og noen nevner også prøvenemnder og karrieresentra.

6.1 Den formelle styringen av opplæringskontorene

Så å si alle opplæringskontor har representasjon av medlemsbedriftene i sitt styre. De få som ikke har det (åtte stykker) er i all hovedsak opplæringskontor som er organisert innad i en lærebedrift, og slik sett ikke har medlemsbedrifter – i hovedsak er dette kommuner.



Figur 6.2 Representasjon i opplæringskontorenes styre. 2013.

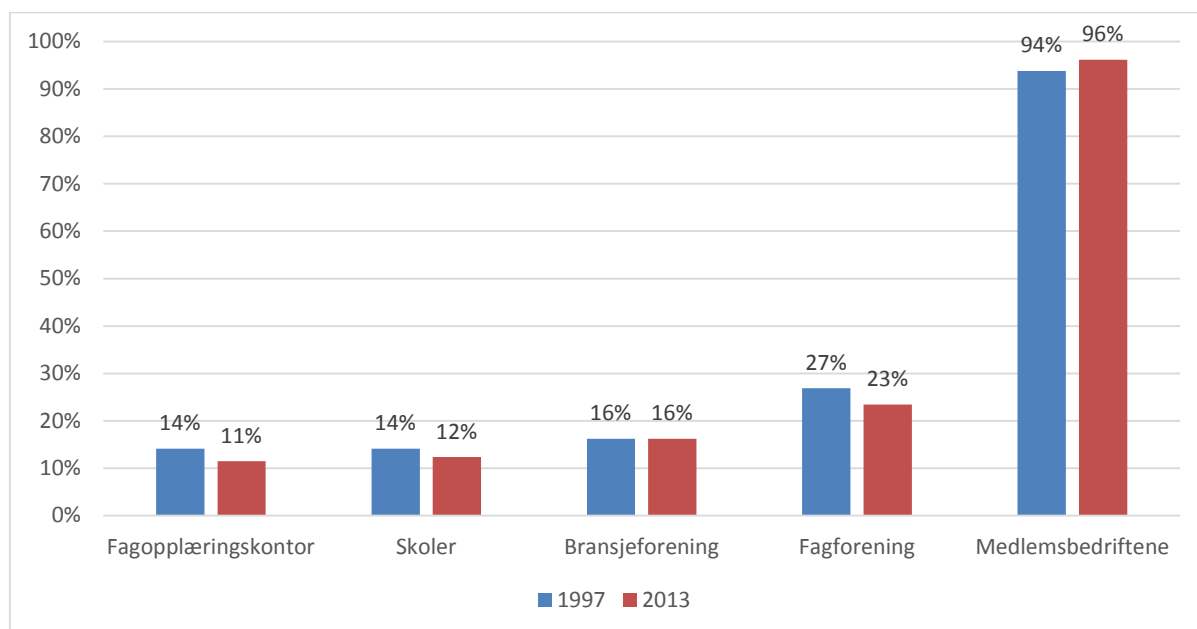
N=235¹⁹

Medlemsbedriftene dominerer styrene, mens partene i arbeidslivet er beskjedent representert. 23 prosent av opplæringskontorene har representasjon av fagforeninger, mens 16 prosent har representasjon fra bransjeforening – bedriftssiden er ellers sterkt representert gjennom medlemsbedriftene. 12 prosent har styrerepresentasjon fra kommuner (vesentlig kommunale kontor), og like mange har representasjon fra skoler. 11 prosent har representasjon fra fylkeskommuner/fagopplæringskontor, mens 14 prosent har svart «annet» på spørsmålet om representasjon i styret. Blant disse var det en stor andel som viste til at de hadde representasjon av lærlinger i styret. Men også representanter fra prøvenemnder, profesjonelle styremedlemmer (slik som advokater) og politikere, både fylkeskommunale og kommunale, ble nevnt.

¹⁹ Prosent er utregnet relativt til antallet bedrifter som har svart på minst en av kategoriene (235 bedrifter av 250)

6.2 Mindre representasjon fra fagforeninger, skoler og fylkeskommuner

Fagopplæringen har tradisjonelt vært partsstyrt, og ut fra en tankegang om at kontorene er blitt stadig viktigere i yrkesopplæringen mener LO at de bør ha tilgang til styrene. Ettersom partsrepresentasjon har vært et krav fra LO²⁰, og også støttet av blant annet Karlsen-utvalget²¹, er det interessant å se på utviklingen over tid.



Figur 6.3 Ulike aktørers representasjon i opplæringskontorenes styre. 1997 og 2010

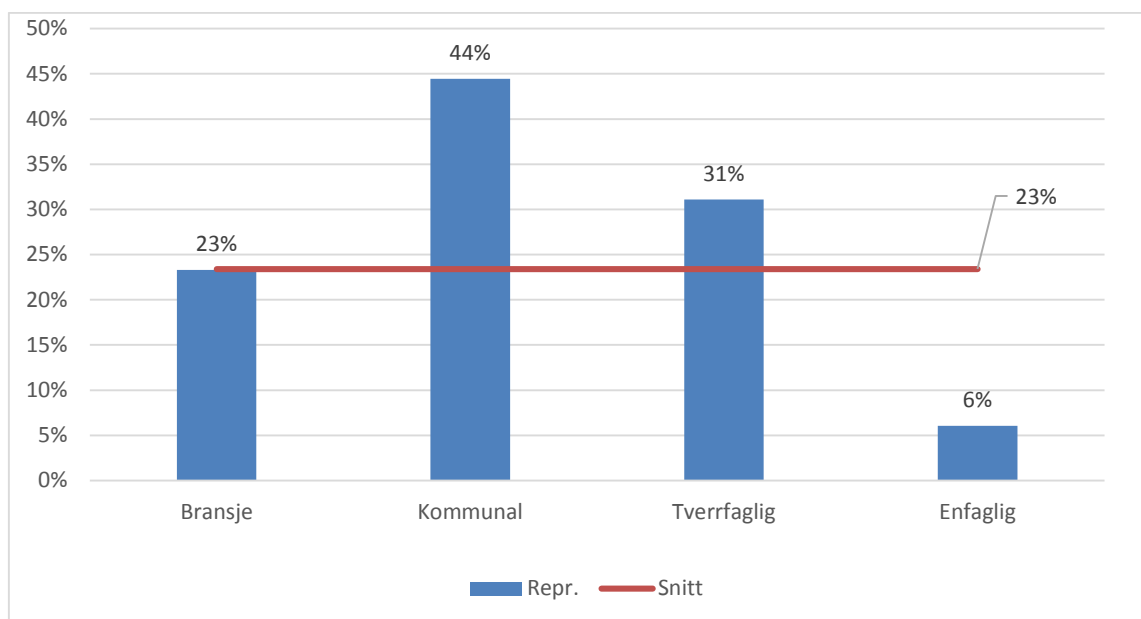
N=243/235

Det har vært en stor grad av stabilitet i styrerepresentasjon siden 1997. Den kan likevel se ut som at fagforeningsrepresentasjonen har sunket noe. Den var 27 prosent i 1997 og 23 prosent i undersøkelsen i 2013, en signifikant endring.²² Det er noen ulikheter mellom typene opplæringskontor (se figur under). Størst fagforeningsrepresentasjon har de kommunale opplæringskontorene (44 prosent), fulgt av de tverrfaglige kontorene (31 prosent). Disse representerer den nye typen opplæringskontor etablert etter Reform 94. De er preget av mindre faglighet og mer opplæringsadministrasjon enn de tradisjonelle kontorene basert på fag eller bransje.

²⁰ Fra LOs handlingsprogram 2013-2017: «LO vil arbeide for at representanter for arbeidstakerorganisasjonene må få fullverdig styrerepresentasjon i opplæringskontorenes styre» hentet fra <http://www.lo.no/Om-LO1/LOs-handlingsprogram/>

²¹ Fagopplæring for framtida (NOU 2008:18)

²² Signifikant forskjell mellom to utvalg, beregnet av Zigne Signifikans (Aardal og Berglund 2014)



Figur 6.4 Representasjon av fagforening i opplæringskontorets styre, etter type kontor

Mens bransjekontorene befinner seg i en mellomposisjon, dvs. på gjennomsnittet, er det i de ettfaglige håndverkskontorene en sjeldenhet at det er fagforeningsrepresentasjon. Det er særlig interessant, fordi disse representerer på mange måter kjernen i den tradisjonelle fagopplæringen. De er preget av faglighet, og det ser ut til at det er få stridsspørsmål rundt fagopplæring mellom fagforeningene og laugsforeningene innen dette området.

Så langt vi har sett i vår undersøkelse er det kun ett opplæringskontor i hele landet som er partsstyrt, dvs. har såkalt paritetisk sammensetning, med lik partsrepresentasjon i sitt styre.²³ De kvalitative intervjuene indikerer at det er relativt lav interesse fra lokale fagforeninger for å delta i opplæringskontorene. Dette kan ha sammenheng med begrenset organisasjonsmessig kapasitet fra fagforeningene lokalt, eller at det ikke ses som naturlig.

Det er også en viss nedgang i representasjon fra fylkeskommuner/fagopplæringskontor og skoler. Tendensen er dermed at opplæringskontorene konsoliderer sin posisjon utenfor det organiserte fagopplæringssystemet. Intervjuene vi har gjort med ulike aktører viser at verken fagforeningsrepresentasjon eller fylkeskommunal representasjon har vært store stridsspørsmål. Slik sett vil vi heller oppsummere at dette uttrykker et karaktertrekk ved opplæringskontorene.

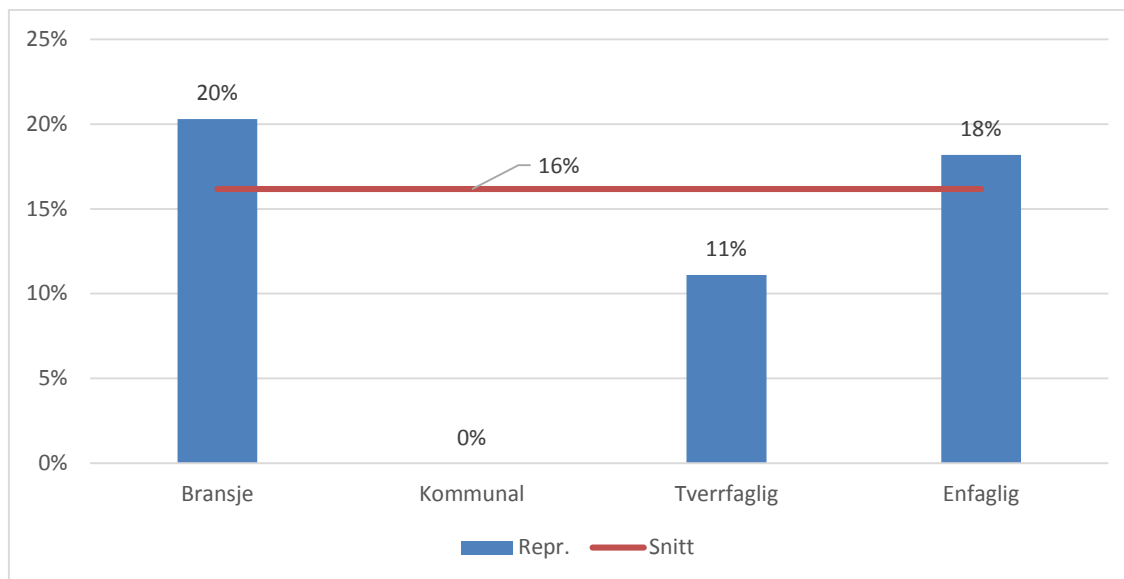
6.3 Opplæringskontorene og bransjene

Håndverks- og bransjeforeninger har tradisjonelt spilt en rolle i etableringen av en rekke opplæringskontor. Helt fra det første opplæringskontoret ble dannet med utspring i tømmerlauget i Oslo har laugs- og bransjeforeninger i ulik grad medvirket i etableringen av opplæringskontor. I dag er imidlertid koblingen mellom opplæringskontor og ulike bransjeforeninger varierende, og kan være både av formell og uformell art.

Bransjeorganisasjonene har en noe større representasjon i styrene i de bransjefaglige kontorene enn i de øvrige, men den er lav også der sett ut fra at de nettopp er bransjekontorer, bare 20 prosent. De ettfaglige kontorene har heller ingen høy representasjon av bransjeforeninger i sine styre, 18 prosent. Dette tyder på at det ikke er viktig for verken bransjene eller kontorene at organisasjonene sitter i de

²³ Opplæringskontoret for elektrofag i Telemark

styrende organene. Fra mange av informantene framheves det at det er *medlemsbedriftene*, ikke *bransjene*, kontorene representerer.

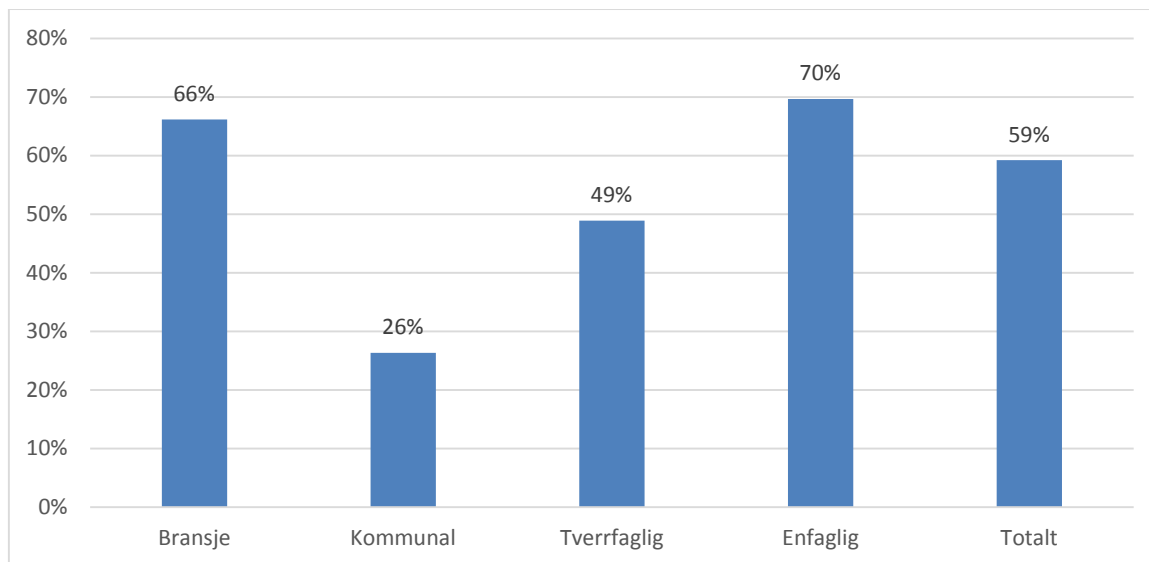


Figur 6.5 Representasjon av bransjeforeninger i opplæringskontorets styre, etter type kontor.

Bare 11 prosent av de tverrfaglige kontorene har representasjon fra bransjer i sine styrever. I de kommunale kontorene er bransjeforeningene helt fraværende.

6.3.1 Medlemskap i bransjeorganisasjoner

Et annet mål på kontakten med bransjeforeninger, er opplæringskontorenes medlemskap i disse. Vi kan se på kontorenes svar på spørsmålet om de er medlem av en eller flere bransjeforeninger, fordelt etter opplæringskontortype.



Figur 6.6 Er opplæringskontoret medlem av en (eller flere) bransjeforening. Prosent. Type kontor.

59 prosent av opplæringskontorene oppgir medlemskap i bransjeforening. Det er bransjekontorene og de ettfaglige kontorene som i størst grad har medlemskap i disse, med henholdsvis 66 og 70 prosent. Også nesten halvparten av de tverrfaglige kontorene er medlemmer av en bransjeforening, mens 26 prosent av de kommunale er medlemmer av en bransjeforening. Dette må tolkes som at et slikt

medlemskap i liten grad er uttrykk for en sterk tilknytning. De aller fleste opplæringskontor har et betydelig antall medlemmer som ikke er tilknyttet bransjeforeninger, og kontorene oppgir at de dermed ikke kan binde seg tett til slike uten å risikere miste medlemmer.

6.3.2 Bransjenes eierskap i opplæringskontor

Selv om bransjeforeninger har vært sentrale i opprettelsen av mange kontorer, er de i liten grad eiere av dem. Det er likevel noen kontorer som er direkte underlagt bransjeorganisasjonene. Kontorene kan være eid av bransjene på i hovedsak to måter. I noen tilfeller er det ikke opprettet eget organisasjonsnummer til opplæringskontoret, de kan være direkte underlagt regionale bransjeforeninger. Dette gjelder for eksempel noen, men ikke alle, av de såkalte Byggopp-kontorene. I følge Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg (EBA) er fem av ti Byggopp-kontorer organisert som en del av regionale kontorer av EBA. Dette samme gjelder også noen tømmerkontor som er direkte underlagt lokale Byggmesterforeninger. Det også noen murerkontor, og et kontor underlagt Maskinentreprenørenes forening som er organisert på samme organisasjonsnummer som laugs-/bransjeforeningene. Opplæringskontorene kan også være eid direkte av bransjeforeninger gjennom heleide aksjeselskap. Dette ser ut til å være tilfelle spesielt for noen av kontorene innen bilbransjen.

Det er likevel klart at for mange av opplæringskontorene spesielt i bygg og anlegg som er organisert som egne foretak, er kontakten mot bransjeforeningen betydelig. Det kan for eksempel framstå som tilfeldig om kontorene i Byggopp-systemet er egne foretak, eller en del av EBAs lokale foreninger. I rørleggerfaget er alle kontorene organisert som egne foreninger, likevel vet vi at det er tett kontakt med Norske Rørleggeres Landsforening (NRL) i disse kontorene. Det samme finner vi for en del av kontorene med tett tilknytning til NELFOs regionale avdelinger (mer om dette snart).

Kontakten med bransjeforeninger er altså ikke bare formalisert gjennom eierskap, den kan også være formalisert gjennom delt ledelse, og det kan være formalisert gjennom vedtektene til opplæringskontoret. Vi har ikke hatt mulighet til en systematisk gjennomgang av vedtektene til alle opplæringskontor, men en gjennomgang av ti bransjefaglige og ettfaglige kontor²⁴ viste at en slik direkte kontakt mot bransjeforening var nedfelt i seks av vedtektene, i større eller mindre grad. I tillegg til byggebransjen, er det elektro og bilbransjen som særlig har disse bindingene.

Eksempler på slike vedtekter:

Rørleggerfagets Opplæringskontor - Oslo og omegn, skal opprette lærekontrakter, drive opplæringsvirksomhet med hjemmel i de til enhver tid gjeldende lover og forskrifter, i henhold til læreplaner for fagene, og i samarbeid med NRL (Norske Rørleggerbedrifters Landsforening).²⁵

Aksjonærer i selskapet skal være bilfagbedrifter og bør ha medlemskap i Oslo og Omegn Bilbransjeforening, samt skoler med tilbud i transporttekniske fag i Oslo og Akershus.²⁶ (Opplæringskontoret i Bilfag Oslo og Akershus AS)

Opplæringskontoret er organ for Byggmesterforbundet, avd. Sogn og Fjordane, men også andre godkjente opplæringsbedrifter i tømmerfaget kan takast opp som

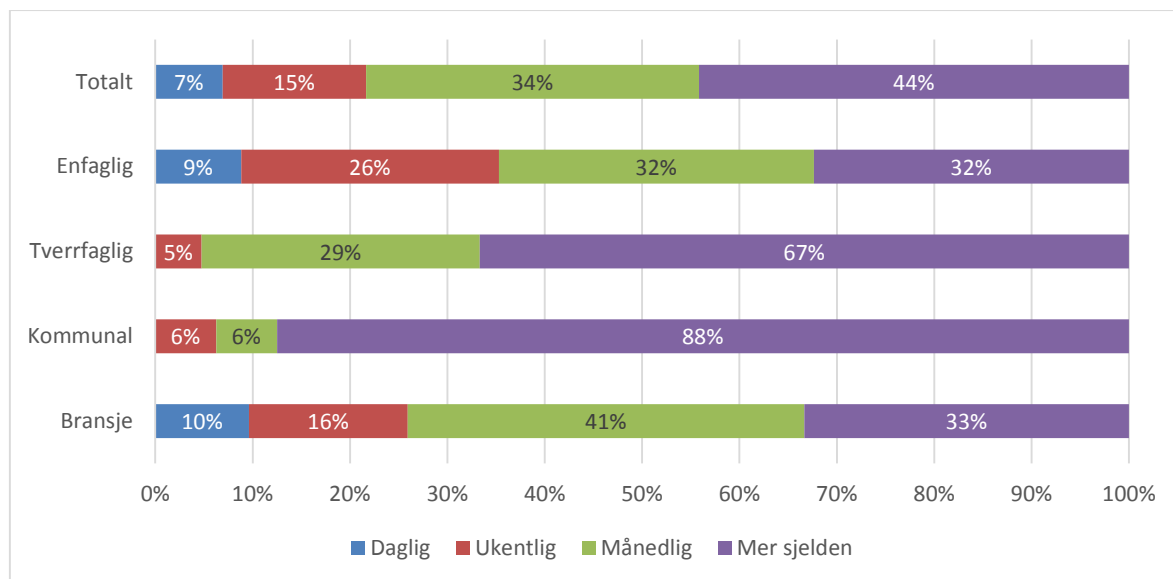
²⁴ Basert på Google søk på «opplæringskontor og vedtekter», vi valgte de ti første kontorene som var enten ettfaglige eller bransjekontor, kommunale kontor eller tverrfaglige ble utelatt. Det var følgende ti kontorer: Rørleggerfagets opplæringskontor i Oslo og omegn; Opplæringskontoret for industrifag på Raufoss; Opplæringskontoret i Bilfag Oslo og Akershus AS; Blomsterdekoratørfagets opplæringskontor; Maritimt Opplæringskontor (Rogaland, Vest-Agder og Hordaland); Opplæringskontoret for maritime fag, Nordvest; Opplæringskontoret for oljerelaterte fag; Byggmestrenes Servicekontor, Avdeling Sogn og Fjordane sitt Opplæringskontor; Opplæringskontor for Hotell- og Matfag i Sogn og Fjordane; Haugaland & Sunnhordland Opplæringskontor for Elektrofag

²⁵ Vedtekter revidert 19.3.2013

²⁶ § 3, første ledd. Kilde: <http://www.oboa.no/oboa/c-135-Vedtekter.aspx>

medlemmer etter særskilt godkjenning av styret. Medlemmer i Byggmesterforbundet, avd. Sogn og Fjordane er obligatorisk tilslutta opplæringskontoret.²⁷

De fleste opplæringskontor har ikke hyppig kontakt med bransjeorganisasjoner. Det vanligste er å ha månedlig eller sjeldnere. Her er det store ulikheter mellom kategorier av kontor. Minst kontakt har, ikke overraskende, de kommunale og de tverrfaglige kontorene. Blant de ett-faglig er kontakten størst, noe som kan forklares med at disse ofte er samlokalisert med de tradisjonelle håndverksforeningene.



Figur 6.7 Anslå hvor ofte opplæringskontoret har kontakt med bransjeforening. Type kontor. Prosent.

N=231

For å tydeliggjøre kontakten mot bransjene, vil vi gå nærmere inn på dette nå.

6.3.3 De ulike interesseorganisasjonenes posisjoner

Opplæringskontorene favner langt bredere enn bransjeorganisasjonene, samtidig som organisasjonene, som parter i fagopplæringssystemet, på ulike måter ønsker å ha et nært forhold til kontorene. Generelt kan det som nevnt tidligere virke som flere av organisasjonene sitter litt på vent med å meisle ut en strategi videre for opplæringskontorpolitikken.

Både bransjeorganisasjoner og fagforbund står sterkest innenfor de tradisjonelle fagopplæringsnæringene, men de har likevel en litt ulik tilnærming til opplæringskontor. Norsk Industri er en av de store landsforeningene i Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO). De har tatt opp i seg tidligere Teknologibedriftenes Landsforening (tidligere Mekaniske Verksteders Landsforening) som blant annet representerte de tradisjonelle verftene, og Prosessindustriens Landsforening, som representerer en bransje som også har bygget opp sterke fagopplæringsstradisjoner, men først fra 1980-tallet og utover. Norsk Industri er presentert i flere av de faglige rådene, fordi de favner bredere enn rene industrifag. Fagopplæring ses som en viktig del av det organisasjonen definerer som kompetansepolitikk. De har vært med å legge til rette for mange av de snaut 40 kontorene innenfor det som i dag er en del av opplæringskontorsamarbeidet NIFA²⁸. Norsk Industri bidrar med mye av opplæringsmateriellet til kontorene, deltar på nettverksmøter, men har ikke formelle bånd til kontorene

²⁷ §4: Kilde:

[http://www.sfj.no/sff/k2pub.nsf/viewAttachments/C1256B3B0048DA1DC12574E8004AC517/\\$FILE/08040610.pdf](http://www.sfj.no/sff/k2pub.nsf/viewAttachments/C1256B3B0048DA1DC12574E8004AC517/$FILE/08040610.pdf)

²⁸ <http://www.norskindustri.no/Om-Norsk-Industri/Ung/Opplaringskontor/>

og heller ikke noe ønske om dette. Organisasjonen er imot at opplæringskontorene skal få en formell representasjon i fagopplæringsssystemet. Den rollen mener de Norsk Industri selv skal ivareta.

Byggenæringens Landsforening er annen av de store landsforeningene i NHO med sterke fagopplæringstradisjoner. Her er bransjeforeningene mer tydelige som aktører innen fagopplæringen, noe som ikke minst skyldes at mange av dem bygger på de gamle håndverks- og laugsforeningene. De største er Byggmesterforbundet og Norske Rørleggeres Landsforening. I tillegg kommer Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg (EBA), som er en annen type forening. Tettest forhold mellom bransjeforening og opplæringskontor finner en hos rørleggerne, med sine 13 rørfaglige opplæringskontor. Også EBA har et forholdsvis tett forhold til de 10 Byggopp-kontorene. Selv om de ulike opplæringskontorene har en noe ulik praksis, er de aller fleste åpne også for bedrifter som ikke er med i bransjeorganisasjonen. Både BNL og bransjeforeningene er aktive når det gjelder både opplæringspolitikk og opplæringsarbeid. De har spilt en sentral rolle i å bygge opp elektroniske opplæringsbøker og dokumentasjonsverktøy. I BNL tas det til orde for en mer styrt opplæringskontorstruktur. Samtidig er det konkurranse internt mellom fagkontorene og Byggopp-kontorene, som omfatter lærlinger fra alle byggfag. Organisasjonen er sterkt imot at opplæringskontorene skal få en egen formell posisjon overfor fylkeskommunen. Den mener de arbeidslivspartene skal ha. Det er Enkelte av medlemsorganisasjonene ønsker at opplæringskontormedlemskap skal være obligatorisk, selv om dette foreløpig ikke er BNLs politikk.

Norsk Teknologi er den tredje av landsforeningene i NHO som representerer de tradisjonelle fagene. Den desidert største og viktigste bransjeorganisasjonen i fagopplæring er NELFO, foreningen for el- og IT-bedrifter. NELFO har en tett tilknytning til de fleste av landets elektro-opplæringskontor, og man har blant annet samarbeidet om den elektroniske opplæringsboka. Mange av opplæringskontorene er samlokalisert og deler ledelse med NELFOs lokalavdelinger, og opplæringskontorene har vært med på å bygge opp NELFO på lokalplanet. Det er likevel ikke noe krav om medlemskap i NELFO for bedrifter som vil være med i opplæringskontoret. NELFO har en klar politikk på at det er dem og ikke opplæringskontoret som skal være den formell aktøren overfor myndighetene i fagopplæringsaker.

Landsforeningen NHO Reiseliv har et formelt samarbeid med en rekke opplæringskontor gjennom innen hotell og restaurant, men bransjeforeningen er ikke direkte inne som eiere eller styremedlemmer i noen opplæringskontor og mener at det er viktig at bedriftene, i kraft over å være medlemmer i kontorene, skal bestemme over opplæringskontorene. NHO Reiseliv ønsker ikke at det skal være obligatorisk for lærebedrifter å være med i opplæringskontor.

Virke er en konkurrerende hovedorganisasjon til NHO, som dekker bedrifter i alle deler av arbeidslivet, men som er dominerende innen handelsnæringen. Gjennom sin arbeidslivsavdeling arbeider organisasjonen blant annet med fag- og yrkesopplæring. Virke har ikke egne avdelingskontorer, og slik fyller opplæringskontorene innen salg og service en rolle som en slags regionskontor for Virke, i alle fall innenfor rekrutteringsspmål. Organisasjonen mener det er viktig at opplæringskontorene har stor frihet til å organisere seg slik medlemsbedriftene finner det fornuftig, men at det ikke er naturlig at de får en formell rolle i systemet.

Kommunenes Sentralforbund (KS) representerer særlig fagopplæring innenfor de nye kommunefagene, først og fremst helsearbeiderfaget og barne- og ungdomsfaget. Organisasjonen hadde ved iverksettelsen av Reform 94 en politikk for etablering av fylkesvise opplæringskontorer, med utgangspunkt i fylkeskommunen, hvor kommunene så kunne slutte seg til. Dette har bare delvis lyktes.

Innenfor noen bransjer er det vanlig at opplæringskontorene er medlemmer av bransjeforeningen, i andre ikke. Stort sett dreier medlemskapet seg om tilgang til ulike administrative tjenester, ikke om innflytelse direkte i bransjeorganisasjonen.

6.3.4 Utvidede bransjenettverk

Alle de sentrale bransjeorganisasjonene samarbeider med opplæringskontor innenfor sine områder gjennom mer eller mindre løse nettverksorganisasjoner. Noen eksempler på slike nettverk, som mer eller mindre er knyttet til bransjene er:

- FOSS, foreningen for opplæringskontorene i salgs- og servicefagene
- FMO, foreningen for matfagernes opplæringskontorer
- FOHR, foreningen for opplæringskontor i hotell-, restaurant og reiselivsfagene
- NIFA, samarbeidsorgan for opplæringskontor i industrien
- EAU, elektrofagkontorenes arbeidsutvalg

Samarbeidsnettverkene har alle årlige samlinger, hvor også de aktuelle bransjeorganisasjonene er med, og en del av dem har egne nettsider som skal samle og spre informasjon om fagene og opplæringskontorene, ofte i samarbeid med bransjeorganisasjonene.

Også i andre fag med lange tradisjoner finner en også mer eller mindre formaliserte samarbeidsnettverk ofte knyttet til laugene, slik som for murerfaget²⁹, taktekkerfaget³⁰, og frisørfaget³¹.

6.3.5 Arbeidstakersiden

Felles for bransjeorganisasjonene er at de er åpne for arbeidstakerrepresentasjon i opplæringskontorenes styrer, men at dette bør være en lokal sak, dvs. opp til det enkelte opplæringskontor. LO har på sin side programfestet slik representasjon, men som vi har vist, har ikke dette medført noen økning i arbeidstakerrepresentasjonen. Innenfor noen store opplæringskontor er imidlertid LO-siden representert sammen med NHO-siden. I fagforbundene med sterkest fagopplæringsengasjement er oppfatningen at dette ikke har vært et stort stridstema mellom partene, verken sentralt eller lokalt. Samarbeidet mellom partene er godt, men arbeidstakerrepresentasjon i opplæringskontor kan være et tiltak for å øke aktiviteten i systemet, også med tanke på flere læreplasser. Også i LO-systemet finnes det aktører som ser fordeler ved at opplæringskontorene ble obligatoriske for lærebedrifter, fordi de representerer en viktig kvalitetssikring. Man er imidlertid helt klare på at opplæringskontorene ikke kan være en del av den formelle organiseringen av fagopplæringen så lenge de er et rent arbeidsgiverdrevet system. Man er, som en del bransjeorganisasjoner, skeptiske til opplæringskontorenes økende samhandling med fylkeskommunen, fordi dette kommer i konkurranse med arbeidslivspartenes innflytelse.

6.4 Opplæringskontorenes samarbeid med hverandre

Som vi så innledningsvis i dette kapitlet var det svært vanlig med mye kontakt mellom opplæringskontor. Hele 84 prosent av kontorene er medlem av opplæringskontornettverk. I tillegg til de bransjevise nettverkene vi viste til over, finnes det også en del regionale nettverk.³² Innen offentlig sektor er det også et eget samarbeidsnettverk for fagopplæring der opplæringskontorene har en sentral plass (Nettverk for fagopplæring i offentlig sektor (NOOS)).

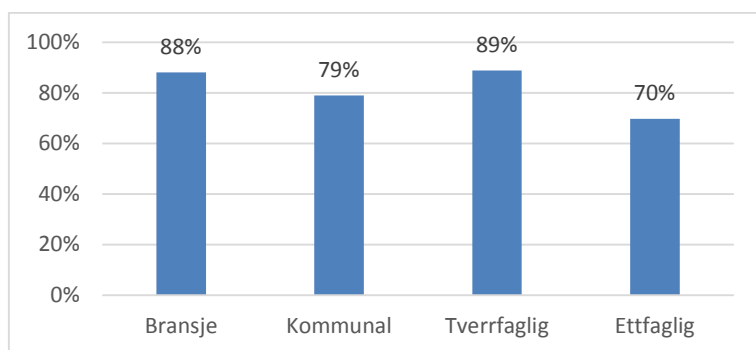
Det er noen forskjeller mellom de ulike typene kontor i andelen som er medlem av slike nettverk, men de er ikke veldig store.

²⁹ <http://www.murfag.no/>

³⁰ <http://www.taktekker.no/>

³¹ <http://frisorfaget.no/>

³² Slik som karri.no i Troms og Yrkeslabyrinten i Hordaland <http://www.yrkeslabyrinten.no/>



Figur 6.8 Er kontoret medlem av nettverk med andre opplæringskontor? Type.

N=237

Det at nettverksfrekvensen er høyest blant de tverrfaglige kontorene kan skyldes at disse har bedrifter i mange bransjer, og dermed stor sjanse for medlemskap i et bransjenettverk. Det finnes også egne nettverk for de tverrfaglige kontorene, blant annet i Hordaland.

I alt 43 prosent av alle opplæringskontor på landsbasis er samlokalisert med andre opplæringskontor. Det er ifølge våre kvalitative intervju relativt nytt at dette skjer i så stor målestokk som vi har kartlagt i denne undersøkelsen. I enkelte fylker er de fleste opplæringskontor samlokaliserte. Et eksempel er Næringslivets Opplæringshus i Rogaland hvor 15 opplæringskontor, som omfatter totalt 3 000 lærekontrakter, sitter samlet. I alle landets fylker var det opplæringskontor som svarte de var samlokaliserte med andre opplæringskontor. Det er likevel klart at det er ulik i hvor stor grad dette skjer. Våre tall indikerer likevel at det er mange kontor som er samlokaliserte i de fleste fylker, utenom Oslo/Akershus, Hordaland og Nordland.

Samlokalisering legger til rette for økt samarbeid mellom opplæringskontorene. 72 prosent av de opplæringskontorene som er samlokalisert med andre opplæringskontor svarte at har daglig kontakt med andre opplæringskontor, sammenlignet med 7 prosent blant de kontorene som ikke er lokalisert sammen med andre.

Samlokalisering av opplæringskontor representerer en strukturell endring man ikke skal undervurdere den mer langsiktige virkningen av. Selv om det kan være et ønske om et praktisk administrativt fellesskap som har gjort at de har valgt å samlokalisere seg, utvikler det seg raskt administrative fellestjenester, møter om felles behov og et uformelt sosialt fellesskap. Erfaringsoverføring skjer ved at nye opplæringskontor lærer av de mer erfarne. Dette utvikler seg med andre ord til felles fagmiljø som har fokus på fagopplæring. Ofte sitter det flere fagopplæringsadministratorer i et slikt fellesskap enn det sitter i fylkeskommunens fagopplæringsseksjon.

Tabell 6.1 Deler dere lokaler med andre opplæringskontor

	Ja	Nei	Sum
Bransje	56 %	44 %	100 %
Kommunal	32 %	68 %	100 %
Tverrfaglig	16 %	84 %	100 %
Ettfaglig	39 %	61 %	100 %
Totalt	43 %	57 %	100 %

N=237

Det er spesielt bransjekontor som er samlokalisert med andre, 56 prosent av disse oppgir at de deler lokaler med andre opplæringskontor. Færrest er det blant de tverrfaglige, hvor bare 16 prosent sitter i slike kontorfellesskap. Det siste henger åpenbart sammen med at disse kontorene ofte ligger i distriktene og dekker opp behovet for opplæringskontor der det ikke er grunnlag for ettfaglige eller bransjefaglige kontorer.

7 Opplæringskontorene, mellom fylkeskommunen og lærebedriften

7.1 Opplæringskontorene og fylkeskommunen³³

Selv om en del opplæringskontorer dekker flere fylkeskommuner, forholder de fleste seg bare til én fylkeskommune. Også de som forholder seg til flere fylkeskommuner, forholder seg hovedsakelig bare til en av disse. Slik sett oppstår det et fellesskap av opplæringskontorer, ofte samlokalisert, på den ene siden, og fylkeskommunen på den andre. Opplæringskontorenes fellesskap til fylkeskommunen som myndighet har ikke bare vokst fram nedenfra, men har i noen grad også vært dyrket fram av fylkeskommuner som har ønsket at opplæringskontorene skal samordne seg, for eksempel ved å velge et arbeidsutvalg, slik at fylkeskommunen kan forholde seg til dem samlet.

I flere av fylkeskommunene har man vært gjennom noen turbulente faser i arbeidet med opplæringskontorene, gjerne forbundet med at man utviklet forventninger til at opplæringskontorene skulle inngå i en form for iverksettingskjede med utgangspunkt i fylkeskommunale behov. Opplæringskontorene motsatte seg en slik rolle, og fylkeskommunene ser ut til å ha avfunnet seg med en situasjon hvor opplæringskontorene i liten grad kan styres via hierarkiske virkemidler, men i større grad må behandles som likeverdige.

I kontorene med lengst erfaring og med flest medlemsbedrifter finner en også holdninger som at opplæringskontoret har kontroll på, og styrer de fleste eller alle viktige oppgaver overfor lærebedriftene, og at de derfor i og for seg kan klare seg uten fylkeskommunen. Fylkeskommunen er nødvendig av hensyn til det formelle, slik som å signere lærekontrakter og hevinger, som enkelte uttrykker det. Det mest typiske er imidlertid at opplæringskontorene og fylkeskommunene har funnet en grei arbeidsdeling i det daglige.

På nettsidene til Rogaland fylkeskommune er oppgavene fylkeskommunen har til opplæring i bedrift ramset opp. Selv om de som har skrevet den sikkert vil si at den ikke er helt fyllestgjørende, kan den være et greit utgangspunkt for å se på i hvilken grad opplæringskontorene er inne på de samme oppgavene som fylkeskommunen mener er de sentrale.

- Kvalitetssikring av opplæring i lærebedrifter
- Formidling til læreplass
- Godkjenning av opplæringskontor, lærebedrifter og lærekontrakter
- Oppfølging av lærlinger og lære kandidater
- Oppfølging av lærebedrifter og opplæringskontor

³³ Deler av dette kapitlet bygger på Høst mfl. (2014b) og Høst og Michelsen (2014)

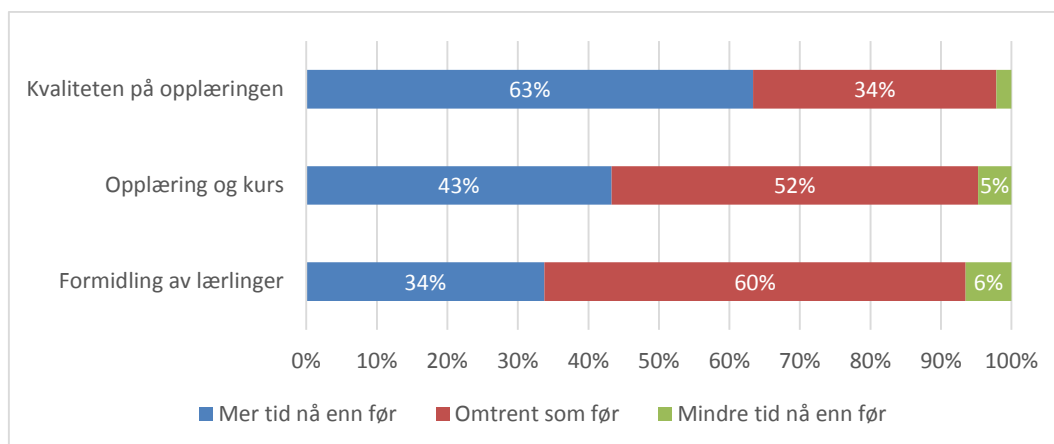
- Kurs for instruktører, faglige ledere og prøvenemnder
- Godkjenning av oppmelding til fag- og svenneprøver for lærlinger og praksiskandidater
- Godkjenning av oppmelding til kompetanseprøve for lærekandidater
- Utbetaling av tilskudd til lærebedrifter

7.1.1 Oppfølging og kvalitetssikring av opplæringen

Inntrykket fra de kontorene vi har besøkt, som også blir understøttet av undersøkelsen til opplæringskontorene, er at det særlig er i oppgaver knyttet til kvalitet i opplæringen at de har økt sin innsats de siste fem årene. Mens de fleste opplæringskontorene i 2013 oppgir å bruke omtrent like mye tid som fem år tidligere på formidling, mener flertallet at oppgaver knyttet til opplæringskvalitet har økt. Hovedmønsteret er at opplæringskontorene bruker mest tid på oppfølging av enkeltlæringer, særlig gjennom opplæringsbøker og gjennom deltakelse i halvårsvurderinger, og dels på andre måter.

Det er ikke enkelt å måle kvantitativt hva kontorene gjør gjennom en spørreundersøkelse. Vi har forsøkt å gjøre det på tre ulike måter. For det første ba vi opplæringskontorene rangere hvor mye tid de bruker på ulike oppgaver, dernest spurte vi om hvilken oppgave de bruker mest tid på, og til slutt har vi forsøkt å fange opp utviklingstendenser ved å spørre om hva de bruker mer tid på i dag, sammenliknet med for fem år siden. Samlet sett gir svarene på disse spørsmålene en godt bilde av opplæringskontorenes aktiviteter, og bekrefter i stort grad det vi fant gjennom våre besøk på enkeltkontorer.

Ser vi på endringene i tidsbruk siste fem år (se figur under), oppgir nesten to av tre kontorer at de bruker mer tid på kvalitet i opplæringen nå enn fem år tidligere, mens bildet er motsatt når det gjelder formidling av lærlinger og kurs, hvor nær to av tre mener de bruker like mye (eller mindre) tid nå enn for fem år siden.



Figur 7.1 Er det endring i hva dere bruker tid på nå, sammenliknet med for fem år siden?

Det er også interessant å se at det i særlig grad er de tverrfaglige opplæringskontorene, dernest de kommunale kontorene som opplever at de bruker mer tid nå enn før på oppfølging av kvaliteten på opplæringen, henholdsvis 81 og 72 prosent. Dette antyder at særlig denne typen kontor har endret sin innretning på arbeidet etter at opplæringsloven ble endret i 2007, med mer vekt på kvalitet og kvalitetssystemer. Det at de ettfaglige og bransjefaglige kontorene ikke bruker tilsvarende mer tid nå på kvalitetsarbeid, antyder at de har brukt mye tid på dette hele tiden. Lovendringen har trolig hatt mest effekt i de tverrfaglige og kommunale kontorene.

Mens et fagopplæringskontor på midten av 1990-tallet årlig kunne ha opptil et par tusen bedriftsbesøk, og antallet besøk var en indikator på kvalitet, er dette i dag gjerne redusert til noen titalls besøk i løpet av et år (Michelsen og Høst 2013). Dette kan betraktes som at fylkeskommunen utøver mindre kontroll

av kvaliteten på opplæringen i bedrift. En annen måte å se dette på er at fylkeskommunen nå jobber på en annen måte, og mer i tråd med idealet om styring på distanse. Oppgaven med å besøke lærebedriftene er i sin helhet forskjøvet ut i opplæringskontorene der man har slike. Et middels stort opplæringskontor med 70-80 lærekontrakter vil gjerne ha et par hundre besøk i lærebedrifter pr. år. Med 10-30 opplæringskontor i hvert av fylkene, betyr det at det i et gjennomsnittlig fylke vil være flere tusen lærebedriftsbesøk i året, noe som trolig innebærer en opptrapping i forhold til situasjonen før Reform 94. Forskjellen er at det nå er opplæringskontorenes folk, og ikke fagopplæringskontorene eller fylkeskommunen som kommer på besøk. Besøkene fra fagopplæringskontorene og opplæringskontorene dreier seg i stor grad om det samme; i hvilken grad driver bedriften forsvarlig opplæring og hva slags systemer har de for å dokumentere og følge opp dette. Det er likevel ikke helt sammenlignbart, fordi opplæringskontoret samtidig har overtatt noen av lærebedriftens oppgaver, noe vi skal komme tilbake til.

7.1.2 Formidling av lærlinger

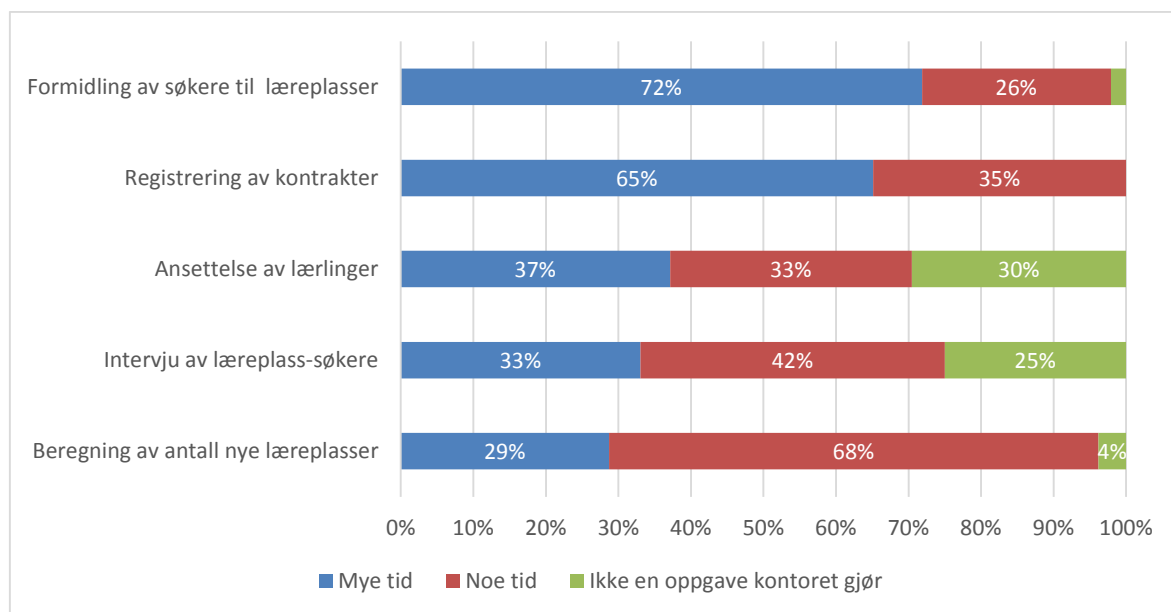
Med Reform 94 kom en ny stor oppgave, nemlig offentlig lærlingformidling, en oppgave som vanskelig hadde latt seg gjennomføre uten opplæringskontorene som mellomledd mellom fylkeskommunene og bedriftene. Dette handler i aller høyeste grad også om kvalitet i opplæringssystemet, selv om det ikke er opplæring. En kunne kanskje definere det som inntakskvalitet. Det bidrar til at overgangen fra skole til lærebedrifter fungerer best mulig. I dag formidles rundt 80 prosent av lærlingene gjennom opplæringskontorene. Denne oppgaven kom samtidig med at den store bølgen av nyetableringer av opplæringskontor, og har således aldri vært en ren fylkeskommunal oppgave. Opplæringskontorene er i de fleste fylker viktige allerede i dimensjoneringsprosessen ved at de sitter på viktig kunnskap om rekrutteringsbehov og muligheter for lære plasser. Ofte har de intensjonsavtaler med sine medlemsbedrifter, et verktøy som ble forlatt av de fleste fylkeskommunene få år etter Reform 94 (ibid.). Fylkeskommunen vil i etterkant kunne vurdere tallet på faktisk inngåtte lærekontrakter, og drøfte eventuelle diskrepanser mellom dette og opplæringskontorenes opprinnelige vurderinger. Rogaland utmerker seg ved å knytte dimensjoneringen av skoletilbudet svært tett opp mot det antall lærekontrakter ulike fag og bransjer erfaringsmessig har klart å stille. Slik etableres det en form for forhandling om skoletilbudet mellom fylkeskommunen og opplæringskontorer som representerer spesifikke bransjer.

Selve formidlingen av lærlinger organiseres formelt sett av fylkeskommunen, som også er en garantist for at alle søkere blir eksponert for lærebedrifter i sitt fag. Men i praksis skaffer mange seg lære plass på egenhånd, ofte som følge av praksisutplassering. I noen bransjer sørger imidlertid opplæringskontorene for en systematisk oppfølging av formidlingen og har en løpende oversikt over bedrifter som mangler lærlinger og søkere som mangler lære plass. Denne oppgaven ivaretar også fylkeskommunene, men de har ikke muligheter til å opptre så effektivt, fordi de har en større avstand til bedriftene. De mest effektive opplæringskontorene øver også et betydelig press på bedriftene for at de skal ta ansvar for opplæringen gjennom å rekruttere lærlinger. På den annen side skiller opplæringskontorene seg fra fylkeskommunen gjennom at de i større grad bidrar til å selektere ut de elevene de antar ikke vil kunne lykkes som lærlinger, noen ganger etter andre kriterier enn fylkeskommunen benytter. Fylkeskommunen på sin side kan i visse tilfeller tilby ekstramidler for at opplæringskontorer (og bedrifter) skal være villige til å ta inn vanskelig formidlingsbare lærlinger. Slik sett har både fylkeskommunen og opplæringskontorene svært viktige roller i formidlingen, dels overlappende og dels ulike.

Tidsbruk formidling og rekruttering

For opplæringskontorene er det å sørge for tilgang på det nødvendige antallet lærebedrifter og lærlinger en forutsetning for å drive opplæring. Rekrutteringsarbeidet kan dreie seg om alt fra å besøke skoler, bidra til å få elever utplassert i bedriftene, stille opp på utdanningsmesser til det å være et synlig kontaktpunkt for fagene. Det er imidlertid formidling som ut fra både besøk ved opplæringskontorene og kvantitative data, ser ut til å være den mest tidkrevende oppgaven på dette området, konsentrert fra mars og fram til over sommeren hvert år (Høst mfl. 2014a). En del av

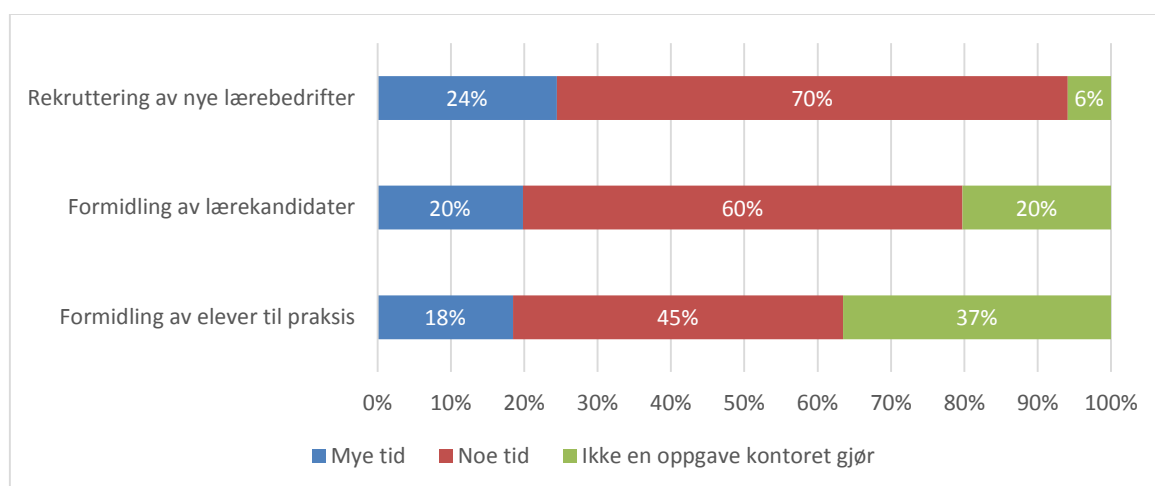
opplæringskontorene tar imot alle eller de fleste av søkerne til læreplass i sine fag i sin region, og spiller således en helt avgjørende rolle for at søkere får læreplass.



Figur 7.2 Formidlingsaktiviteter

Mange, i alt 72 prosent, sier de bruker mye tid på formidling av søkere til læreplasser – kontorene opplever også at de bruker mye tid på administreringen av kontrakter. Færre bruker mye tid på selve ansettelsen og intervju av potensielle lærlinger. Beregning av antall nye læreplasser er også noe nesten alle opplæringskontor driver med. Vi skal senere se på hvordan fordelingen av disse aktivitetene fordeler seg mellom bedriftene og opplæringskontorene.

Det er også andre aktiviteter som hører til formidlingsarbeidet. Det gjelder rekruttering av nye lærebedrifter, formidling av lærekandidater, og formidling av elever til praksis, eller prosjekt til fordypning. Som vi ser i figuren under, er det færre opplæringskontor som svarer de bruker svært mye tid på dette, sammenlignet med aktivitetene i figuren over. Likevel svarer en av fire kontorer at de bruker mye tid på rekruttering av nye lærebedrifter, og 70 prosent noe tid.



Figur 7.3 Andre formidlingsaktiviteter

N=236

7.1.3 Godkjenning av nye lærebedrifter, lærekontrakter og hevinger

Opplæringskontorene har gradvis tatt på seg oppgaver innenfor sentrale områder for faktisk vurdering og kontroll av kvalitet i opplæringen. Godkjenning av lærebedrifter er en av dem. Denne oppgaven var tidligere tillagt yrkesopplæringsnemnda. Ifølge opplæringsloven (fra 2007) skal yrkesopplæringsnemnda nå vurdere og uttale seg om godkjenning av nye lærebedrifter, før fylkeskommunen gjør det formelle vedtaket. I mange, trolig de fleste fylkeskommuner, er i dag også vurderingen av nye lærebedrifter delegert fra yrkesopplæringsnemnda (y-nemda) til den fylkeskommunale administrasjonen. I Rogaland, som representerer et unntak, overlater y-nemnda vurderingen til fagopplæringsetaten, men har selv beholdt godkjenningsretten, eller mer korrekt, fått delegert den tilbake til fra fylkeskommunen (Michelsen og Høst 2013). Men både her og i de fleste fylkeskommuner lener man seg tungt på opplæringskontorene også i selve vurderingen, rett og slett fordi disse både har større kapasitet og kjennskap til bedriftene.

Fordi opplæringskontorene også er lærebedrifter, praktiserte en del fylkeskommuner dette tidligere slik at de godkjente opplæringskontorene som lærebedrifter, mens disse deretter sto for godkjenning av de nye lærebedriftene som ble medlem hos dem. Loven ble imidlertid skjerpet i 2007, og den stiller nå krav om at også hver enkelt bedrift i et opplæringskontor skal godkjennes av fylkeskommunen. I de fleste opplæringskontorene vi besøkte, uavhengig av fylke, var det klare inntrykket at, tross lovskjerpelsen fra 2007, så blir fortsatt opplæringskontorene fortsatt gitt tilliten å foreta den reelle vurderingen av nye lærebedrifter, mens den formelle godkjenningen deretter blir gitt av fylkeskommunen. I noen fylkeskommuner er fagopplæringsetaten med opplæringskontorene ut og besøker nye lærebedrifter.

80 prosent av opplæringskontorene på landsbasis oppgir også at de bruker mye eller noe tid på godkjenning av nye lærebedrifter. Ett av landets største opplæringskontorer opplyste at de brukte prøvenemndene som rådgivere når de var i tvil om en bedrift burde godkjennes.

Inngåelse av lærekontrakter blir gjort av opplæringskontoret for 80 prosent av lærlingene, med senere godkjenning og påtegnning av fylkeskommunen. Her er det imidlertid ulike praksiser når det gjelder hvem som fyller ut detaljer med hensyn til ting som manglende karakterer i skolefag, og avkortning av læretid som følge av tidligere utdanning. Noen opplæringskontorer gjør dette, fordi de opplever at de har best oversikt, ikke minst over voksne lærlingers bakgrunn. De opplever imidlertid at enkelte fylkeskommuner etterpå sender egne, før-utfylte lærekontrakter som gjør at opplæringskontoret må ta en ekstra runde ut i bedriften for å få signert ny kontrakt, noe som skaper kraftig irritasjon.

Også i saker om heving av lærekontrakter skjer normalt den viktigste delen av saksbehandlingen på opplæringskontorene, og selv om sakene ikke er mange, oppgir mange kontorer at dette er noe av det de bruker mye tid på. Fylkeskommunen blir før eller siden trukket med i saksbehandlingen, i vanskelige saker ofte på et tidlig tidspunkt, lenge før den formelle avgjørelsen som ligger hos fylkeskommunen. Det vil være en belastning for begge parter om man skulle komme til ulik konklusjon.

I saker som gjelder tilbaketrekkning av godkjenning som lærebedrift, vil opplæringskontoret alltid ha en sentral rolle når det gjelder egne bedrifter. Likevel er det veldig bekvemt da å kunne si at det er fylkeskommunens sak å stå for en formell avgjørelse.

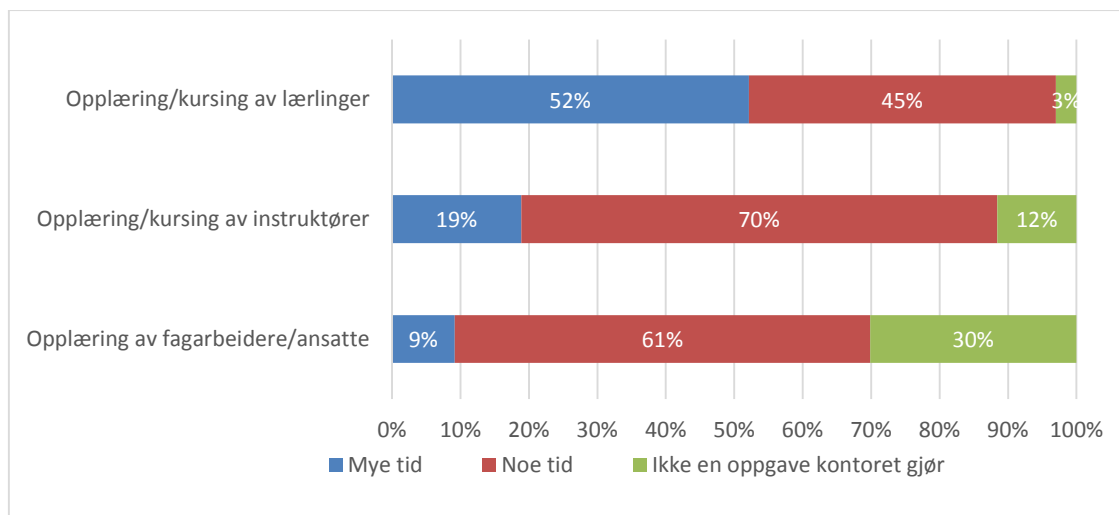
Også oppmelding til fagprøve er det opplæringskontoret som står for, mens det er fylkeskommunen som godkjenner denne.

7.1.4 Teoriundervisning

Opplæringskontorene bruker mye tid på kurs for lærlingene. Dette omfatter mange ulike typer kurs, men de viktigste er trolig de som omfatter såkalt restteori, dvs. teori som hører inn under Vg3. Dette skjer i liten grad i konkurranse med de videregående skolene, fordi disse skolene ikke har hatt en slik oppgave. Det samme gjelder fagkurs innenfor særlige tema som skal være en støtte i bedriftsopplæringen. Lærlinger med full opplæring i bedrift får sin teoriopplæring i noen grad i

opplæringskontorene, og i noen grad i skolen. Vi kjenner ikke til at det er særlig stor konkurranse om disse oppgavene, ikke minst fordi det koster skolen mye å sette i gang slike. Fellesfagsundervisning forstås i hovedsak av skolen, men ikke bare. Ett av de offentlige opplæringskontorene kjører blant annet egne kurs for påbygning til generell studiekompetanse til sine lærlinger.

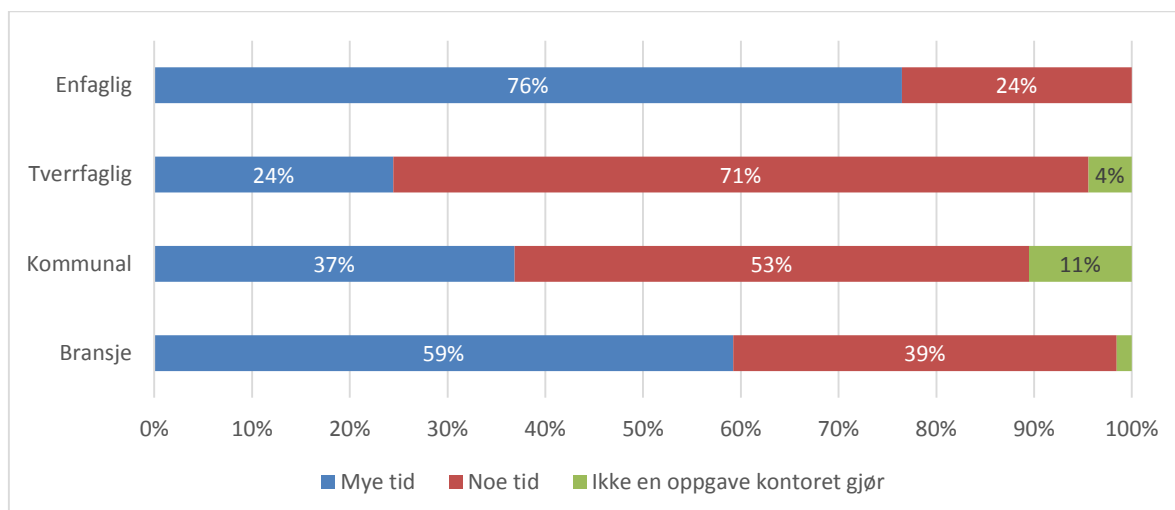
I vår spørreundersøkelse skilte vi mellom kurs av lærlinger, kurs av instruktører og kurs av medlemsbedriftenes ansatte utover kursing bare av instruktører.



Figur 7.4 Hvor mye tid bruker dere på

N=234

De aller fleste arrangerer noen type kurs, 97 prosent av opplæringskontorene arrangerer en eller annen form for kurs. Flest sier de bruker mye tid på kursing av lærlinger, 52 prosent. Bare tre prosent av kontorene bruker ikke noe tid på kurs av lærlingene. Det er også en del som sier de bruker mye tid på kursing av instruktører, 19 prosent. Relativt få sier de bruker mye tid på opplæring av fagarbeidere/ansatte utover instruktørkursing, ni prosent. Det er noe flere som gjør dette i de ettfaglige kontorene – i alt 15 prosent.

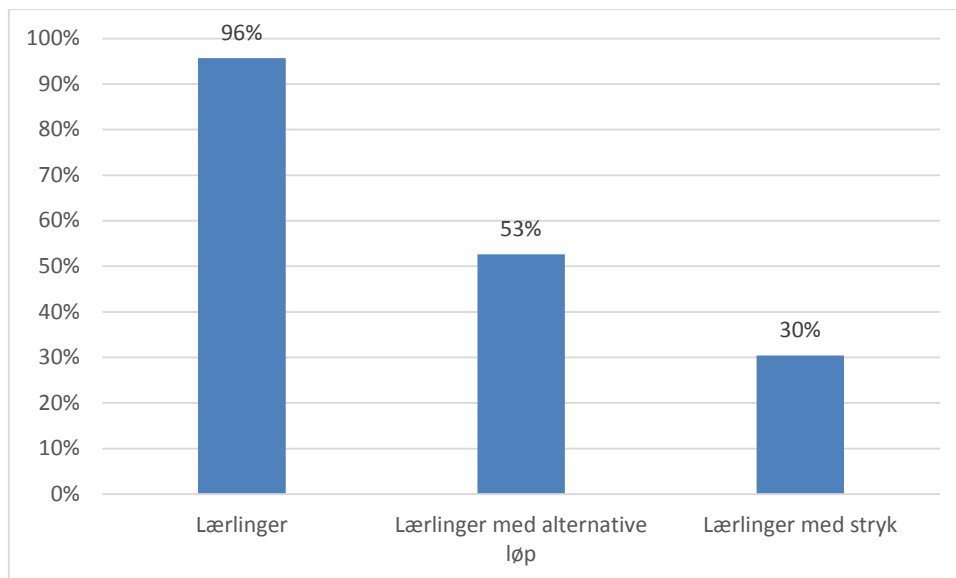


Figur 7.5 Opplæring/kurs av lærlinger. Prosent. Type opplæringskontor.

N=233

Figuren over viser tydelig forskjellen på de ettfaglige og bransjefaglige på den ene siden, og de tverrfaglige og kommunale på den andre siden. Kursing er en form for faglig oppfølging som vil kreve faglig kompetanse ved den enkelte opplæringskontor. En slik faglig kompetanse er det av naturlige grunner ikke mulig å forvente at kommunale eller tverrfaglige kontor har, all den tid de omfatter en rekke ulike fagområder. Som vi ser, er det likevel mange kommunale kontor som tilbyr kurs.

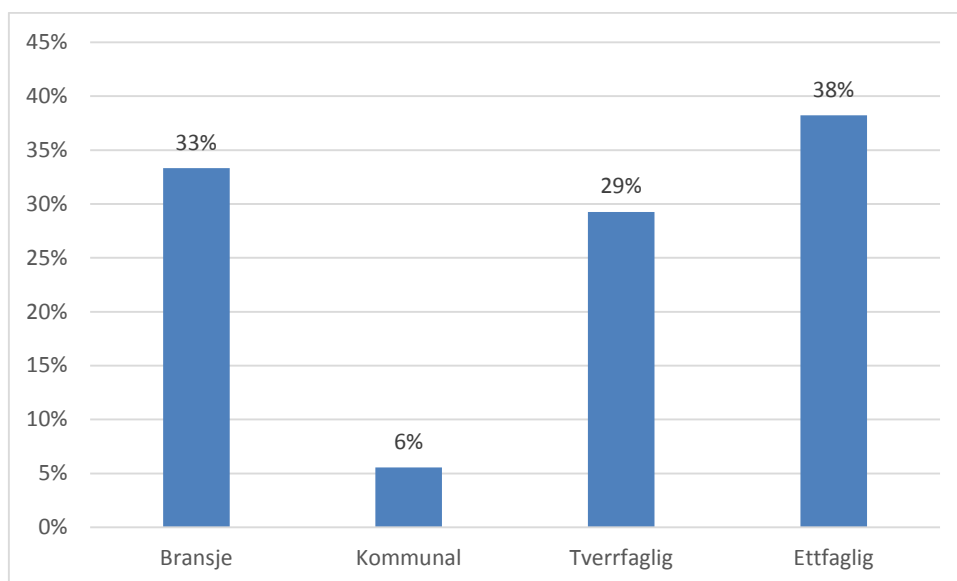
Av de 97 prosent som arrangerer kurs, arrangerer de aller fleste kurs rettet mot lærlingene. Det er også en del som har egne kurs for lærlinger som går i alternative løp. Dette vil i hovedsak si lærlinger som tar hele eller større deler av læretida i bedrift. Alle typer opplæringskontor har slike typer kurs, men det er mest vanlige hos de ettfaglige kontorene.



Figur 7.6 Hvem er kursene rettet mot. Andel som svarer de har slike kurs.

Flere kryss mulig. N=230

Kurs for lærlinger med stryk er i hovedsak ulike tilbud som sørger for at lærlingene som ikke har bestått obligatoriske fag fra Vg1 og Vg2 får bestått, slik at de kan ta fagprøve. Som vi så over er det 30 prosent av kontorene som arrangerer slike kurs. Det er likevel stor forskjell mellom de ulike typene kontor i hvor stor andel som har slike kurs.



Figur 7.7 Arrangerer kurs for lærlinger med stryk, blant de som arrangerer kurs.

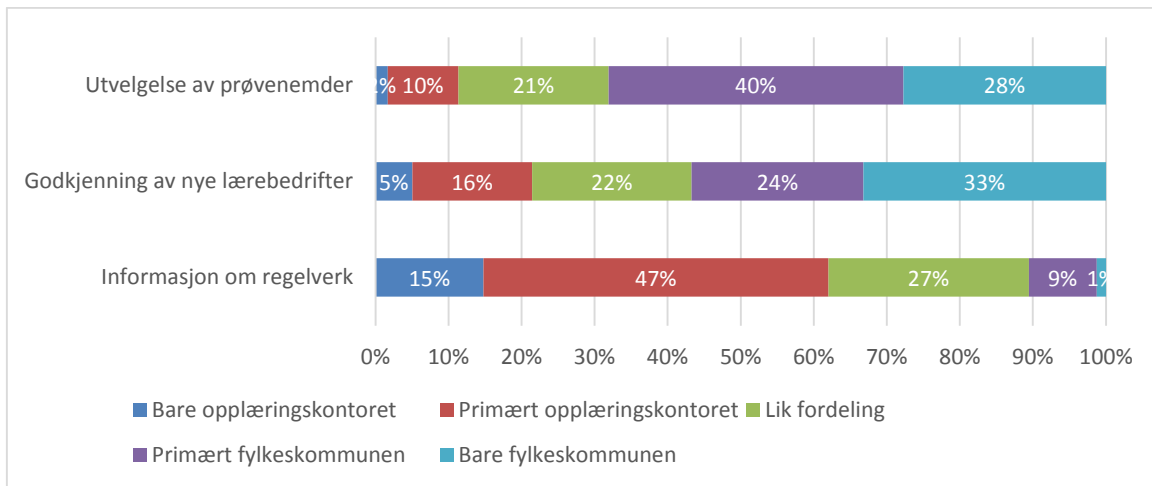
N=225

Igjen er det spesielt i de bransje-faglige og de ettfaglige, og til dels de tverrfaglige at de arrangerer slike kurs. At det er så få kommunale kontorer som har slike kurs, henger trolig sammen med at det er mindre tradisjon for å rekruttere lærlinger med stryk i offentlig sektor (Høst mfl. 2014a).

7.1.5 Andre oppgaver

Fylkeskommunen er ifølge våre intervjuer av opplæringskontor i tillegg ivrig etter å trekke opplæringskontorene inn i ulike prosjekter, ofte arbeid rettet mot de søkerne som ikke er så enkle å formidle. Opplæringskontorene deltar i stor grad i denne typen prosjekter, men de stiller seg noe ulikt til slike initiativ, både avhengig av egne bedrifters etterspørsel etter lærlinger, og det generelle arbeidspresset ved kontoret.

En annen oppgave er oppnevning av medlemmer til prøvenemder. Denne oppgaven lå tidligere under yrkesopplæringsnemnda. Den ble i 2007 overført til fylkeskommunen, men y-nemndene skal fortsatt komme med forslag. Imidlertid brukes også her særlig de store opplæringskontorene. Disse har et stort nettverk av folk som kan gå inn i slike oppgaver. Slik sett kan opplæringskontorene i en del tilfeller sies å ikke bare tilby praktisk avlastning for fylkeskommunen, men også å representere fagenes lokale støttepunkter.



Figur 7.8 Arbeidsfordeling mellom opplæringskontor og fylkeskommune, i følge opplæringskontorene.

N=237

Ut fra denne figuren ser vi at opplæringskontorene i stor grad har tatt over en viktig funksjon fra fylkeskommunen, nemlig den som går på informasjon om fagopplæringens regelverk til potensielle lærlinger, og spesielt til lærebedrifter. Dette henger også sammen med det omfattende arbeidet mange opplæringskontor gjør for å gjøre fagutdanningen generelt, og sine fag spesielt, kjent hos foreldre, potensielle lærlinger og næringsliv.

Mange opplæringskontor bistår også i formidlingen av elever til bedrifter i prosjekt til fordypning, selv om dette ikke er en oppgave de på noen måte er forpliktet til. Dette kan forklares i rollen de spiller for å skaffe bedrifter lærlinger. Her er utplasseringer et viktig redskap.

7.1.6 Fylkeskommunens oppfølging av opplæringskontorene

På samme måte som en del opplæringskontor mener fylkeskommunen er overflødig, finnes det i fylkeskommunene også oppfatninger om at en del opplæringskontorer er i stor grad seg selv nok, at de tar for lite samfunnsansvar. Generelt ser imidlertid det ut til å herske en stor grad av tillit mellom opplæringskontorene og fylkeskommunen. Selv om man er fullstendig på det rene med grensen mellom disse to institusjonene, er ikke dette noe man legger stor vekt på å markere. Opplæringskontorenes daglige kontakt med fylkeskommunen foregår i all hovedsak med de som arbeider med fagopplæringsspørsmål, og det å bygge opp gode personlige relasjoner tillegges stor vekt. For både opplæringskontorene og fylkeskommunene er det å finne en god arbeidsdeling av særlig betydning, fordi de i mange av oppgavene er avhengige av hverandre.

Den mer formelle samhandlingen mellom fylkeskommunen og opplæringskontorene arter seg noe ulikt i de forskjellige fylkeskommunene. I noen fylkeskommuner deltar fylkeskommunen på møter i arbeidsutvalg eller styrer for opplæringskontorene. I andre har man regelmessige møter med opplæringskontorene, ofte basert på at disse er samlokalisert. 92 prosent av opplæringskontorene oppgir at de har formelle arenaer for dialog mellom opplæringskontor og fylkeskommuner. En del fylkeskommuner avholder hvert år, eventuelt hvert annet eller tredje år, møter med opplæringskontorene for å ivareta kvalitetssikringen av opplæringskontoret som lærebedrift og representant for enkeltbedrifter. Dette har sin parallell i den såkalte styringsdialogen mellom fylkeskommunen og skolene.

De formelle møtene forankres gjerne i opplæringslovens bestemmelser som blant annet sier at lærebedriften/opplæringskontoret må ha en lokal plan for opplæringen, et internt kvalitetssikringssystem for opplæringen og at de rapportere om opplæringen til fylkeskommunen. I tillegg må opplæringskontoret ha vedtekter som regulerer forholdet mellom kontoret og

medlemsbedriftene. Vedtektene skal fastsette hva den enkelte bedrift skal gi av opplæring, og delingen av lærlingtilskuddet. Slike møter har hovedsakelig form av dialog og veiledning. Verken fylkeskommunen eller opplæringskontoret har normalt interesse av at saker stilles på spissen. Likevel er det noen ømme punkter. Noen fylkeskommuner ber om regnskap fra opplæringskontorene, selv om de fleste kontorer, som lag eller forening, ikke har noen plikt til å legge fram regnskap overfor fylkeskommunen. De står kun ansvarlig overfor sine medlemmer. De aller fleste legger likevel fram regnskap, men det forekommer at opplæringskontor nekter dette, mest av prinsipielle årsaker. Selv om de trolig har formelt rett til dette, men det kan skape et anstrengt forhold til fylkeskommunen.³⁴

7.2 Opplæringskontorene og bedriftene

Opplæringskontorene er definert som lærebedrifter. Samtidig er deres oppgaver ikke som en ordinær lærebedrifts. De er i stedet et organ for en gruppe lærebedrifter som igjen eier eller kontrollerer kontoret. Kontorenes aktiviteter er avgrenset av hva medlemsbedriftene vil gi dem av midler og hvilke oppgaver bedriftene mener disse skal gå til. Hvis en skal se på hvilke oppgaver opplæringskontorene har, eventuelt har overtatt fra lærebedriftene, er det i svært liten grad, oppgaver som erstatter den daglige, praktiske opplæringen. Mange kontorer arrangerer riktignok faglige kurs for lærlingene, men dette er heller ikke en oppgave bedriftene selv har gjort tidligere, eller er i stand til, annet enn hvis de er veldig store. «For å si det enkelt tar vi oss av papirarbeidet slik at dere kan bruke tiden på den praktiske opplæringen», oppgir et opplæringskontor til potensielle lærebedrifter på sine nettsider. Dette innebærer realiteter og formaliteter rundt godkjenning som lærebedrift, opprettelse av lærekontrakter, hevinger av lærekontrakter, og oppmelding til fagprøve. I det daglige handler det imidlertid hovedsakelig om oppfølging av de formelle kravene til opplæringen.

De regelmessige bedriftsbesøkene knyttet til oppfølging av lærlingene, som normalt gjennomføres minst en gang i halvåret, er den viktigste direktekontakten opplæringskontoret har med medlemsbedriftene. I tillegg kommer hyppig kontakt på telefon og mail mellom disse besøkene. Til sammen gjør dette at det etter hvert etableres person-relasjoner mellom opplæringskontorets folk og den opplæringsansvarlige i lærebedriften. Representanten fra opplæringskontoret danner seg et inntrykk av bedriftene og de som tar seg av opplæringen, og forsøker å tilpasse sin aktivitet til dette. Kunnskapen om fagopplæringssystemet, lover og regler, om fylkeskommunale forhold, og ikke minst de elektroniske oppfølgingsverktøyene som er utviklet, gjør at opplæringskontoret får en form for autoritet til lærebedriften. Opplæringskontorene er eid av bedriftene, og oppfattes av bedriftens folk som å representere «deres egne». Dette gjør det også legitimt for opplæringskontoret å bruke sin autoritet til noen ganger å påpeke ting som ikke er slik de skal i opplæringen, uten at det oppfattes som kontroll eller utidig innblanding. Det er likevel begrensninger i dette, og det er klare forskjeller mellom kontorene. I den ene enden finner man opplæringskontorer som nærmest representerer laugene, altså de ettfaglige håndverkskontorene. Disse kontorene er ikke engstelige for å si klart fra til bedrifter man mener har ting å rette opp i når det gjelder opplæringspraksiser og behandling av lærlinger. Opplæringskontoret representerer her nærmest fellesinteressen eller «faget» overfor lærebedriftene. Gjentatte hevinger, dårlige mottakspraksiser og manglende kvalitet i opplæringen blir trusler mot fellesinteressen. I den andre enden finner man opplæringskontoret som skal yte service til nye lærebedrifter i flere eller mange ulike fag, og som stort sett må gi råd på et mer generelt nivå. Nå er vilkårene annerledes, og bindingene mellom opplæringskontor og medlemsbedrifter er trolig av en annen karakter, med mindre vekt på tradisjonelle verdier. Disse kontorene vil være i en annen situasjon til å påpeke svakheter, og må trolig i større grad vise til formelle bestemmelser og til fylkeskommunen.

Samtidig vil bedrifter som ikke følger aksepterte standarder kunne undergrave kontorets og eventuelt også fag- eller bransjeområdets rennommé. Det gir opplæringskontoret et rasjonale for også å ta opp

³⁴ Se notat fra gjennomgang som Akershus fylkeskommune gjorde av sine opplæringskontor i 2014. Sakskart til møte i Hovedutvalg for utdanning og kompetanse, 03.06.2014: ... «kun et av kontorene bestrider vår rett til innsyn i økonomien. Dette kontoret har tidligere motsatt seg AFK sin rett til pålegg om innsending av arbeidsavtaler sammen med lærekontrakter, forholdet er håndtert av AVO (avdeling for videregående opplæring) i samarbeid med juridisk stab.

kritikkverdige saker med enkeltbedrifter, og i ytterste fall true med at de ikke får formidlet lærlinger. Oppfølging av lærlinger som har problemer er imidlertid en langt hyppigere nevnt aktivitet. Dette omfatter lærlingens problemer med å tilpasse seg jobb, men kan også omfatte konflikter mellom lærling og bedrift. Opplæringskontoret vil være ansvarlig for å finne en ny bedrift til lærlingen om læreforholdet ikke skulle fungere. Derfor har kontorene et sterkt incentiv til å løse konflikter før det går så langt.

7.2.1 Den digitale opplæringsboka

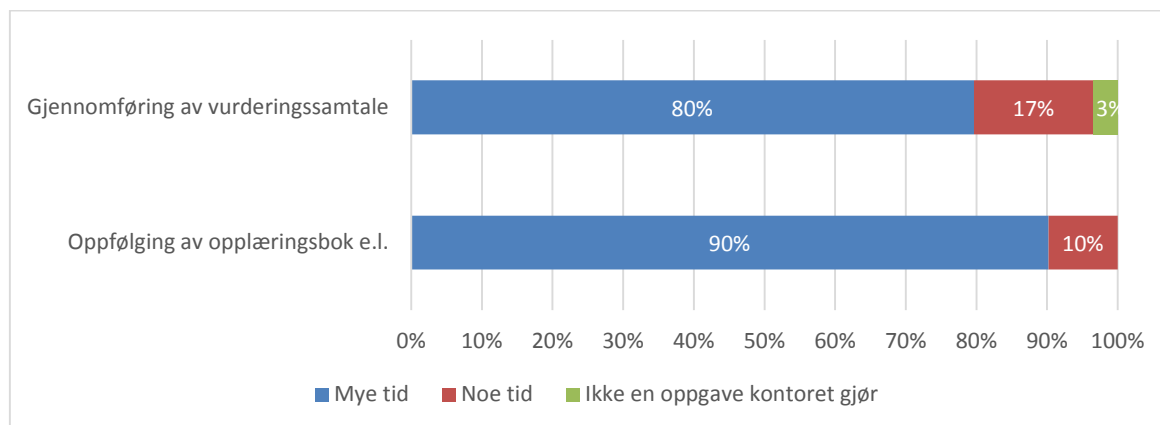
Lærlingene blir individuelt koplet til opplæringskontoret som avtalepart i det de inngår lærekontrakt, og kontoret følger lærlingen herfra og frem til oppmeldingen til fagprøve. I de fleste kontorer skjer dette gjennom digitale opplæringsbøker eller -verktøy. Disse har ulike tilblivelseshistorier, og er i stor grad bransjevis. Dels handler det om at opplæringsbøkene, som i seg selv har en lang historie, gradvis har blitt digitalisert. Dels er det slik at prosessen med å lage slike digitale oppfølgingsverktøy fikk et løft gjennom forsøket med gjennomgående dokumentasjon (Høst mfl. 2012). Forslaget om et slikt system kom fra Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen (SRY), og ble i stor grad begrunnet som et tiltak for å kompensere for problemene man mente var skapt gjennom de brede programmer og generelle læreplaner yrkesfagene fikk gjennom reformen Kunnskapsløftet (ibid.). Man mente det var vanskelig å vite hva elevene egentlig hadde vært gjennom, og ønsket et system for å dokumentere dette, både i skole og bedrift. Utdanningsdirektoratet pekte i utgangspunktet på flere problematiske sider ved en slik ordning, ikke minst juridiske. I tillegg mente man at en gjennomgående dokumentasjon ikke var i takt med *Vurdering for læring*, som representerer utdanningsmyndighetens storsatsing for å heve kvaliteten i opplæringen gjennom underveisvurdering. Partene i arbeidslivet fikk likevel til slutt gjennomslag for å prøve ut systemet, men en av forutsetningene var at systemet ikke skulle inneholde vurdering, kun dokumentasjon av hva elevene og lærlingene hadde vært gjennom. Evalueringen av forsøket med gjennomgående dokumentasjon viste at et slikt system hadde noe ujevn oppslutning innenfor de ulike fagområdene, og at det i stor grad var bransjene innenfor de tradisjonelle områdene av fagopplæringen som var drivkreftene for å få til et slikt system. Lærebedriftene selv var lite aktive i å ta i bruk systemene, som i stedet var helt og holdent drevet av opplæringskontorene (ibid.). Samtidig viste det seg under forsøket at systemene i liten grad ble gjennomgående fra skole til bedrift. I stedet ble de i første omgang primært konsentrert om bedriftsopplæringen. Uavhengig av den langdryge formelle behandlingen forslaget om gjennomgående dokumentasjon har blitt sittende fast i, har de opplæringskontorene som hadde etablert elektroniske dokumentasjonssystemer fortsatt å utvikle og bruke disse. Til tross for at det var de tradisjonelle lærlingbransjene som var mest aktive i forsøket, ser dokumentasjon og oppfølging av opplæringen gjennom digitale verktøy ut til å spre seg raskt også til de nyere sektorene av fagopplæringen, og til opplæringskontorer som i utgangspunktet ikke hadde slike. Dette ser ut til å drives fram av ulike hensyn, og imøtekomme mange aktørers interesser. Systemene er stort sett bygget opp ut fra strukturen og innholdet i læreplanene. Utover dette inneholder de ulik grad av og ulike former for konkretisering av disse målene. For opplæringskontorene tilbyr de en enkel metodikk for å følge opp lærlingene og dermed bedriftene. Opplæringsbøkene er nettbaserte, og gir opplæringskontoret til enhver tid adgang til å gå inn og sjekke om lærlingene har vært aktive i å dokumentere. Ikke minst har tverrfaglige kontorer begynt å bruke disse. Dette skyldes trolig at disse oppfølgingsystemene er redskaper kontorer som dekker svært ulike fag, og som ikke har den spesifikke faglige kompetansen, kan benytte seg av. I kontrast til dette velger noen kontorer med sterk faglig forankring å benytte en mer tradisjonell opplæringsbok på papir.

Oppfølgingen av lærlingene via disse systemene, enten de er elektroniske eller papirbaserte, framstår som en hovedaktivitet i opplæringskontorene vi har besøkt. Dette ser ut til å være i tråd med en nasjonal trend, hvor 90 prosent av opplæringskontorene på landsbasis oppgir at dette er noe de bruker mye tid på, og det er høyere enn for noen annen enkeltoppgave. Det må betraktes som en kjerneoppgave for opplæringskontorene, og det er ikke noen kontorer som oppgir at de ikke bruker tid på dette.

Dokumentasjonssystemene spiller også en sentral rolle som utgangspunkt for de såkalte halvårssamtaler med lærlingen, som nesten like mange opplæringskontor oppgir at de bruker mye tid på. Her er det opplæringskontorene som normalt sett har hovedregien, selv om dette etter bestemmelsene skal være en samtale mellom lærling og instruktør/faglig leder i den aktuelle lærebedriften. I disse samtalerne gjennomgås hva lærlingen har vært gjennom av opplæring og oppgaver i bedriften, og dette vurderes med tanke på læreplanens mål.

Den digitale opplæringsboka fungerer i denne sammenhengen både som en veileder som konkretiserer relativt abstrakte læreplanmål i form av relevante arbeidsoppgaver i bedriften, og som et sted lærlingen loggfører slike aktiviteter. I de fleste dokumentasjonssystemene er det også, til tross for motstanden mot dette fra utdanningsmyndighetene, en egen funksjon for lærlingens egenvurdering og faglig leders vurdering av måloppnåelse. Oppfølging av lærlingene fra opplæringskontorenes side skjer i stor grad gjennom opplæringsbøker. Disse er i økende grad elektroniske, og ofte web-baserte. Det betyr at opplæringskontorene løpende kan følge med på om lærlingenes aktivitet registreres i opplæringsbøkene. I tillegg til dette er opplæringskontorene normalt ute i bedriftene minimum ved hver halvårsvurdering av lærlingene. Parallelt med dette følges bedriftene opp, dels gjennom bistand til å utforme lokale opplæringsplaner, dels gjennom at opplæringen rapporteres og kvalitetssikres gjennom opplæringsbøkene og halvårsvurderingene.

Vi ba kontorene rangere hvor mye tid de brukte på ulike oppgaver knyttet til kvalitetsarbeidet:



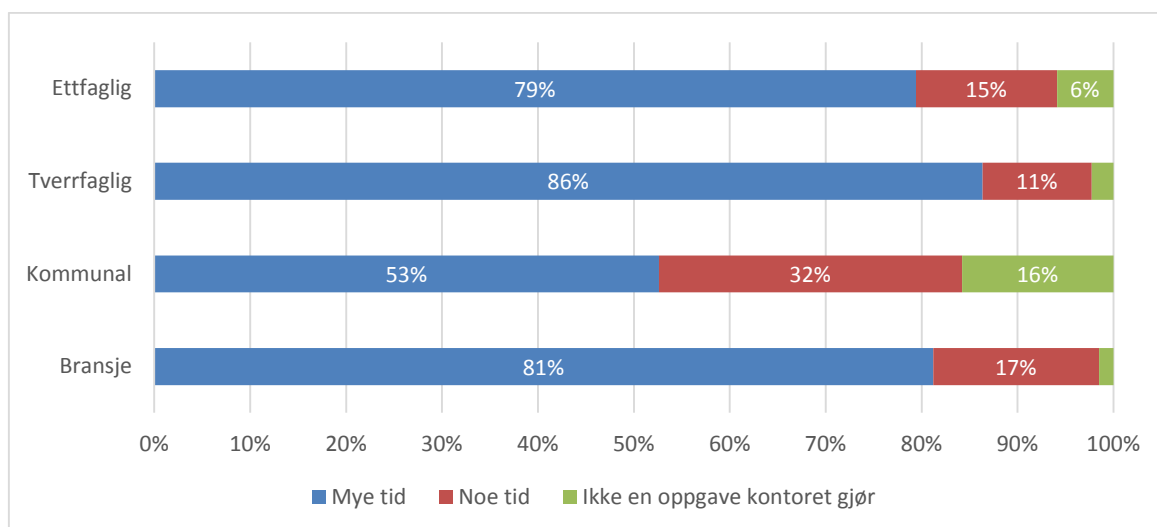
Figur 7.9 Hvor mye tid bruker du på ... Opplæringskontorene.

N=235-236

Hele 90 prosent sier at de bruker mye tid på oppfølging av opplæringsbøker. Også mange svarte at de bruker mye tid på gjennomføring av vurderingssamtaler, 80 prosent sier de bruker mye tid på dette.³⁵ Opplæringskontorene fikk også anledning til å nevne andre typer kvalitetsoppfølging av lærlinger og bedrifter. Det var mange som pekte på oppfølging av lærlinger med spesielle utfordringer og oppfølging av lærlinger med problemer eller uoverensstemmelser med lærebedriften. En del pekte også på at de brukte mye tid på å følge opp lærekandidater.

Ut fra figuren over, ser vi at de fleste opplæringskontorene bruker mye tid på halvårssamtaler med lærlingene i bedriften. Vi ser likevel at det er en del kontorer som sier de bruker mindre tid på dette, og her finner vi et skille mellom de ulike typene opplæringskontor.

³⁵ Dette er også drøftet i Høst og Michelsen (2014) sin analyse av opplæringskontorenes rolle i kvalitetsarbeidet i fag- og yrkesopplæringen.



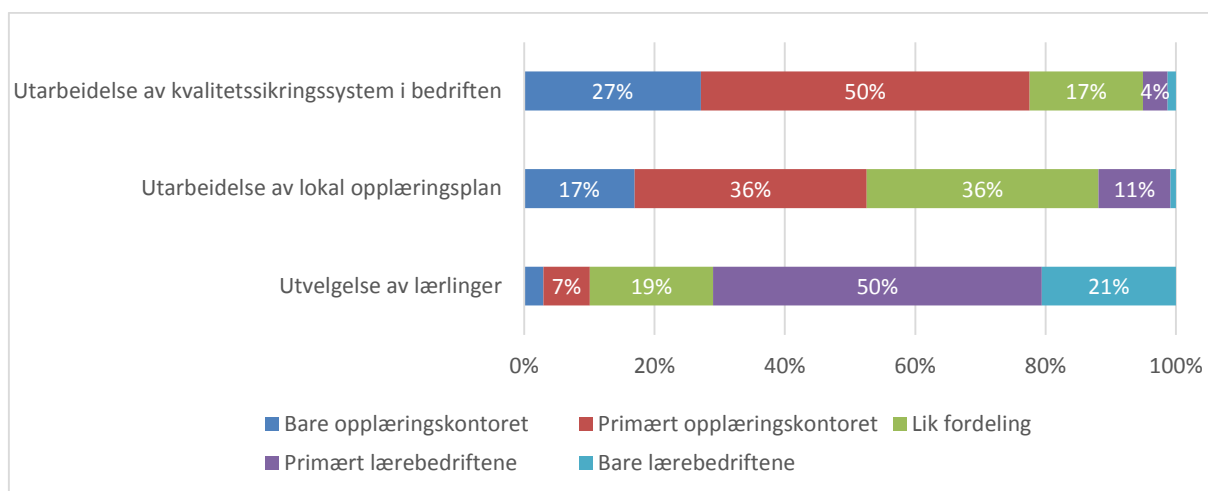
Figur 7.10 Gjennomføring av vurderingssamtaler med lærlinger. Prosent. Type opplæringskontor.

N=34/44/19/133

De kommunale opplæringskontorene skiller seg ut i dette spørsmålet. Her svarer nesten halvparten at de bruker noe tid eller ingen tid på gjennomføring av vurderingssamtaler, klart lavere enn for de andre typene opplæringskontor. Dette kan forklares geografisk for noen av de kommunale kontorene. De kommunale kontorene dekker gjerne et helt fylke, med til dels store kjøreavstander til den enkelte lærebedrift. Fra studien av fagopplæring i kommunal sektor, så vi eksempler på kommunale opplæringskontor som oppga at de ikke hadde kapasitet til å være med på vurderingssamtalene, nettopp av denne grunn (Høst mfl. 2014b). Den studien viste også at man i de kommunale lærebedriftene var trent i å gjennomføre vurderingssamtaler, fordi mange lærebedrifter er vant med å ha studenter (sjukepleiere og lærere) på praksis. Dette kan gjøre at det er mindre nødvendig med slik type oppfølging blant kommunene enn i andre lærebedrifter.

7.2.2 Oppfølging av opplæringen som skjer i bedrift

Bare noen av de større lærebedrifter i opplæringskontor har kapasitet, interesse og kompetanse til å utvikle en egen spesifikk opplæringsplan. De aller fleste lærebedrifter er veldig små, og oppgaven med å utforme en lokal opplæringsplan løses gjerne av opplæringskontoret i dialog med bedriften. Planen kan ofte være et direkte produkt av samtalen som gjennomføres i forbindelse med halvårsvurderingen. Mål i læreplanen lærlingen ikke har nådd, blir identifisert og knyttet til arbeidsoppgaver i bedriften lærlingen kan være med på. Dette blir så definert som den interne planen for opplæring. Samtidig utvises det stor fleksibilitet fra opplæringskontorene der opplæringsplanene kan tilpasses bedriftsspesifikke krav og forutsetninger.



Figur 7.11 Hvordan er arbeidsdelingen mellom opplæringskontor og bedrift i de oppgitte oppgaver? Opplæringskontorenes svar

N=236

Våre inntrykk fra de kvalitative studiene av opplæringskontorene bekreftes igjen av spørreundersøkelsen til opplæringskontorene. På landsbasis oppgir under en prosent av opplæringskontorene at bedriftene helt på egenhånd utarbeider en lokal opplæringsplan (figur over). Det er også bare i et mindretall av bedriftene at opplæringskontoret gjør dette primært alene. Over halvparten av opplæringskontorene oppgir at lokal opplæringsplan gjøres enten av begge, eller primært av opplæringskontorene. Nesten 90 prosent sier det er lik fordeling, eller at kontorene gjør mest. Dette bekreftes også av undersøkelsen til bedrifter som er medlem i opplæringskontor, selv om bedriftene i større grad sier de gjør omtrent like mye som opplæringskontorene. 66 prosent av lærebedriftene som er medlem i opplæringskontor sier at utarbeidelse av lokal læreplan gjøres enten sammen, eller mest av opplæringskontor. Det vil si at 34 prosent av bedriftene oppgir at de lager opplæringsplanen alene, eller mest alene.

Uansett om vi ser på undersøkelsen til medlemmene i kontoret eller kontoret selv, ser vi at i de fleste tilfeller gjøres dette i en eller annen form for dialog mellom lærebedrift og opplæringskontor om lokale opplæringsplaner. Fylkeskommunene ser ut til å akseptere at bedrifter med et slikt system i utgangspunktet tilfredsstillers opplæringslovens krav om at de må ha en egen opplæringsplan.

Den digitale opplæringsboka dekker også det andre sentrale kravet til lærebedriftene som er nedfelt i opplæringsloven, nemlig at alle lærebedrifter skal ha et system for kvalitetssikring av opplæringen. Både hva lærlingen har gjennomgått, vurderingen av dette, samt hva som videre skal gjennomføres opplæring (her definert som den lokale opplæringsplanen), er dokumentert i et system som er knyttet opp mot målene i læreplanen. Derfor mener opplæringskontorene dette tilfredsstillers kravet i opplæringsloven om at bedriftene skal ha et kvalitetssikringssystem. En slik praksis er også akseptert av fylkeskommunene. Bare enkelte, større bedrifter skiller seg ut ved at de har opplæringsvirksomheten knyttet til bedriftens eget system for kvalitetssikring. Som vi ser i figuren over er dette etableringen av kvalitetssikringssystem for opplæringa i bedriftene i enda større grad noe som gjøres hovedsakelig av opplæringskontorene.

Det er gjerne opplæringskontorene, ofte i samarbeid med bransjeorganisasjoner eller andre aktører, som har utviklet elektroniske opplæringsbøker. Disse er som regel ikke tilgjengelige for bedrifter som står utenfor, men brukes i stedet som argument for å slutte seg til opplæringskontorene.

Opplæringskontoret ser i liten grad ut til å blande seg inn i forhold som tradisjonelt har vært bedriftens domene. Et eksempel gjelde rekruttering av lærlinger. Selv om opplæringskontorene jobber aktivt med

rekruttering til fagene og med formidling, så har bedriftene – med noen unntak – beholdt kontrollen over selve utvelgelsen av lærlinger.

7.3 Får bedrifter utenfor opplæringskontor mindre oppfølging?

Flere av opplæringskontorene stiller spørsmål ved oppfølgingen fylkeskommunen har av bedriftene som står på utsiden. Den mener de ikke er av samme karakter og hyppighet som den opplæringskontorene gjennomfører. Vårt inntrykk, som også bygger på tidligere forskning, er at fylkeskommunen har liten kapasitet til å drive oppfølging av enkeltbedrifter (Michelsen og Høst 2013). Dette bekreftes av vår spørreundersøkelse til lærebedrifter.

Tabell 7.1 Hvor ofte har bedriften hatt besøk av fylkeskommunen siste år.

	Medlem	Ikke medlem
Ingen ganger	83 %	42 %
1 gang	8 %	26 %
2 ganger	3 %	16 %
Mer enn 2	0 %	10 %
Ikke sikker	7 %	7 %
SUM	100 %	100 %

N=304/160

Blant bedrifter som ikke er medlemmer i opplæringskontor er det 42 prosent som oppgir at de ikke har hatt besøk av fylkeskommunen siste år. Det er selvsagt slik at bedriftene kan ha hatt kontakt med fylkeskommunen på andre måter enn gjennom bedriftsbesøk. Bedriftsbesøket har likevel tradisjonelt vært en viktig del av fylkeskommunens kvalitetskontroll av opplæringa i bedrift. Blant bedriftene som er medlemmer av opplæringskontor oppgir 83 prosent at de ikke har hatt besøk av fylkeskommunen sist år, sammenlignet med 42 prosent blant de som ikke er medlemmer. Denne forskjellen er ikke så overraskende, tidligere studier har vist at fylkeskommunene stort sett har overlatt disse besøkene til opplæringskontorene (ibid.). Blant medlemmene i opplæringskontor er det 21 prosent som ikke har hatt besøk av opplæringskontor. Dette bekrefter likevel at det er en klart større andel bedrifter utenfor opplæringskontor (42 prosent) enn i opplæringskontor (21 prosent), som verken har hatt besøk av fylkeskommune eller opplæringskontor siste år.

Det er ikke store forskjeller mellom bedrifter som er medlem og ikke medlem i opplæringskontor i hvordan de oppfatter hensikten med besøket fra fylkeskommunen. For både medlemmer og ikke medlemmer svarer flest at det var oppfølging av lærlinger som var hensikten med besøket. Noe flere bedrifter som ikke er medlem av opplæringskontor opplevde at besøket fra fylkeskommunen også var en oppfølging av bedriften.

Tabell 7.2 Hensikt med besøk fra fylkeskommunen

	Medlem	Ikke medlem
Godkjenning som lærebedrift	12 %	9 %
Oppfølging av lærlinger	73 %	79 %
Oppfølging av bedriften	21 %	29 %

N=33/82. Flere kryss mulig

En ting er hensikten med besøket, en annen ting er hvordan bedriftene oppfattet besøkene. Var de preget av kontroll fra fylkeskommunen, veiledning, eller begge deler? En slik spørsmålsformulering er til en viss grad ledende. Det er ikke gitt at bedriftene hadde oppfattet besøkene verken som kontroll eller veiledning. Spørsmålet tvinger i den forstand bedriftene til å tenke over hvordan de vurderte besøkene.

Tabell 7.3 Hva var besøkene fra FK preget av?

	Medlem	Ikke medlem
Kontroll	10 %	5 %
Veiledning	37 %	39 %
Begge deler	53 %	55 %
	100 %	100 %

N=30/74

Over halvparten svarer at besøkene fra fylkeskommunene var preget av både veiledning og kontroll. Nesten 40 prosent av bedriftene, uavhengig av medlemskap i opplæringskontor sa at besøkene var preget av veiledning, og ikke kontroll. De aller færreste opplevde at besøkene var preget av kontroll. Det er noen flere blant bedriftene som var medlemmer i opplæringskontor som opplevde besøket som preget av kontroll. Dette *kan* forklares med at disse i hovedsak er vant med at det kun er opplæringskontorene som kommer på besøk. Vi skal likevel være varsomme med å generalisere akkurat dette funnet utover de bedriftene som faktisk svarte dette i undersøkelsen. At det er så få medlemmer i opplæringskontor som hadde hatt besøk av fylkeskommuner, gjør at tallene i denne gruppen blir mer usikre, spesielt hvis få har svart et svaralternativ.

I lovverket står det ingenting konkret om at fylkeskommuner skal besøke lærebedrifter eller lærlinger. I Opplæringslova er det derimot presisert at lærebedriftene årlig skal rapportere til fylkeskommunen om opplæringa av lærlinger (§ 4-7. Internkontroll i den enkelte lærebedrift, andre ledd).

Tabell 7.4 Sender bedriften selv skriftlige rapporter om opplæringen til fylkeskommunen

	Medlem	Ikke medlem
Ja	34 %	58 %
Nei	63 %	39 %
Ikke sikker	3 %	4 %
	100 %	100 %

Selv om det er konkret krevd i loven, oppgir bare tre av fem lærebedrifter som ikke er medlem av opplæringskontor at de rapporterer skriftlig til fylkeskommunen. For bedrifter som er medlem av opplæringskontor gjøres dette i all hovedsak gjennom opplæringskontoret. Det er verdt å merke seg at blant de som ikke er medlemmer sier 39 prosent at de ikke sender skriftlig rapport om opplæringen til fylkeskommunen.

Tabell 7.5 Hva slags plan for opplæringen følger bedriften?

	Medlem	Ikke Medlem	Totalt
Følger ordinær læreplan	32 %	48 %	38 %
Følger plan utarbeide av opplæringskontor	59 %	17 %	45 %
Bedriften har selv utarbeidet plan	7 %	32 %	15 %
Følger ingen skriftlig plan	1 %	2 %	1 %
Ikke sikker/ubesvart	1 %	2 %	1 %
	100 %	100 %	100 %

I opplæringsloven heter det at en lærebedrift skal utvikle en egen plan for opplæringen. Det er gjennomgående store forskjeller mellom medlemmer og ikke-medlemmer i hvordan de svarer på spørsmålet om hva slags plan de følger. En tredel av bedriftene som ikke er medlem i

opplæringskontor svarer at de har utarbeidet egen plan for opplæringen. Halvparten av de frittstående lærebedriftene oppga at de fulgte ordinær læreplan. Blant de som er medlem av opplæringskontor svarer 7 prosent at de har utarbeidet en egen plan, mens 59 prosent sier de følger en plan utarbeidet av opplæringskontoret. Det er også verdt å merke seg at 17 prosent av ikke-medlemmene bruker planer utviklet av opplæringskontor. I intervjuene våre pekte flere av opplæringskontorene at de var behjelpelig med å formidle slike planer også til kontorer utenfor kontoret, men da gjerne mot betaling. Andre forlangte at bedriften måtte melde seg inn i opplæringskontoret for å få hjelp til en slik plan. Det er likevel viktig å merke seg at god og dårlig opplæring ikke nødvendigvis er knyttet til hvor formaliserte planene for opplæring er. Det finnes gode opplæringsbedrifter som ikke følger noen plan, men baserer opplæringen på lang erfaring (Michelsen og Høst 2013).

8 Fire ulike kontor

Vi skal i dette kapittelet beskrive hvordan ulike typer opplæringskontor jobber ved å beskrive ett case fra hver av de kategoriene opplæringskontor som vi presenterte i kapittel 2. Disse fire typene er:

- Ettfaglig opplæringskontor
- Bransjefaglig opplæringskontor
- Opplæringskontor i kommunale fag
- Tverrfaglig opplæringskontor

Som vi har gjort rede for i kapittel 2, 3 og 4 er det stor variasjon også innad i disse kategoriene. Presentasjonen som følger, vil derfor være *eksempler* på hvordan opplæringskontorer av disse typene jobber. Vi vil også presentere et femte eksempel på et opplæringskontor som har aktiviteter som går utover det man til vanlig gjør i opplæringskontor. Vi har kalt dette opplæringskontoret det *kombinerte* kontoret, siden de kombinerer aktiviteter knyttet til lærlingene med mer aktiviteter som ikke er direkte knyttet til oppfølgingen av lærlingen.

8.1 Det ettfaglige eller håndverksfaglige opplæringskontoret

Kontoret, som er et tømmerfaglig kontor, ble opprettet svært tidlig. Kontoret har lang historie, og legger mye vekt på at de skal være et faglig kontor som kan følge opp lærlingen tett. For tiden har kontoret 5,5 årsverk, et tall som har vært stabilt siste seks år. De ansatte har alle mesterbrevutdanning, utenom en administrativt ansatt. Kontoret har i overkant av 400 løpende lærekontrakter og omtrent 300 medlemsbedrifter. Det er en turnover av bedrifter hvert år på ca. 50 bedrifter. Kontoret har i all hovedsak rene tømmerbedrifter som medlemmer. De større entreprenørbedriftene, som også kan ha tømmerlærlinger, er som regel medlem av Byggopp, som er en kjede av opplæringskontor nært tilknyttet Entreprenørforeningen- Bygg og Anlegg (EBA).

Det ettfaglige kontoret er organisert som en forening. Som mange andre ettfaglige opplæringskontorer er de samlokalisert med mesterforening/laug og deler også daglig leder. Til tross for denne tette kontakten, både i personell og i lokaler, er det ingen formell kobling mellom opplæringskontoret og Byggmesterforbundet. Det er heller ikke krav om medlemskap i Byggmesterforbundet for å være medlem i opplæringskontoret. Før var det et krav at medlemmer i Byggmesterforbundet som hadde lærlinger, skulle ha det gjennom opplæringskontoret. Slik er det ikke lenger. Hovedgrunnen er at opplæringskontoret skal være fristilt for å kunne rekruttere bredere enn forbundet. Av den grunn er det heller ikke representasjon av Byggmesterforbundet i styret. Av de ca. 300 bedriftene som er medlem i kontoret er omtrent en tredel organisert i forbundet. Det er mange tømmerbedrifter i markedet der

ledelsen ikke har mesterutdanning, som er et krav for medlemskap i Byggmesterforbundet.³⁶ Opplæringskontoret ønsker at også disse skal få anledning til en faglig god oppfølging av sine lærlinger.

I vedtektene til opplæringskontoret står det at kjernevirksomheten er å følge opp lærlinger og lærebedriftene. Dette gjøres blant annet ved at kontoret besøker hver enkelt lærebedrift tre til fire ganger i løpet av et år. Dette er ifølge opplæringskontoret det viktigste grunnlaget for å vurdere om kvaliteten på opplæringen er god nok. Kontoret bruker også mye ressurser på formidling av lærlinger. Opplæringskontoret tar ansvaret fram til at lærekontrakt er inngått og fyller ut denne før de sender den til fylkeskommunen. I lærekontrakten er det faglig leder ved opplæringskontoret som står som faglig ansvarlig. Dette er begrunnet med at det er opplæringskontorets ansvar å sørge for at lærlingen får dekket de faglige målene gjennom sitt læreløp. Det letter også situasjonen hvis lærlingen må skifte lærebedrift. Det at kontoret er faglig leder henger også sammen med at kontoret opplever et ansvar for å vedlikeholde faget. Opplæringskontoret har igjen en samarbeidsavtale med lærebedriften hvor det blir presisert hvem som har det faglige ansvaret i bedriften.

Kontoret følger ikke bare opp lærlingen i bedriften, men har også en del faglig aktivitet selv. Kontoret ble utvidet med ett årsverk i forbindelse med innføringen av Kunnskapsløftet. På dette tidspunktet begynte opplæringskontoret å gi undervisning i teoridelen av læreplanen i Vg3. I perioden mellom Reform 94 og Kunnskapsløftet kjøpte opplæringskontoret denne undervisningen av forskjellige videregående skoler. Da bransjelæren kom etter Kunnskapsløftet, valgte opplæringskontoret å organisere undervisningen selv. Undervisningen legges til det siste året av læretiden, hvor lærlingene blir tatt inn til undervisning fem hele dager på høsten og fem hele dager på våren over en periode på 5 uker. I alt utgjør teorien 75 timer.

Kontoret opplever at de bruker mye tid på andre arbeidsoppgaver, som rekrutterings- og informasjonsarbeid. I løpet av et år er opplæringskontoret tilstede på fem-seks yrkesopplæringsmesser og bruker ca. 20-25 arbeidsdager på disse. Dette både fordi messene er blitt flere, men også fordi det generelt har blitt mer fokus på å øke rekrutteringen til bransjen.

Opplæringskontoret har et godt samarbeid med den fylkeskommunen de har mest kontakt med, men har opplevd noen samarbeidsproblemer med enkelte andre fylkeskommuner. Disse utfordringene har i stor grad gått på hvordan arbeidsdelingen med inngåelse av lærekontrakten har vært. Opplæringskontoret foretrekker å ha kontroll på utførelsen av kontrakten, da de føler at de har best kjennskap til lærlingens bakgrunn og til bedriften lærlingen er i. I de tilfeller der fylkeskommunen har fylt ut kontrakter som opplæringskontoret skal ferdigstille, har de opplevd at det er mange feil og mangler – noe som har ført til merarbeid for opplæringskontoret.

Opplæringskontoret opplever at fylkeskommunene og de videregående skolene støtter seg mye på kontoret i informasjonsarbeid. Om det skal informeres om faget i skolen, er det som regel opplæringskontoret som blir kontaktet. I utgangspunktet er ikke kontoret negative til å jobbe med rekrutteringsarbeid og informasjon til kommende lærlinger. De mener selv at de har en viktig rolle i å løfte faget videre, for eksempel ved å besøke skoler og messer, vise frem faget og legge føringer for hvordan faget forvaltes i skolen. Utfordringen er at kontoret ikke opplever at det er lagt økonomisk til rette for at kontoret skal ha muligheten til å utføre disse oppgavene. I dag beholder kontoret en relativt liten del av læretilskuddet, fordi de mener at det er viktig at lærlingtilskuddet i størst mulig grad overføres til lærebedriftene som en støtte til arbeidet med lærlingene der.

Fylkeskommunen driver, ifølge opplæringskontoret, ikke faglig kvalitetssikring av opplæringen, noe som er slik det må være. Dette handler dels om at man ikke kan forvente at fylkeskommunen sitter på kunnskap om fagets innhold og bransjenes utfordringer. Kontoret mener tvert imot at fylkeskommunens ønsker om langtidsplanlegging og krav om konkretisering av hvilke

³⁶ Bedriftsmedlemmer i Byggmesterforbundet må ha mesterbrev eller kombinasjon svenneprøve og ingeniør/fagskole

arbeidsoppgaver som skal gjøres når, kommer i konflikt med hvordan bedriftene jobber. Det blir opplæringskontorets oppgave å tilpasse læreplanene til bedriftenes virkelighet.

I følge opplæringskontoret er fylkeskommunen opptatt av at det formelle er i orden, men har ikke kapasitet til å følge opp bedriftene enkeltvis, verken den enkelte lærlings opplæring, eller vurdering av lærebedrifter før godkjenning. Opplæringskontoret besøker alltid nye lærebedrifter og ser om bedriften har et faglig godt nok nivå for å ta inn lærlinger. Det er fylkeskommunen som til slutt formelt godkjenner, og også eventuelt fratrukker en lærebedrift godkjennelsen, noe opplæringskontoret setter pris på. Fylkeskommunen følger stort sett deres vurdering og anbefaling.

Opplæringskontoret opplever at de har et godt samarbeid med medlemsbedriftene og at deres faglige tyngde blir satt pris på. Spesielt legger opplæringskontoret vekt på at bedriftene setter pris på bistand om det er problemer med lærlingen.

Kontoret ønsker ikke at det skal stilles noe krav om obligatorisk medlemskap i opplæringskontorer. Det at bedriften selv kan velge om de vil være i opplæringskontor, og hvilke opplæringskontor de i så fall vil være med i, gjør at opplæringskontoret kjenner på konkurransen om lærlingene. De mener likevel at det er en utfordring med kvalitetssikringen av lærebedriftene som står utenom opplæringskontor.

Det er ikke noe ønske fra opplæringskontoret om en egen representasjon i fagopplæringssystemet. De hadde likevel ønsket at deres kompetanse i større grad kunne blitt brukt i arbeidet som for eksempel faglig råd gjør. I dag deltar de på årlige konferanser med fylkeskommunen, men erfaringen er at den arenaen i hovedsak handler om å gi informasjon fra fylkeskommunen, og i mindre grad er en arena for dialog.

Opplæringskontoret beholder i dag 15-16 prosent av lærlingtilskuddet. Andelen er den samme for alle medlemsbedrifter, uavhengig av størrelsen på bedriftene og hvor mange lærlinger bedriftene tar inn. Kontoret utbetaler tilskuddet til bedriftene en gang i året, men får renteinntekter i perioden fra de får tilskuddet fra fylkeskommunen til de betaler ut til bedriftene. I tider med høyt rentenivå har dette gitt en god ekstraintekt for opplæringskontoret. Ettersom renten de siste årene har vært svært lav, har kontoret sett seg nødt til i stedet å beholde en større del av lærlingtilskuddet enn tidligere.

I tillegg til tilskuddet, har kontoret også noen inntekter gjennom at medlemsbedriftene betaler for kurs som lærlingene deltar på. Bakgrunnen for dette er at kontoret ikke ønsker at fellesskapet skal dekke kostnadene for kursing av de lærlingene som trenger det. Dette forklarer også delvis den relativt lave andelen av lærlingtilskuddet de beholder til tross for tett oppfølging av lærlingene.

I 2013 utgjorde kontorets inntekter basert på tilskuddet mellom fire og fem millioner kroner. De opplever at økonomien er tilfredsstillende. På den andre siden kunne de godt tenke seg å øke kapasiteten noe. I følge kontoret ville dette gitt bedre rom for oppfølging av lærlinger og lærebedrifter, og videre kunne de i større grad arbeidet seriøst og ordentlig med de ekstra oppgavene knyttet til informasjon som de, mer eller mindre, føler at de har blitt pålagt av det offentlige. Kontoret er likevel opptatt av å holde andelen av tilskuddet de beholder så lav som mulig. Det er en balanse mellom de tjenester de vil levere, og den andelen av tilskuddet de ønsker overføre til bedriftene.

I et besøk fra Riksrevisjonen fikk opplæringskontoret påpekt at lærlingtilskuddet skulle dekke aktiviteter som var knyttet direkte til opplæring så lenge det var finansiert av lærlingtilskudd. Det ble ifølge opplæringskontoret spesielt pekt på at rekrutteringsarbeid til bransjen lå på utsiden av dette. Opplæringskontoret spør seg derfor om det offentlige kunne hadde bidratt med et ekstra øremerket tilskudd til arbeidsoppgaver som ikke er direkte knyttet til lærlingen, som rekruttering og formidlingsarbeid.

Opplæringskontoret er assosiert medlem i Byggmesterforbundet, og deltar på BNLs årlige opplæringskonferanser. Gjennom samarbeid med andre opplæringskontor har de også jobbet fram et kompendium i bransjelære. I det daglige er det likevel lite kontakt med andre opplæringskontor.

8.2 Det bransjefaglige opplæringskontoret

Utgangspunktet for etableringen av kontoret var at flere restauranter i regionen erfarte at de ikke greide å gi opplæring i hele læreplanen på egenhånd. På midten av 1980-tallet gikk de derfor sammen og dannet en opplæringsring. Erfaringene med dette var delte, og i 1987 dannet en del restauranter sammen med Reiselivsbedriftenes landsforening (nå NHO Reiseliv) et opplæringskontor. Fra starten av har kontoret vært organisert som en uavhengig forening der medlemmene gjennom årsmøtet bestemmer rammene for driften.

Opplæringskontoret hadde ved intervju tidspunktet 76 medlemsbedrifter og 165 lærlinger. Opplæringskontorets medlemmer er større restauranter og reiselivsbedrifter. Kontoret dekker kokkefaget, servitørfaget, bakerfaget, konditorfaget og resepsjonistfaget. Opplæringskontoret dekker to fylker, og kontoret anslår at mellom 60 og 70 prosent av bedriftene i regionen som har lærlinger i deres fagområder er medlemmer av opplæringskontoret. I 1997 var 52 lærlinger tilknyttet opplæringskontoret som da hadde to ansatte. I dag er dette økt til seks heltidsansatte. Alle har fagbrev innenfor fagene som kontoret har, i tillegg har to utdannelse innenfor henholdsvis spesialpedagogikk og faglærerutdanning. Dette betyr at det er ca. 30 lærlinger per årsverk i kontoret. Kontoret opplever at de to viktigste argumentene for *ikke* å være medlem, er at bedriftene mener at de kan gi opplæring i hele læreplanen på egenhånd, samtidig som de får hele lærlingtilskuddet selv.

Da kontoret ble opprettet, ble lærlingene flyttet rundt på forskjellige restauranter for å få opplæring i hele læreplanen i kokkefaget. I dag er lærlingene i utgangspunktet på ett sted hele læreperioden, og kommer i stedet til opplæringskontoret for å kurses i de elementene i opplæringsplanen som bedriftene selv ikke kan tilby. Kontoret arrangerer i overkant av 130 kurs i løpet av et år. Lærlingene har ca. en kursdag i måneden. Det er kontorets betydelige kursvirksomhet som i hovedsak forklarer det relativt høye antallet ansatte i forhold til antallet lærlinger. Kontoret legger i dag vekt på at de skal ha fagkompetanse for å sikre at lærlingene får god nok opplæring. De sørger også for at bedriftene har nødvendig kvalitetssikring av opplæringen, slik som intern kvalitetskontroll og sikring av at lærlingene har vaktlister som ikke går utover arbeidsmiljøloven. Faglig leder for lærlingen er ansatt i lærebedriften, men opplæringskontoret holder tett kontakt med disse for å følge opp arbeidet med lærlingene.

Opplæringskontorets oppfatning er at næringen har nok læreplaner, men mangler lærlinger. En del av jobben til opplæringskontoret er å intervju alle søkere. Deretter blir de som vurderes som gode nok, sendt videre til bedriftene. Svært få blir avvist, kontoret anslår at det kanskje dreier seg om fem prosent. I tillegg bruker kontoret mye tid ute på skolene. En halv stilling går med til skolebesøk, messer og annet rekrutteringsarbeid for å skape større interesse for fagene. Opplæringskontoret har også arrangert sommerskole, et fjorten dagers kurs for 9.-10. klassinger. Dette er en del av en videre rekrutteringsstrategi. Det arbeides også med et eget privat skoletilbud, som opplæringskontoret er initiativtager til. Hovedhensikten med dette arbeidet er å øke rekrutteringen til bransjen. Gjennom å etablere et nytt tilbud håper de på å nå andre typer elevgrupper enn de gjør i dag. Den kommende skolen skal ikke være samlokalisert med opplæringskontoret og vil være organisert som et eget selskap. Medlemsbedriftene aksepterer og ønsker at opplæringskontoret bruker mye tid på rekruttering til bransjen, siden det har vært en utfordring å skaffe nok lærlinger.

Opplæringskontoret er medlem av Foreningen for matfagenes opplæringskontor (FMO), Foreningen for opplæringskontor i hotell- og restaurantfagene (FOHR) og Foreningen for opplæringskontorene i salgs- og servicefagene (FOSS). Representanten for det bransjefaglige kontoret synes ikke det er naturlig at medlemskap i FOSS skal inkludere medlemskap i Virke, slik det praktiseres i dag. Dette fordi de også har samarbeid med andre bransjeorganisasjoner. De ønsker å samarbeide tett med bransjeorganisasjonene, men uten å være formelt knyttet til noen av dem.

Kontoret jobber ellers tett med NHO Reiseliv. Dette samarbeidet er i all hovedsak knyttet til rekruttering av nye lærlinger og lærebedrifter. Det er ikke et samarbeid med arbeidsgiverorganisasjonene om det faglige innholdet i opplæringen. Arbeidsgiverorganisasjonene er

heller ikke inne som eiere eller styrerepresentanter. Gjennom sin tette kontakt med bransjeorganisasjonene søker opplæringskontoret å fremme sine syn om fagopplæringen, men de har ingen formell representasjon.

Opplæringskontoret har et samarbeid om det faglige innholdet i opplæringen gjennom FOHR, som blant annet har utviklet en opplæringsbok, som kontoret bruker.

Opplæringskontorets ansatte har tett samarbeid med fylkeskommunen, og deltar jevnlig i møter og er med i ulike prosjekter, blant annet læreplanarbeid. Når det gjelder arbeidsdelingen med fylkeskommunen om oppfølgingen av lærlingen, opplever opplæringskontoret at det har blitt opparbeidet en uformell forståelse om hvordan dette skal gjøres. Det kan være kontakt mellom opplæringskontoret og fagopplæringsavdelingen flere ganger i uken, og man har egne fagansvarlige i fylkeskommunen som man forholder seg til. Den uformelle og hyppige kontakten gjør at de fleste utfordringer blir taklet smidig i samarbeid med fylkeskommunen.

Opplæringskontoret opplever en klar arbeidsdeling med fylkeskommunen. Opplæringskontoret har ansvaret for oppfølging av sine lærebedrifter og hvis fylkeskommunen har behov for å kontakte lærebedrifter som er medlem i opplæringskontoret, går kontakten normalt gjennom opplæringskontoret. Kontoret følges opp av fylkeskommunen, blant annet ved et årlig møte om opplæringskontorets arbeid.

Opplæringskontoret beholder 65 prosent av lærlingtilskuddet. Andelen som beholdes av kontoret blir bestemt på årsmøtet hvert år. I 1997 beholdt kontoret 100 prosent av lærlingtilskuddet. Kontoret budsjetterer nå med et lite underskudd hver år, fordi de har mer egenkapital enn det de strengt trenger for å sikre driften. Som for de fleste kontorer, er opplæringskontorets og kvalitetssikring av lærlingene dekket av kontorets andel av lærlingtilskuddet. Men i forskjell fra det ettfaglige kontoret er også den omfattende kursvirksomhet av lærlinger inkludert i andelen kontoret beholder.

8.3 Det kommunale opplæringskontoret

I forbindelse med Reform 94 ble det satset på å etablere opplæringskontor som ledd i å få fagopplæringen satt i system i kommunesektoren. Mange av opplæringskontorene ble, ut fra KS sin anbefaling, dannet med utgangspunkt i fylkeskommunen og var geografisk avgrenset av fylkesgrensene (Michelsen og Høst 1996). Det var et ønske fra KS at alle norske kommuner skulle omfattes av denne modellen, men i dag er bare 30-40 prosent av kommunene medlem i slike typer opplæringskontor. Opplæringskontoret vi skal se nærmere på her, ble dannet i 1995, og er et eksempel på de kommunale kontorene som ble opprettet med utgangspunkt i KS-modellen. Det har i dag 54 medlemmer. I tillegg til fylkeskommunen er kommunene, det lokale sykehuset, høyskolen, Fylkesmannen, Nav, to fengsler, og en del private barnehager medlemmer i foreningen. I utgangspunktet var det fylkeskommunen som tok initiativet til oppstarten av kontoret. I starten hadde man i tillegg til fylkeskommunen og kommunene også flere statlige aktører med. Forsvaret og NSB/Jernbaneverket har etter hvert etablert egne kontor.

Da opplæringskontoret ble opprettet var det som en stiftelse, men i 2011 ble kontoret omdannet til en forening. Medlemmene i kontoret opplevde at stiftelsesformen ble for lite fleksibel. Dagens styre er en blanding av politikere, personalsjefer, både fra kommunene og fylkeskommunen, samt en lærlingerepresentant. Fylkeskommunen har en dobbeltrolle, i og med at de både skal passe på at opplæringskontoret gjør det de skal og samtidig er med som viktig medlem.

Medlemsutviklingen har variert en del. I starten, da også de store statlige aktørene var med, var det en del flere lærlinger enn i dag. I dag er kommunene de som har flest lærlinger i kontoret, men ikke alle kommuner i fylket er medlem. I følge kontoret er hovedbegrunnelsen for kommunene som ikke er med økonomiske, og at de mener de har nok kompetanse i kommunen til å følge opp lærlingene selv. Antallet lærlinger i opplæringskontorer har de siste årene vært økende.

Det er syv ansatte i opplæringskontoret fordelt på 5,9 årsverk hvorav 4,1 årsverk arbeider direkte med oppfølging av lærlinger. De siste 1,8 årsverk går til drift av kontoret. I alt har de per dags dato 380 løpende lærekontrakter. Tidligere beholdt opplæringskontoret 25 prosent av lærlingtilskuddet, men lønnsutviklingen i offentlig sektor, samtidig med at lærlingtilskuddet ikke har blitt indeksregulert på samme måte, gjør at de har økt andelen de beholder til 30 prosent. For å være attraktivt også for større lærebedrifter tas 30 prosent av tilskuddet til de 20 første lærlingene i en bedrift, og 25 prosent fra og med lærling nummer 21. De ansatte på kontoret skal ikke nødvendigvis ha fagkompetanse i de ulike fagene, men de skal, ifølge kontoret, vite nok om systemet til å kunne passe på at lærlingene følger den lokale læreplan.

Barne- og ungdomsarbeider og helsearbeiderfaget er de dominerende (omtrent 80 prosent av alle lærekontraktene), men kontoret er i høyeste grad tverrfaglig og dekker også ikt-servicefaget, kontor- og administrasjonsfaget, institusjonskokkfaget, feierfaget, bilfaget (lette kjøretøy), feierfaget, renholdsoperatørfaget, ambulansefaget, anleggsgartnerfaget, hestefaget, blomsterdekoratørfaget og aktivitetfaget.

Mens opplæringskontoret har det juridiske ansvaret for lærekontrakten, og kvalitetssikring av opplæringen, skal kommunen bidra i den daglige oppfølgingen av opplæringen. Hvor mye kommunene gjør varierer. Noen har en ansvarlig sentralt på personalkontoret, mens andre flytter ansvaret ut til en fagperson på tjenestestedet. I den siste typen kommuner, brukes opplæringskontoret i større grad enn i kommuner der ansvaret for lærlingene er lagt til personalkontoret.

Det er også opplæringskontoret som har stått for koordineringen av arbeidet med lokal opplæringsplan som brukes i medlemskommunene. I forkant av Kunnskapsløftet satte de ned arbeidsgrupper etter fag. Disse gruppene kunne for eksempel inneholde folk fra prøvenemder og ansatte fra medlemskommunene. Disse gruppene arbeidet så fram en plan, der kontorets rolle var å være sekretær, men også sørge for at planene ble helhetlige. Dette arbeidet har gitt kontoret et grunnlag for å veilede faglige ledere, instruktører og lærlinger om hva de bør jobbe med før de kvitterer ut et kompetansemål.

Når det gjelder formidling av lærlinger oversender opplæringskontoret lister over søkere i ulike fag til kommunene, både med utgangspunkt i VIGO og søknader som har kommet direkte til kontoret, en har ingenting å gjøre med kommunenes utvelgelse av kandidater. Dersom kommunene ikke finner nok aktuelle kandidater, bistår opplæringskontoret med å finne disse.

Opplæringskontoret kvalitetssikrer at halvårsamtalene gjennomføres. De formelle veiledningssamtalene er i hovedsak faglige, noe som lærebedriften har hovedansvar for å følge opp. Det hender allikevel at opplæringskontoret blir invitert med, spesielt hvis faglig leder er uerfaren og trenger støtte. I tillegg er opplæringskontoret ute i bedriftene minimum hvert halvår på besøk. Dette gjøres for å gi veiledning både til lærlinger og instruktører. I tillegg har opplæringskontoret et måloppnåelseskjema, der lærlingen setter kryss hver gang de har fullført et kompetansemål.

I 2008 bestemte styret i opplæringskontoret seg for at man måtte gjøre noe for å hindre at de med best karakterer på Vg2 går rett over i påbygging til generell studiekompetanse. Opplæringskontoret etablerte en kveldsskole for påbygging ved siden av læretiden. Opplegget ligner på YSK (Yrkes- og studiebasert studiekompetanse), men retter seg mot lærlinger som går i ordinært utdanningsløp.³⁷ For tiden har opplæringskontoret ca. 150 lærlinger som tar kveldsskolen parallelt med at de er lærlinger. Ettersom dette ikke skal subsidières av det ordinære lærlingtilskuddet, må lærlingene, eventuelt kommunen, betale egenandel for dette kurset. Resultatet er ifølge opplæringskontoret at de får bedre søkere til læreplassene. Det er noe av bakgrunnen for at også kommunene er fornøyd med dette tiltaket.

³⁷ I YSK-opplegg (tidligere TAF), starter de tidligere med flere timer i allmennfag, for å sikre både studiekompetanse og yrkeskompetanse etter fire år. Ysk åpner også for spesiell studiekompetanse (fordyping i realfag)

Opplæringskontoret har et tett samarbeid med fylkeskommunen. I all hovedsak oppfatter kontoret seg som et bindeledd mellom fylkeskommunen og kommunene og de andre lærebedriftene. Slik opplæringskontoret oppfatter det, hadde ikke fylkeskommunen hatt ressurser til å følge opp lærebedriftene, om ikke de fleste lærebedriftene, ca. 80 prosent, var medlem av opplæringskontor. Fylkeskommunen har årlige møter med opplæringskontoret der de går gjennom rutiner, og sjekker om framdriften til lærlingene er god nok.

Det er fylkeskommunen som offisielt har ansvaret for å godkjenne nye lærebedrifter, men opplæringskontoret deltar ofte i dette arbeidet, og oppfatter at fylkeskommunen godkjenner de lærebedrifter som opplæringskontoret mener er gode nok.

Opplæringskontoret er medlem av NOOS, Nettverk for fagopplæring i offentlig sektor. Dette nettverket arrangerer faglige konferanser og er en arena for faglig utvikling mellom offentlige lærebedrifter og opplæringskontor. Opplæringskontoret har også en del samarbeid med kontorer i andre fagområder/bransjer. De fleste opplæringskontorene i fylket er samlet på et sted, noe de mener betyr at de lettere kan trekke erfaringer fra hverandre, og at opplegget rundt lærlingene blir bedre.

8.4 Det tverrfaglige opplæringskontoret

Kontoret ble stifta i 1995 i et tettsted og en region med mye industri. Det var representanter fra industrien som sammen med kommunene i regionen tok initiativ til oppstarten. Noe av grunnen til etableringa var at det var vanskelig å få nok lærlinger til distriktet. Tanken til stifterne var at en egen organisasjon som jobbet med lærlinger skulle lette rekrutteringsarbeidet til næringslivet i regionen.

Kontoret har vokst, særlig de siste årene, både i antall medlemsbedrifter og antall lærekontrakter. I dag er det i overkant av hundre lærekontrakter, og omtrent 50 medlemsbedrifter. Det er en dobling i antall lærekontrakter siden begynnelsen av 2000-tallet.

Lederen for kontoret har ikke fagbrev, men bred faglig bakgrunn fra prosessindustrien i distriktet. Han kom fra industrien som fagforeningsleder. Det er i dag 1,5 årsverk ved kontoret. Den andre ansatte har også bakgrunn fra industrien, med fortid som tillitsvalgt. Opplæringskontoret er organisert som en forening, en organisasjonsmodell som fungerer godt ifølge kontoret.

De fleste lærebedriftene i distriktet er medlemmer i kontoret. Alle kommunene i regionen, alle store industribedrifter og de aller fleste mindre håndverks- og servicebedrifter som har lærlinger, er medlemmer. Kontoret dekker de fag som lærebedriftene til enhver tid har lærlinger i. Per dags dato gjelder det 26 fag, men kontoret er godkjent i opp mot 40 fag.

Det er stor avstand fra regionen det tverrfaglige kontoret ligger i til fylkeshovedstaden, der de fleste ettfaglige og bransjefaglige kontorene ligger. De fleste bedriftene som velger det tverrfaglige kontoret, og ikke ett ettfaglig eller bransjefaglig kontor, velger dette fordi de er tilstede, som følge av geografisk nærhet mellom lærebedrift og opplæringskontoret. Dette er spesielt viktig i de tilfellene ikke alt fungerer like godt.

Det er ingen andre opplæringskontor i samme region, men det ligger tilsvarende tverrfaglige kontor i naboregionene. Kontorene deler et større geografisk område mellom seg.

Det viktigste kvalitetssikringsarbeidet av opplæringen er ifølge kontoret bedriftsbesøk. Alle lærlinger skal besøkes minst to ganger i året, og kontoret skal være med på alle besøk. Opplæringskontoret sørger for at det blir gjennomført møter mellom faglig leder og lærlingen, og kontoret fungerer selv som sekretærer. Kontorets oppgave er å sørge for at møtene finner sted, og følge opp at den lokale opplæringsplanen følges. Kontoret legger vekt på at den faglige kompetansen skal ligge ute i bedriftene.

I utgangspunktet har kontoret ett system for oppfølging av alle lærlinger. I en del fag må de leie inn fagekspertise fra bransjeforeninger, eller den lokale videregående skolen, men i utgangspunktet har de ett system på tvers av fagene. Dette er også nyttig, ifølge kontoret, fordi de ulike fagene har mye å lære av hverandre. Kontoret lager i samarbeid med den enkelte lærebedrift en lokal opplæringsplan, basert på læreplanen.

Opplæringskontoret legger vekt på at de kjenner bedriftene så godt at de kan gi direkte og klare tilbakemeldinger. Det har vært tilfeller der kontoret sier at de ikke vil formidle lærlinger, om ikke bedriften endrer hvordan de jobber med opplæringen. Kontoret peker på at nærheten og kjennskapen til bedriftene er avgjørende for at de skal kunne stille slike krav, selv om de formelt sett ikke har denne myndigheten.

Kontoret bruker også mye tid på å skaffe lærlinger til sine bedrifter. De tar kontakt med søkere, de er på videregående skoler for å informere og rekruttere og de jobber med å rekruttere voksne. Dette er noe bedriftene vil de skal prioritere, gjerne enda mer enn de gjør i dag.

Den store bredden i medlemsbedrifter gjør at kontoret på mange måter blir en representant for det lokale næringslivet i rekrutterings- og kompetansespørsmål. Dette gir seg blant annet utslag i at opplæringskontoret blir invitert til foreldremøter på ungdomsskolen når det skal informeres om yrkes- og skolevalg. Det har også vært tilfeller der kontoret blir kontaktet av ungdomsskoler som har elever som sliter, hvor de blir bedt om å være karriererådgivere i det lokale arbeidsmarkedet.

I vedtektene til kontoret står det at hver bedrift kan møte med to representanter på årsmøte. Det står ikke spesifisert at dette skal være en representant fra ledelsen og fra fagforening/ansatte, men dette var ifølge lederen av kontoret intensjonen da vedtektene ble skrevet. I dag opplever de at det er en viss passivitet fra fagforeningene lokalt.

Kontoret har kontakt med Norsk Industri og er medlem i NOOS (Nettverk for fagopplæring i offentlig sektor). De deltar også i et møte for tverrfaglige opplæringskontor i fylket som arrangeres hvert år.

Kontoret føler de har den riktige plasseringen i fagopplæringssystemet i dag. De deltar på fagkonferanser, sitter i ulike utvalg og har slik en viss innflytelse på fylkeskommunens arbeid. De formelle foraene skal ifølge opplæringskontoret være for partene i arbeidslivet. Kontoret opplever likevel at det svikter litt om partene lokalt ikke er engasjert.

Fylkeskommunen har et eget avdelingskontor for fagopplæring i regionen, som opplæringskontoret har et godt samarbeid med. Det er ingen formell kvalitetskontroll av kontoret utover den årlige rapporteringen til fylkeskommunen. Likevel opplever de en uformell kvalitetskontroll, for eksempel gjennom at fagopplæringskontoret er med dem på besøk ved bedrifter.

Det at det er frivillig å være med i opplæringskontor etablerer en uformell regulering av kvaliteten på arbeidet de gjør. Om det skulle være obligatorisk med medlemskap i opplæringskontor, ville det kreve at det ble stilt mer formelle kvalitetskrav til opplæringskontorene.

I dag beholder kontoret i gjennomsnitt 33 prosent av tilskuddet, avhengig av størrelsen på bedriften. Kontoret har også en medlemskontingent, som alle medlemmer betaler – også de som ikke har lærlinger

De har 1,5 ansatte på drøyt 100 lærlinger, noe som vil si ca. 70 lærlinger per ansatt. Kontoret har opplevd at egenkapitalen er blitt større enn det som er naturlig for å sikre en trygg drift av kontoret. I slike tilfeller har overskuddet blitt betalt ut til bedriftene som er medlemmer. I 2014 betalte de ut en million ekstra til medlemsbedriftene som hadde lærlinger. Rent driftsøkonomisk fungerer det i dag ganske godt.

8.5 Det kombinerte kontoret

Opplæringskontoret ble etablert i 1994 som et bransjefaglig opplæringskontor. Store endringer i teknologi og bedriftsstruktur, samt flytting av produksjon til utlandet har etablert et kontinuerlig press for å kunne rekruttere tilstrekkelig antall læreplasser.

Opplæringskontoret har siden oppstarten beholdt 100 prosent av læretilskuddet for å ha midler til intensiv opplæring av lærlingene i programvare og teori som er nødvendig for å mestre yrkene de utdanner til. Bedriftene i bransjen har på sin side sett at denne kursingen har vært nødvendig for å få den kompetansen de trenger, og har derfor godtatt at kontoret har beholdt hele læretilskuddet.

I perioden etter Reform 94 og fram til 2001 gikk opplæringskontoret godt, og kunne ligge på opp mot 130-135 lærekontrakter. Dette genererte rimelig store overskudd hvert år, som bidro til å etablere en egenkapital som kontoret har hatt å gå på i dårligere perioder. For tiden er det mellom 40-50 lærlinger tilknyttet opplæringskontoret. Kontoret bør ha omtrent 60 løpende lærekontrakter for at det skal gå rundt økonomisk med dagens aktivitetsnivå.

For å opprettholde tilbudet til lærlingene og bransjen, har opplæringskontoret en del andre aktiviteter for å sørge for nok omsetning til å sikre drift i kontoret. Kontoret arrangerer for eksempel kurs for de som allerede jobber i bransjen. I tillegg er opplæringskontoret eiere av et bemanningsbyrå. Dette bemanningsbyrået ble etablert som et tiltak for å hjelpe ferdigutdannede lærlinger som slet med å få jobb ut i arbeidslivet. I dag er selskapet i hovedsak et ordinært bemanningsbyrå. De ansetter fortsatt ferdige lærlinger, men rekrutterer også vikarer ellers i arbeidsmarkedet. Mange av kundene til bemanningsbyrået er medlemmer i opplæringskontoret, men også andre bedrifter i bransjen er kunder hos byrået. Dette selskapet har gitt opplæringskontoret flere bein å stå på økonomisk. I en situasjon der det rekrutteres for få lærlinger til fagområdet til å kunne drive et opplæringskontor, sikrer den eksterne aktiviteten grunnlaget for å følge opp fagopplæringen i bransjen.

8.6 Oppsummering

De fem eksemplene vi har med her, viser både likheter og forskjeller mellom de ulike typene kontor. Det som alle kontorene deler, er at hovedaktiviteten er oppfølgingen av lærlinger og lærebedrifter.

Forskjellen ligger både i *typen* oppfølging og delvis som en følge av dette, forskjeller i andelen læretilskudd de beholder.

Når det gjelder typen oppfølgingen ser vi at det bransjefaglige og det ettfaglige kontoret legger vekt på den faglige oppfølgingen. Det vil si at de selv går inn og vurderer faglig framgang med basis i egen kunnskap om og bakgrunn i faget. I det tverrfaglige og det kommunale kontoret handler oppfølgingen av lærlingen i større grad om å sørge for at slik oppfølging faktisk skjer. Siden man naturlig nok ikke har faglig kompetanse i alle fagene kontoret representerer, handler derfor den faglige oppfølgingen i hovedsak om å sørge for at lærebedriften og lærlingen selv oppfatter at læreplanmålene er nådd.

For alle kontortypene brukes i stor grad opplæringsbøker i form av elektroniske oppfølgingsverktøy.

Det ettfaglige og bransjefaglige kontoret arrangerer også faglige teorikurs. For det bransjefaglige kontoret er det også praktiske kurs som skal sikre at hele den omfattende læreplanen dekkes. Det tverrfaglige og det kommunale kurs arrangerer også kurs, men da i større grad generelle kurs som går på tvers av fagene de representerer, og i et mye mindre omfang.

Blant kontorene vi har presentert her er det også store forskjeller i hvor stor andel kontorene beholder i læretilskudd, fra 15 til 100 prosent. Det er selvsagt en rekke ulike grunner til de store variasjonene i andelen læretilskudd som opplæringskontoret beholder. I kapittel fire så vi blant annet at det var en sammenheng mellom størrelsen på kontoret, målt som lærekontrakter, og andelen læretilskudd kontoret beholdt. I de fem kontorene vi har sett nærmere på her, kan forskjellene i stor knyttes til hvor

omfattende faglig kursing kontorene tilbyr til sine lærlinger, samt omfanget av oppfølgingen av den enkelte lærling.

I det bransjefaglige og det vi kalte det kombinerte kontoret, er det stor grad av kursing, både teoretisk og praktisk. Dette er ifølge kontorene knyttet både til hvilken type kompetanse bedriftene ønsker at lærlingene skal ha, og en følge av brede læreplaner som få bedrifter kan forventes å dekke. Disse to kontorene er også de som tar høyeste andel av læretilskuddet av de vi har sett nærmere på her. 65 prosent i det bransjefaglige og 100 prosent i det kombinerte kontoret. Medlemsbedriftene til disse kontorene ønsker ifølge opplæringskontorene at lærlingene skal få en slik bred kompetanse. Begge kontorene er organisert som foreninger, og andelen tilskudd de beholder er styrt av det årsmøtet til enhver tid bestemmer.

I analysen i kapittel 4 så vi at de ettfaglige kontorene var blant de som tok høyest andel av tilskuddet, da forklart med det samme som vi her har sett for de bransjefaglige kontorene. De bruker mye tid både på den *faglige* oppfølgingen, og på å arrangere kurs for lærlingene. I vårt eksempel beholder opplæringskontoret likevel en svært lav andel av tilskuddet, bare 15 prosent. Noe av dette forklares med at kurskostnadene som kontoret har ikke dekkes av læretilskuddet, men betales enkeltvis. I motsetning til mange ettfaglige kontor, er også dette kontoret svært stort. Noe som gir visse rasjonaliseringseffekter, jmfør kapittel 4.

Både det tverrfaglige og det kommunale kontoret beholder omtrent 30 prosent av tilskuddet. Dette er noe lavere enn gjennomsnittet for kontorer av denne typen, som er i overkant av førti prosent. Årsaken til at tverrfaglige og kommunale kontor beholder en mindre andel enn det bransjefaglige kontoret kan trolig i stor grad knyttes til omfanget av kurs som holdes, men også det faktum at opplæringskontorene i mindre grad følger opp lærlingenes opplæring faglig. Det er åpenbart en kilde til ulikhet hvor mange kontrakter et kontor har – de med mange kontrakter har stordriftsfordeler. I tillegg vil det være faser i utviklingen av et kontor hvor man har færre kontrakter enn ønskelig, men kompenseres med å ta en høyere tilskuddsandel for å holde tilbudet i live. Dette er i dagens system medlemsbedriftenes valg.

9 Sammenfattende analyse

9.1 Hvordan har opplæringskontorene utviklet seg?

Allerede på 1990-tallet tegnet opplæringskontorene til å bli en svært viktig del av fagopplæringssystemet. I den forskningsbaserte evalueringen av Reform 94 ble det gjort en egen undersøkelse av opplæringskontorene (Michelsen og Høst 1997). Man fant at opplæringskontorene var viktige ved at de bidro til å lette rekrutteringen av lærebedrifter, og at de tok et stort ansvar, ikke minst i formidlingsprosessen. Det var imidlertid også funn som pekte i retning av at kontorene, heller enn å bidra til kvalitet i opplæringen, i stor grad ble en administrativ avlastet.

På grunnlag av omfattende kvantitative og kvalitative undersøkelser, har vi i denne rapporten foretatt en bred gjennomgang av hvordan opplæringskontorstrukturen har utviklet seg fra midt på 1990-tallet, og hvordan den ser ut i dag. Det handler om størrelse og utbredelse, men også økonomi og oppgaveprioritering. I tillegg har vi sett på opplæringskontorenes plass i fagopplæringsystemet, særlig hvordan de relaterer seg til bedriftene og fylkeskommunen, men også til aktører som bransjene, partene i arbeidslivet og skolene. Vi skal først oppsummere våre hovedfunn når det gjelder opplæringskontorenes utvikling og deres plass i systemet, før vi drøfter noen sentrale problemstillinger rundt kontorenes betydning og deres regulering.

9.1.1 Større kontorer og variert struktur

Sammenlignet med undersøkelsen av opplæringskontorene som ble gjort i etterkant av Reform 94, ser vi en del klare utviklingstendenser. Den kanskje viktigste er at opplæringskontorene ser ut til å ha styrket seg som en selvstendig struktur innenfor fag- og yrkesopplæringen.

Opplæringskontorsystemet har vokst, både i omfang og betydning. De fleste opplæringskontorene ble etablert rundt implementeringen av Reform 94. Det har ikke blitt flere opplæringskontor etter dette, men kontorene har doblet seg i størrelse siden 1997. Et gjennomsnittskontor omfatter i dag drøyt tre årsverk (inklusive innleide tjenester), noe som betyr at det i denne delen av fagopplæringsystemet årlig utføres rundt 1000 årsverk. Dette er til sammenligning om lag fire ganger så mange årsverk som de fylkeskommunale utdanningsadministrasjonene disponerer til fag- og yrkesopplæring.

Kontorene er spredd over hele landet, men med klare ulikheter i profil. De ettfaglige kontorene finner vi først og fremst i større, bymessige områder, der tettheten av bestemte fag er stor nok til å danne grunnlaget for et eget opplæringskontor. Bare de største håndverksfagene i de største byene har slik dekning at dette er mulig. I tillegg kommer noen ettfaglige opplæringskontorer som kan klare seg, fordi de er etablert sammen med den lokale laugs- eller bransjeforeningen. De bransjefaglige kontorene finnes over hele landet, men også de er i hovedsak beliggende i tettbygde områder. De tverrfaglige kontorene, derimot, ligger stort sett i distrikter der det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å etablere et

opplæringskontor basert verken på fag eller bransje. De bidrar således til å fylle ut opplæringskontorstrukturen, selv om de noen steder opererer i en viss konkurranse med de ettfaglige eller bransjefaglige kontorene som ofte dekker hele fylker. I tillegg kommer de kommunale kontorene, som dekker særlig helse- og oppvekstfagene, men også noen andre kommunale fag, i en del av fylkene. Det er store variasjoner i spredningen av ulike typer kontor, noe som kan forklares både i tilpasning til næringsstrukturen og til lærebedriftsmarkedet, men i noen grad er utviklingen også påvirket av fylkeskommuner og bransjepolitikk.

Et gjennomsnittlig kontor har nå i underkant av 80 medlemsbedrifter og noe over 100 lærekontrakter. Både antall kontrakter og bemanning er omtrent doblet, men økningen har kommet i kontorene i privat sektor, mens de kommunale kontorene har stagnert. Det er langt færre av de aller minste opplæringskontorene i dag enn i 1997, og flere av de store. Det har skjedd en viss rasjonalisering, og trolig har kontorene fått en viss økning i kapasiteten.

Det finnes ulike mål på hvor stor del av lærling- og lærebedriftsmarkedet som er dekket, men våre beregninger tilsier at rundt 80 prosent av lærebedriftene er medlem av et opplæringskontor, mens de resterende 20 er såkalte frittstående lærebedrifter. Utviklingen går i retning av at stadig flere bedrifter velger opplæringskontor som tilknytningsform til lærlingordningen. Et unntak gjelder kommunesektoren hvor tendensen heller er stagnasjon.

9.1.2 Tilfredsstillende økonomi

Opplæringskontorene beholder i gjennomsnitt rundt halvparten av lærlingtilskuddet, en høyere andel enn i 1997. Dette kan forklares ved at driftstilskuddet, sammen med etableringstilskuddet, er avskaffet. Når hele det økonomiske tilskuddet er samlet under ett, må dette dekke også det driftstillegget tidligere dekket. De fleste opplæringskontor betegner selv sin økonomi som god eller tilfredsstillende. De ettfaglige opplæringskontorene beholder mest av lærlingtilskuddet, fulgt av de bransjefaglige. Minst beholder de kommunale og de tverrfaglige opplæringskontorene. Dette virker rimelig, fordi vi må anta at de ettfaglighet kan gi størst fagspesifikk oppfølging av lærlingene, mens de kommunale og tverrfaglige gir en mer generell og faglig «tynnere» oppfølging. Bildet endres imidlertid noe når man også regner inn andre inntekter. Fremdeles bruker de tverrfaglige kontorene bruker minst. Med andre inntekter er det de kommunale kontorene som bruker mest, uten at vi har noen gode forklaringer på dette.

9.1.3 Hver femte bedrift står utenfor

Det er ulike årsaker til at lærebedrifter velger å stå alene. Hvis en sammenligner bedrifter i og utenfor opplæringskontor, ser vi at de aller minste og de aller største bedriftene har mindre tilbøyelighet til å være medlem. De aller største har gjerne egne personal- og opplæringsavdelinger, og en del av disse velger å håndtere all oppfølging av lærlinger selv. Blant de aller minste finner vi en del bedrifter som har tradisjon for å drive opplæring på egenhånd. Nesten halvparten av lærebedriftene innen frisørfaget har for eksempel valgt å stå utenfor opplæringskontor. En del lærebedrifter står alene fordi man ligger på et sted der det ikke er tilbud om opplæringskontor som dekker det aktuelle faget. Relativt få bedrifter i privat sektor begrunner det å stå utenfor opplæringskontoret med økonomi, eller at de ikke ønsker å gi fra seg lærlingtilskuddet. I kommunene er økonomiargumentet nevnt langt hyppigere.

Fylkeskommunene har generelt liten kapasitet til å følge opp bedrifter utenfor opplæringskontor. Disse driver gjerne opplæring «slik de alltid har gjort». Mens enkelte, gjerne større bedrifter utenfor opplæringskontor kan ha en relativt profesjonisert opplæring, og med egne opplæringsansvarlige, som kan følge opp slik opplæringskontorene gjør, vil mindre bedrifter ofte drive opplæring langt mer uformelt, avhengig av hva slags tradisjoner de har. Der man har sterke fagtradisjoner vil opplæringen gjerne foregå ut fra en oppfatning av hva faget er, snarere enn den formelle læreplanen. Der man har andre tradisjoner enn systematisk fagopplæring, vil man gjerne være preget av disse, samtidig som man orienterer seg ut fra formelle bestemmelser. Samtidig har erfaringen med hva fagprøven vil kreve åpenbart en strukturerende effekt. Disse ulike tilnærmingene vil kunne gi både god opplæring og mindre god opplæring.

9.1.4 Fra administrativ avlastning til faglig oppfølging av lærlinger?

En viktig begrunnelse for de økonomiske stimuli staten benyttet for å få til en vekst i antall opplæringskontor i forbindelse med Reform 94, var at det skulle lette utvidelsen av fagopplæringsssystemet. Gjennom at opplæringskontorene skulle bistå og avlaste nye bedrifter, ville flere kunne ta på seg forpliktelsene det innebærer å ha lærlinger. Reformen knyttet læretiden til et fireårig utdanningsløp, og ikke minst nye og gjennomgående læreplaner bidro til en økt formalisering av opplæringen. En må anta at nettopp dette bidro til å prege selvforståelsen til særlig de nye opplæringskontorene. Evalueringen av reformen viste at de la stor vekt på å avlaste lærebedriftene for alle formaliteter knyttet til det å ha lærlinger. Dette ble i evalueringen av Reform 94 i stor grad forstått som at opplæringskontorene tok seg av papirarbeid, dvs. en faglig sett «tynn» oppfølging. Gjennom lovendringene i 2007 ble de formelle kravene til lærebedrifter ytterligere skjerpet, nå med bestemmelser knyttet mer eksplisitt til opplæringskvalitet. Bedriftene ble pålagt å utarbeide en egen opplæringsplan, å ha et eget kvalitetssikringssystem for opplæringen, samt å sende en årlig rapport om opplæringen til fylkeskommunen. I tillegg er lærebedriftene pålagt å gjennomføre halvårsvurderinger av lærlingene. Endringene ser ut til å ha foranlediget et forsterket mønster der opplæringskontorene legger til rette for at bedriftene skal kunne tilfredsstillere lovens nye krav.

Kontorenes aktivitetsprofil varierer mye etter type kontor, men det er arbeidet med kvalitet i opplæringen, primært gjennom oppfølgingen av den enkelte lærling i bedrift, som er den oppgaven kontorene hyppigst peker på når de blir spurt om hva som tar mer tid enn før. Det er de tverrfaglige og kommunale kontorene, dvs. de som ikke er fagspesifikke, som i størst grad sier de bruker mer tid på kvalitetsarbeid av denne typen i forhold til hva de gjorde for fem år siden. Dette kan forstås ut fra det forhold at disse kontorene i utgangspunktet ikke har basis i bestemte lærefag, men i organisering av fagopplæring mer generelt. Lovskjerpelsen har gjort at disse i større grad arbeider ut fra en kvalitetsmetodikk med basis i fagenes opplæringsbøker.

Mens man i 1997 fant at opplæringskontorene avlastet bedriftene for papirarbeid, er arbeidet, ifølge dem selv, dreid særlig i retning av oppfølging av lærlingene. Sentralt i denne står de (vanligvis) elektroniske opplæringsbøkene. De tjener ikke bare som redskap og oppgaveplattform for lærlingen, men også bedriften, opplæringskontoret og til syvende og sist hele opplæringsssystemet er blitt avhengige av disse ved at de ivaretar både kravene til lokal plan, bedriftsvis kvalitetssikring og rapportering om opplæring i bedrift. Ettersom det ikke lengre bare er de tradisjonelle fagopplæringsbransjene, eller de ettfaglige og de bransjefaglige kontorene, som benytter denne oppfølgingsformen, vil innholdet i oppfølgingen variere i innhold. Jo mer fagorientert kontoret er, desto mer vil vekten ligge på faglig dybde i oppfølgingen, og jo mer tverrfaglig kontoret er, desto mer vil vekten ligge på formelle prosedyrer.

Det er en svært vanskelig oppgave å vurdere hvilken betydning denne måten å arbeide på har for den faglige kvaliteten på opplæringen, men det er hevet over tvil at opplæringskontorene spiller en avgjørende rolle i den formen for kvalitetsoppfølging som ser ut til å dominere i dag. Oppfølgningen gjennom lærling- og instruktørundersøkelsene, som står sentralt i oppbyggingen av et kvalitetsvurderingssystem for fag- og yrkesopplæringen, er det først og fremst fylkeskommunen som gjør (Høst og Michelsen 2014). Kun et fåtall større opplæringskontor, og så godt som ingen bedrifter, anvender de systematisk på egne premisser. Opplæringskontorene forholder seg foreløpig til disse undersøkelsene først og fremst som følge av oppfølgingen fra fylkeskommunen, men prioriterer det kvalitetsarbeidet de selv opplever at virker, nemlig deres egne systemer for oppfølging av lærlingene i bedrift.

Opplæringskontorene ser ut til å ha blitt et uunnværlig ledd i formidlingen av lærlinger til bedrift. Også her er det variasjoner. Noen kontorer er aktive allerede i utplassering av «sine» elever i prosjekt til fordypning, og følger dem til de er plassert ut i en av lærebedriftene som lærling. Nesten alle kontorer tar imidlertid et stort ansvar for å formidle lærlinger til sine fag. Avhengig av fagenes stilling, arbeider noen kontorer særlig med rekruttering av søkere, mens andre arbeider også med rekruttering av

lærebedrifter. Totalt sett bidra således kontorene betydelig også til det vi kan definere som inntakskvalitet.

Kursvirksomhet er en tredje aktivitet som tar mye ressurser. Det omfatter alt fra restteori på Vg3, kurs for bestemte behov, til kurs for påbygning til generell studiekompetanse. Vårt inntrykk er at det er liten grad av konkurranse med offentlige tilbud, og at opplæringskontorenes kurs mer er en komplementær virksomhet. Unntaket er enkelte opplæringskontor innenfor frisørbransjen som også driver private skoletilbud på Vg1 og Vg2 i konkurranse med de offentlige.

9.1.5 Opplæringskontorenes plass i systemet

Nesten 8 av 10 opplæringskontor er i dag enten organisert som lag, forening eller samvirke. Andelen som oppga å være organisert som stiftelse var i 1997 på hele 27 prosent, men er i dag nede på 6 prosent, mens 7 prosent av kontorene er aksjeselskap. De eierformene som man kan anta gir både gamle og nye medlemsbedrifter størst direkteinnflytelse på kontorenes drift og prioriteringer, har dermed økt. Lærebedriftene har også konsolidert sin posisjon gjennom at de dominerer i opplæringskontorenes styrever. Andre aktørers representasjon har gått tilbake fra 1997 til i dag. Fagforeningene har i dag en lavere representasjon enn de hadde i 1997, på tross av LOs programerklæring om at fagforeningene skal sitte i styrene til opplæringskontorene. Også styrerepresentasjon fra fylkeskommuner og skoler har gått noe ned siden midt på 1990-tallet. Det har vært hevdet at samarbeid om prosjekt til fordypning har ført til mer kontakt mellom skoler og opplæringskontor. Opplæringskontorene selv rapporterer imidlertid noe mindre kontakt med de videregående skolene enn i 1997.

Bransjeorganisasjonenes representasjon i styrene for opplæringskontorene er som tidligere, på et moderat nivå. 6 av 10 opplæringskontor oppgir at de er medlem i en bransjeforening, uten at det er helt klart hva dette innebærer av forpliktelser. Når for eksempel halvparten av de tverrfaglige kontorer er medlem av en bransjeforening, kan ikke et slikt medlemskap si så mye om eventuelle organisasjonsmessige bindinger for kontoret. Et lite antall opplæringskontor er eid av bransjeforeninger. Kontorene selv oppgir noe mindre kontakt med bransjeforeninger enn det de gjorde i 1997. Generelt sett har opplæringskontorene en langt bredere dekning og oppslutning enn bransjeforeningene har på regionalnivået. Det betyr at også opplæringskontor som har en bransjeforeningstilknytning, normalt har langt flere medlemsbedrifter som ikke er med i bransjeforeningen, enn som er med. Å stille bransjeforeningsmedlemskap som vilkår til lærebedriftene for å bli medlem, ville derfor lett kunne bety å undergrave opplæringskontorets eksistensgrunnlag og anses derfor ikke som gangbar politikk. De sentrale bransjeorganisasjonene har for øvrig noe ulike oppfatninger og ulik opplæringskontorpolitikk. Felles for dem er at de ikke ønsker at opplæringskontorene skal få noen formalisert innflytelse i fagopplæringssystemet, verken regionalt eller nasjonalt. Den mener bransjeorganisasjonene og hovedorganisasjonene at de skal ha selv gjennom sin partsrepresentasjon. Dette er en oppfatning som deles av viktige LO-forbund. Noen av bransjeorganisasjonene arbeider for at opplæringskontorene skal knyttes tettere til bransjeorganisasjonene, mens andre er opptatte av å markere deres uavhengighet. Og mens noen av bransjeorganisasjonene er for fri etableringsrett av opplæringskontor, mener andre dette er ødeleggende for systemet, og vil ha regulering, fra myndighetene og/eller partene i arbeidslivet. Det er også ulike syn på om opplæringskontormedlemskap bør bli obligatorisk. Mange påpeker at dette må henge sammen med at man får en struktur som er synkronisert med fagopplæringsens øvrige, partsstyrte struktur.

Det er en klar tendens til at kontorenes deltakelse i ulike typer opplæringskontornettverk, både bransjevise og lokale, styrkes. Det er i dag etablert landsomfattende bransje- eller sektorvise nettverk som omfatter de fleste opplæringskontor. Disse avholder årlige konferanser, noe en må anta bidrar til en viss samordning. Den kanskje mest interessante utviklingen skjer imidlertid regionalt, hvor rundt halvparten av alle opplæringskontor i dag har samlokalisert seg, gjerne sentralt i fylkeskommunen. Det største kontorfellesskapet finner vi trolig på Forus utenfor Stavanger, hvor 15 opplæringskontor som representerer nærmere 3 000 læreplasser, sitter samlet. Mye peker i retning av at denne formen for

konsentrasjon ikke bare er en praktisk ordning, men at den daglige kontakten også bidrar til en viss enhetliggjøring av opplæringskontorstrukturen på tvers av bransjer og fag. I flere fylkeskommuner opptrer opplæringskontorene i visse sammenhenger samlet overfor fylkeskommunen, gjerne gjennom etablerte regionale nettverk av opplæringskontor. Ofte er det fylkeskommunen selv som tar initiativ til en slik samordning. En konsekvens av dette vil uansett være at opplæringskontorene i økende grad oppfatter seg som et eget fellesskap.

Opplæringskontorene samhandler svært mye og til dels tett med fylkeskommunenes utdanningsadministrasjon, i hovedsak med de som arbeider med fagopplæring. Det skjer både ved at det er etablert formelle arenaer hvor fylkeskommunene følger opp opplæringskontorene gjennom dialogsamtaler og lignende møter, og gjennom at ansatte ved opplæringskontor i det daglige forholder seg hyppig til fylkeskommunale saksbehandlere om ulike spørsmål.

På den annen side har opplæringskontorenes svært lite å gjøre med det regionale partsorganet som egentlig skal sikre forbindelsen mellom arbeidslivet og fylkeskommunen, nemlig yrkesopplæringsnemndene. Enda mindre, og nesten fraværende, er kontakten opplæringskontorene har med de faglige rådene. Den har også blitt klart mindre enn den var i 1997, ifølge kontorene.

9.1.6 Et rom mellom bedriftene og fylkeskommunen

Det er åpenbart at opplæringskontorene har tatt over oppgaver fagopplæringskontorene i fylkeskommunene tidligere gjorde, eller kanskje mer presist, at enkelte oppgaver har glidd over til opplæringskontorene og der utviklet seg på nye måter. Mest synlig er bedriftsbesøkene, som fylkeskommunene nå bare utfører i svært begrenset omfang, men som utgjør en kjernevirksomhet for opplæringskontorene. Besøkene danner det viktigste grunnlaget for å vurdere om bedriften er i stand til å gi en faglig forsvarlig opplæring. Det er derfor helt naturlig at fylkeskommunene må lene seg mye på opplæringskontorenes kunnskap og vurderinger, både når det gjelder godkjenning av lærebedrifter, kvaliteten på opplæringen de gir, og i tilfeller det er spørsmål om å frata en bedrift godkjenningen, eller heve en lærekontrakt.

For øvrig er det slik at nesten alle kvalitetssikrings og oppfølgingsoppgaver fylkeskommunene har overfor lærebedriften, de har også opplæringskontorene. En del av oppgavene er felles for fagopplæringsadministrasjonen i fylkeskommunen og opplæringskontorer, for eksempel det å fortolke og besvare spørsmål om lov- regelverk for bedriftene i det daglige. Generelt er det slik at mens fylkeskommunen har det formelle ansvaret og gjør det formelle vedtaket, er opplæringskontorenes rolle å være de som står for den praktiske utførelsen, og kontakten med bedriftene og lærlingene. Fylkeskommunene styrer på distanse ved hjelp av opplæringskontorene, og samtidig skal de følge opp kvaliteten i opplæringskontorene som lærebedrifter. Fylkeskommunen skaffer seg avgjørende informasjon gjennom kontakten med opplæringskontorene, noe som er nødvendig både for dimensjonering, formidling og oppfølging av kvalitet i opplæringen. Etter noen litt turbulente faser, der noen forsøkte å bruke opplæringskontorene som iverksettingsorgan for fylkeskommunal politikk, ser man dem i dag i større grad som likeverdige samarbeidspartnere. Opplæringskontorene opplever også samarbeidet med fylkeskommunene som velfungerende, i liten grad som forsøk på styring og sterk kontroll.

Opplæringskontorene er kontrollert av bedriftene og samtidig er kontorene den instansen som særlig følger opp kvaliteten på opplæringen i den enkelte bedrift. Opplæringskontorene har vært en betingelse for å utvikle oppfølgingssystemet gjennom opplæringsbøker som er tatt i bruk innen de fleste områder. Bedriftene og lærlingene ville neppe brukt dette i særlig omfang om det ikke var for opplæringskontorene, og fylkeskommunen kunne neppe spilt deres rolle. De elektroniske oppfølgingssystemene gir åpenbart grunnlag for handling i lærebedriftene. Ikke bare i forbindelse med underveisvurderingene, men også imellom, blir bedriftene satt i stand til å følge opp lærlingenes progresjon ut fra opplæringsplanen, og i dette arbeidet har opplæringskontorene en nøkkelrolle.

Opplæringskontorene er finansiert av bedriftene, og deres eksistensgrunnlag trues den dagen de kommer på kant med egne medlemmer. Slik sett kan de ses som å representere bedriftene. Det er et

klart inntrykk at opplæringskontorene har en stor lojalitet til og opplever at de er til for medlemsbedriftene. De får sine planer godkjent av et styre valgt av bedriftene, og årsmøtet må godkjenne hvor mye av lærlingtilskuddet, eventuelt andre inntekter som skal benyttes av opplæringskontoret. Når opplæringskontoret kommer på bedriftsbesøk, ses de på av bedriftene som en av «deres egne».

Det betyr imidlertid ikke at de ikke har autoritet, og en annen autoritet enn den som finnes i bedriften. Flere forhold stiller opplæringskontorene i en annen rolle enn for eksempel en opplæringsansvarlig i en HR-avdeling i en bedrift. Opplæringskontorene er avhengige av offentlig godkjenning og må forholde seg til fylkeskommunen som myndighet. For å få aksept for sine praksiser og systemer, og det at de opptre på vegne av en gruppe bedrifter innenfor et område, må de ha et ordnet forhold til fylkeskommunen og bli sett på som en ansvarlig part med evne til å forplikte medlemmene inntil et visst punkt. Vi observerer at kontorene i stor grad har etablert tillitsrelasjoner til enkeltpersoner i den fylkeskommunale fagopplæringsadministrasjonen, og at de i en del tilfeller inviterer disse fast på sine interne møter. Opplæringskontorene representerer ikke fylkeskommunen, men ser likevel på seg selv som representanter for opplæringssystemet. Deres legitimitet og også deres selvbilde, ser ikke ut til å ligge i at de bare skal tilfredsstillende medlemsbedriftenes umiddelbare krav og ønsker. I stedet synes de å ha etablert et eget rom, en posisjon mellom bedriftene og fylkeskommunen, hvor deres rolleforståelse ser ut til å være å sikre god opplæring, til det beste både for bedriftene, lærlingene og samfunnet.

9.1.7 Opplæringskontorene som aktør

Gjennomgangen viser at opplæringskontorene har vokst i omfang og betydning, enkeltvis og samlet. De har ikke utviklet seg etter en samlet plan, men heller ikke helt fritt. En rekke aktører og forhold har bidratt i formingen av opplæringskontorstrukturen: fagtradisjoner, næringsstruktur og bedriftstetthet i ulike deler av landet samt politikk fra bransjeorganisasjoner, og fylkeskommuner. Over tid har opplæringskontorene utviklet seg til å bli noe helt annet enn lærebedrifter, som er deres formelle status. I stedet er det opplæringskontorene som i dag de facto godkjenner lærebedrifter, de jobber med rekruttering og formidling, bidrar inn mot dimensjoneringen av utdanningsprogrammene i skolen, gir råd ved oppnevning av prøvenemnder, finner løsninger i hevingssaker, utvikler og følger opp bedriftsvise opplæringsplaner og kvalitetssikringssystemer, underveisvurdering og oppfølging av enkeltlærlinger. Når man ser disse oppgavene samlet, er opplæringskontorene - selv om de i dag defineres som lærebedrifter - vesensforskjellig fra enkeltstående bedrifter. I stedet framtrer de som et bindeledd mellom det offentlige representert ved fylkeskommunene, som ansvarlige for videregående opplæring, og de private lærebedriftene.

Det synes ikke tilstrekkelig å se på opplæringskontorene samlet bare som et aggregat av de enkelte kontorenes virksomhet. Kontorene har fått mer ressurser, og de har utviklet felles systemer for oppfølging av lærlingenes opplæring i bedrift. De er i økende grad samlokalisert. De velger i noen fylker representanter som opptre overfor fylkeskommunen. På denne måten blir de en aktør, organisert langs og på tvers av fagområder. På nasjonalt nivå er de fleste opplæringskontor med i et nettverk av kontorer innenfor et bransjeområde eller en sektor. Disse har gjerne etablert arbeidsutvalg, selv om disse ikke representerer opplæringskontorene overfor offentlige myndigheter.

9.2 Nødvendig bindeledd, eller institusjon utenfor kontroll?

9.2.1 Kan fylkeskommunen eller bedriftene erstatte opplæringskontorene?

På tross av store interne variasjoner mellom kontorene, levner undersøkelsen liten tvil om at opplæringskontorene med sine om lag 1000 årsverk har stor betydning for hvordan det norske fag- og yrkesopplæringssystemet fungerer i det daglige. På den ene siden utfører de sentrale oppgaver langs hele opplæringsløpet som det er lite realistisk at fylkeskommunene eller skolene kan overta, og på den

annen side yter de en støtte som 80 prosent av lærebedriftene er villig til å si fra seg store deler av lærlingtilskuddet for å motta.

Kunne man tenke seg at fylkeskommunene fikk tilført tilsvarende ressurser som opplæringskontorene i dag rår over, for å overta disse oppgavene? Disse ressursene er det i dag lærebedriftene som har avsatt, og det er neppe rimelig å anta at bedriftene ville akseptere at fylkeskommunene skulle få disse ressursene. Alternativer vil være at myndighetene holder tilbake tilskudd, eller legger på bordet mellom en halv og en milliard friske kroner for at fylkeskommunene skal utføre disse oppgavene.

Fylkeskommunens måte å arbeide med fagopplæring på har også endret seg gjennom de siste 20 årene. Det tradisjonelle fagopplæringskontoret, som sekretariat og ansvarlig overfor den partsstyrte yrkesopplæringsnemnda, er historie. Kontoret er nå integrert som en del av fylkeskommunenes utdanningsadministrasjon, med ansvar for videregående opplæring som helhet, og de står i dag ansvarlig overfor fylkeskommunen, ikke overfor yrkesopplæringsnemnda. Etter at Y-nemndene mistet sin kontroll over arbeidet med fagopplæring innad i fylkeskommunene og gradvis ble endret til et policy-organ, har partene i arbeidslivet i de fleste fylker prioritert å bemanne dem med distriktssekretærer/direktører, heller enn fagopplæringsekspert, for derigjennom å oppnå størst mulig politisk tyngde og gjennomslag overfor fylkeskommunen (Michelsen mfl.1998, Michelsen og Høst 2013). De tradisjonelle partenes og bransjenes representasjon er også tynnet atskillig ut ved at representanter fra organisasjoner som representerer nye områder i fagopplæringen har kommet inn. Rollen som aktivt bindeledd til fagene og fagopplæringen i bedrift er ikke enkelt å vedlikeholde i en slik struktur.

Opplæringskontorene har kunnet fylle det tomrommet som er oppstått, og på denne måten dekke bedriftenes og fagenes behov for identitet og faglig fellesskap. Mange av opplæringskontorene ivaretar denne rollen på en svært profesjonell måte. Til tross for kvalitetsforskjeller og ulikheter mellom opplæringskontorene er de i dag helt avgjørende som bindeledd i systemet. Rollen som det vi kan kalle intermediær institusjon utformes og praktiseres ulikt, men generelt bidrar den til å oversette og legitimere mer eller mindre rigorøse offentlige krav overfor lærebedriftene, og på vegne av bedriftene tilfredsstille det offentlige behov for rapportering om bedriftsopplæring og kvalitetssikring i denne.

En kan også reise spørsmålet om bedriftene selv kunne gjort en del av de oppgavene opplæringskontorene har overtatt. Det er da også frittstående bedrifter som gjør dette, og tydeligvis får det til. Det er trolig likevel ikke riktig å karakterisere opplæringskontorene som å bare representere en outsourcing av oppgaver fra bedriftene. Opplæringskontorene representerer et fellesskap mellom lærebedriftene lokalt, som gjør at opplæring i mindre grad er noe hver enkelt bedrift steller med i isolasjon fra andre. Dette bidrar til en standardisering av krav og normer som er viktig for kvaliteten på tvers av bedrifter. Det mest synlige resultatet av denne aktiviteten ser vi i den etter hvert elektroniske opplæringsboka, et dokumentasjonssystem som har utviklet sin egen dynamikk. Dette har bredt seg fra de mest erfarne områdene av fagopplæringen til de nye områdene, og bidrar ikke bare til standardisering, men også til ny aktivitet rundt, og oppfølging av, opplæringskrav og opplæringsmål i den enkelte bedrift. Lærebedriftene, som i norsk sammenheng som regel er veldig små, har ikke opplæring som sin primærvirksomhet. Et stort tilbud av lære plasser i en slik bedriftsstruktur forutsetter trolig også den typen avlastnings- og støttemekanismer som opplæringskontorene representerer.

9.2.2 I hvilken grad reguleres opplæringskontorene?

Når spørsmålet om regulering av opplæringskontorene reises, må en spørre både hvilke forhold som skal reguleres, hvem som skal regulere dem, og hvordan de skal reguleres. Det er imidlertid nødvendig først å spørre i hvilken grad de i dag er regulert, både formelt og i praksis.

Etablering av nye opplæringskontor ble betydelig stimulert av statlig finansiering gjennom Reform 94. Tanken var at de skulle bidra til at flere bedrifter tok på seg et lærebedriftsansvar. Så lenge et opplæringskontor tilfredsstilte de formelle krav til å være lærebedrift, var det imidlertid ingen direkte regulering av nyetableringer. Om et opplæringskontor tilfredsstilte lovens krav til å være en

lærebedrift, at det hadde de nødvendige opplæringsmulighetene i de fagene det søkte godkjenning i med de medlemsbedrifter de hadde, skulle det i prinsippet godkjennes. Opplæringskontorene ekspanderte voldsomt og dekket etter hvert også mange av de behov endringene i fagopplæringsssystemet på regionalt nivå hadde etterlatt seg. De kontorene som klarte å opparbeide seg et markedsmessig grunnlag har overlevd. Det betyr at det næringsmessige grunnlaget i form av lærebedrifter har vært avgjørende, samtidig med at kontorene har måttet levere tilstrekkelig kvalitet på sine tjenester til å rekruttere og holde på bedrifter. Slik sett har det vært og er en stor grad av markedsstyring av etableringer. Avhengig av sin oppslutning blant bedriftene har imidlertid en del av bransjeorganisasjonene hatt og har innflytelse på opplæringskontorstrukturen innenfor sitt område. I praksis har også fylkeskommunene i noen grad påvirket utviklingen, men uten at de har noe formelt grunnlag for å avvise nye opplæringskontor med begrunnelse i at de ikke passer inn i strukturen.

Etter 2007-revisjonen av opplæringsloven, kom det inn nye bestemmelser om forholdet mellom det offentlige og lærebedriftene, noe som også omfatter opplæringskontorene. I tillegg til at lærebedriftene/opplæringskontorene må ha et eget kvalitetssikringssystem for opplæringen og en egen opplæringsplan, heter det at lærebedriften skal rapportere om opplæringen til fylkeskommunen. Bestemmelsen må ses i sammenheng med det nye kvalitetsvurderingssystemet, som forutsetter at staten kan innhente nødvendige rapporter fra alle nivå i utdanningssystemet som grunnlag for sin styring av utdanningssektoren. Det må antas at den formelle retten til å innhente informasjon er ganske omfattende, selv om det åpenbart er annerledes å innhente informasjon fra en privat bedrift enn det er fra fylkeskommuner og skoler.

Bestemmelsen om fylkeskommunens rett til å innhente nødvendig informasjon om opplæringen berører både lærebedriftene og opplæringskontorene som lærebedrifter. Når en skal se på hvordan bestemmelsen praktiseres vil ett forhold være på hvilken måte og i hvilken grad og hvordan fylkeskommunen avkrever den enkelte bedrift rapporter, og et annet være hvordan de forholder seg til opplæringskontorene. Til nå har forskningen vist at lærebedriftene ikke opplever rapporteringskrav fra myndighetene som å ha blitt større, eller skjer på noen mer kontrollerende måte enn tidligere (Høst mfl. 2012a; Michelsen og Høst 2013). I dette prosjektet har vi også reist dette spørsmålet, både overfor enkeltlærebedrifter og opplæringskontor. Det bildet vi får er at det i stor grad er opplæringskontorene som i praksis står for oppfølging og kontroll av lærebedriftene. Fylkeskommunene forholder seg i stor grad bare til opplæringskontorene. Det er disse som rapporterer på vegne av bedriftene. Verken bedriftene eller opplæringskontorene ser ut til å oppfatte økt kontroll eller urimelige rapporteringskrav fra fylkeskommunen. De som er med i opplæringskontor blir svært sjelden besøkt av fylkeskommunen. Av de bedriftene som ikke er med i opplæringskontor, har drøyt halvparten hatt besøk fra fylkeskommunen siste år.

Når det gjelder forholdet mellom enkeltlærebedrifter og opplæringskontor, og styringen av opplæringskontorene og deres virksomhet, stiller opplæringsloven etter 2007 krav om større transparens. Det betyr at hver enkelt medlemsbedrift i opplæringskontoret skal være godkjent av fylkeskommunen. De skal altså ikke bare godkjenne opplæringskontoret, som så godkjenner sine medlemsbedrifter. I tillegg stiller loven krav om at vedtektene skal inneholde bestemmelser om fordelingen av tilskuddet, og av opplæringen, mellom opplæringskontoret og medlemsbedriftene. Nesten alle opplæringskontorene oppgir at de har formelle møteplasser med fylkeskommunen. Opplæringslovens bestemmelser har trolig gjort det enklere for fylkeskommunen å se hvordan arbeids- og ressursfordelingen mellom opplæringskontor og lærebedrift er. Vi kan imidlertid ikke se at dette har avstedkommet noen forsøk fra fylkeskommunene på å blande seg inn i disse forholdene. Tvert om ser dette i større grad ut til å være et bidrag til fylkeskommunenes forståelse av hvordan opplæringskontorene driver. Fortsatt er det i praksis ofte opplæringskontorene som gjør vurderingen av nye lærebedrifter for fylkeskommunen.

Det er ingen krav til hvem som skal sitte i opplæringskontorenes styrer. Undersøkelsen viser at disse domineres av medlemsbedriftene, mens både partsorganisasjonene, fylkeskommunene og skolene er beskjedent representert. Vi har ikke registrert at det har vært noen aktiv motstand mot for eksempel

fagforeningsrepresentasjon, eller at det har vært noe stort tema på opplæringskontorene. Men for LO er dette viktig, særlig om opplæringskontorene skal få en annen formell status enn i dag.

9.2.3 Bør opplæringskontorstrukturen reguleres mer?

Når opplæringskontorene har fått den sentrale posisjon de har, er det legitimt å diskutere om de reguleres tilstrekkelig. Da må man i så fall også diskutere hva som skal reguleres, og hvem som skal regulere dem. Nyetableringer av opplæringskontor blir stadig mer sjelden. Markedet ser langt på vei ut til å være mettet, selv om det fortsatt er områder som ikke er like godt dekket. Det vil helt sikkert også komme fusjoner og oppdelinger. Man kunne tenke seg å stramme inn reglene for nyetablering, og fusjoner/fisjoner, gjennom for eksempel å kreve godkjenning fra både det offentlige og partene, og utvide kriteriene til også å gjelde at nye kontorer skal passe inn i en ønsket struktur når det gjelder medlemsgrunnlag. Konsekvensene av dette ville imidlertid neppe blitt veldig store, verken i form av endringer i opplæringsstrukturen eller i enkelttilfeller, nettopp fordi det er få nyetableringer.

En mer radikal regulering ville være å tilpasse opplæringskontorstruktur en organisering arbeidslivspartene, eventuelt i samarbeid med myndighetene, finner hensiktsmessig. Man kunne tenke seg et system som var synkronisert med dagens partssystem, eller med program og faginndelinger. En restrukturering kan tenkes både i sterke og en svakere varianter. En inngripen som har som mål å lage en kontorstruktur tilpasset fag- og bransjeområder, men uten tettere bindinger til disse, vil være en svak variant, som kanskje en del fylkeskommuner umiddelbart ville se som en forenkling. Andre vil kanskje se dagens situasjon med en viss konkurranse som en fordel.

En inngripen som har til hensikt å gi partsorganisasjonene avgjørende innflytelse over opplæringskontorstrukturen vil være langt mer omfattende. Med unntak av enkelte fagområder som historisk har knyttet sammen laug eller bransjer og opplæringskontor, er hovedregelen at det er relativt løse koplinger mellom bransjeorganisasjon og opplæringskontor. Dette kan ha ulike forklaringer, både i organisasjonenes og fagopplæringens ulike styrke, og i næringsstrukturen. Opplæringskontorene selv ser at de må tiltrekke seg et tilstrekkelig antall lærebedrifter for å overleve, og de er engstelige for at krav til lærebedriftene om binding til bransjeorganisasjonen, fort vil kunne undergrave dette. Det er ikke lett å forutsi konsekvensene av ulike former for intervensjon i dagens opplæringsstruktur. En mulig konsekvens kunne være at kontorenes legitimitet som bedriftenes organer ble svekket, og at de dermed fikk svekket sin evne til å forplikte bedriftene, og dermed formidle mellom disse og det offentlige. En kan imidlertid også tenke seg en strukturering ut fra partssystemet, men uten at bindingene til bransjeorganisasjonene blir formalisert utover for eksempel styrerepresentasjon.

Større innflytelse fra bransjeorganisasjonene overfor opplæringskontorene kan tenkes også ved at organisasjonene gradvis øker sin innflytelse gjennom lokal oppslutning. Selv de bransjeorganisasjonene som har sterkest innflytelse innenfor fagopplæringen regionalt, og overfor opplæringskontorene, er likevel forsiktige med å knytte disse for tett inn mot bransjeorganisasjonen, nettopp fordi opplæringskontorene favner breiere enn bransjeorganisasjonene. Også opplæringskontorene selv ser ut til å ønske å beholde en løs tilknytning. Dersom man vil unngå risiko for avskallinger i opplæringskontorsystemet og i lærebedriftsmassen, vil man trolig måtte akseptere at strukturen er tilpasset det som er mulig lokalt, noe som gir bransjeorganisasjonene kun betingede muligheter for innflytelse. Akkurat som i dag vil man i så fall måtte basere seg på innflytelse gjennom størst mulig organisasjonsprosent i bransjeorganisasjonene, kombinert med et mer nettverkspreget samarbeid med opplæringskontorene.

9.2.4 Obligatorisk medlemskap?

Rundt 80 prosent av lærebedriftene er i dag med i et opplæringskontor. Spørsmålet om å trekke inn resten gjennom å gjøre medlemskap obligatorisk er absolutt relevant. Hvilke fordeler ville det kunne ha? Mange påpeker at fylkeskommunene ikke har kapasitet til å følge opp enkeltbedrifter slik opplæringskontorene gjør, slik at det er de frittstående bedriftene og ikke opplæringskontorene som burde bekymre fylkeskommunen. Sammenlignet med land med et sterkere fagopplæringssystem, er

det den gjennomgående frivilligheten i det norske systemet som skiller det fra andre lands. Det betyr at vi har få stabiliserende mekanismer. Også bedrifter i områder regulert av fagopplæring kan for eksempel velge å ha lærlinger eller rekruttere på annen måte, Den kanskje siste obligatoriske ordningen forsvant da den tidligere lov om fagopplæring fjernet bestemmelsen om at det i områder regulert av fagopplæring ikke var anledning til å ansette ungdom uten utdanning annet enn som lærlinger (Høst og Michelsen 2010). I dag diskuteres det nye ordninger som skal forplikte bedriftene i større grad, som for eksempel lærlingklausuler ved offentlige oppdrag. Å gjøre det obligatorisk for lærebedrifter å være med i opplæringskontor vil kunne ses som et annet tiltak for å gjøre fagopplæringen til et mer forpliktende system. Over tid vil det kunne bidra til sterkere identitet og normer om felles ansvar for opplæring i fagene. Allerede i dag har opplæringskontorene en viss stabiliserende effekt. De representerer den tetttest organiserte delen av systemet. Det er store variasjoner, men i de best fungerende og organiserte opplæringskontorene står både felles kvalitetsnormer, og normer om at alle har ansvar for å ta inn lærlinger sterkt. Opplæringskontorene bidrar til også til omplasseringer internt mellom medlemsbedriftene, av lærlinger som av ulike årsaker ikke finner seg til rette i sin lærebedrift.

Et sterkt argument for obligatorisk medlemskap er at dette vil skape en større grad av symmetri i organiseringen av fagopplæringen. Det ville kunne legge grunnlaget for å tilpasse opplæringskontoret til den øvrige strukturen i fagopplæringssystemet. Fylkeskommunene ville kunne konsentrere seg om oppfølging av opplæringskontor, og styring på distanse, mens opplæringskontorene på sin side kunne følge opp alle lærebedrifter. Alle bedrifter ville høre inn under et opplæringskontor, og kontorene kunne knyttes opp mot og revitalisere partssammensatte organer innenfor fagopplæringen.

De færreste opplæringskontor ser ut til å ønske obligatorisk medlemskap, særlig fordi de opplever den frivillige tilslutningen som noe av deres styrke. Selv om bare halvparten av de rundt 20 prosent frittstående bedriftene i vår undersøkelse oppga substansielle grunner til ikke å være medlem av et opplæringskontor, må en anta at en del bedrifter vil oppleve det som en inngripen om de ble tvunget til medlemskap. Dette vil igjen kunne avhenge av hvordan en obligatorisk ordning ble gjennomført, og ikke minst i hvilken grad bedriftene fortsatt vil oppleve opplæringskontorene som sine.

Blant de frittstående er det åpenbart også mange gode lærebedrifter, som vil motsette seg at lærlingtilskuddet blir igjen i et opplæringskontor. En ville derfor kunne risikere større uenigheter om opplæringskontorenes rolle og andel av lærlingtilskuddet. Samtidig vil den mekanismen som ligger i at medlemsbedriftene kan melde seg ut ved uenighet bli borte, noe som vil gi behov for andre styringsmekanismer.

9.2.5 Bør opplæringskontorenes oppgaver og økonomi reguleres mer?

Opplæringskontorenes oppgaver og økonomi har ikke vært offentlig regulert i særlig grad ut over at de er godkjente som lærebedrifter. Deres virksomhet har i stedet vært regulert av medlemsbedriftene gjennom vedtekter, årsmøtet og styret. Gjennom innstramningene i opplæringsloven i 2007, heter det nå at også bedrifter i opplæringskontor skal godkjennes av det offentlige, og at tilskudd og oppgavedeling mellom opplæringskontor og bedrift skal være vedtektsfestet. Dette ser ikke ut til å ha ført til at økonomi og oppgavefordeling har endret seg særlig, samtidig som det muligens har gitt større transparens. I Riksrevisjonens rapport om fagopplæringen³⁸ påpekes det at enkelte opplæringskontor fortsatt (i praksis) godkjenner nye lærebedrifter, og at det er reist spørsmål fra noen fylkeskommuner om hvorvidt bedriftene kjøper seg fri fra ansvar ved å være med i opplæringskontor. Vi har sett at opplæringskontorene er de som i klart størst grad er hands-on på opplæringen gjennom besøk i bedriftene, noe som gjør det naturlig at de også er sentrale når det gjelder godkjenning av nye lærebedrifter, inngåelse av lærekontrakter og hevinger av kontrakter. Det er imidlertid fylkeskommunen som har myndigheten til å gjøre de formelle beslutningene i slike saker. De benytter opplæringskontorenes kunnskap for å komme fram til en endelig beslutning. En større endring i denne arbeidsdelingen, hvor fylkeskommunen tok på seg alt arbeid overfor bedriftene, ville implisere en

³⁸ Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæring i bedrift. (Riksrevisjonen 2013)

omfattende utbygging av fylkeskommunens kapasitet på opplæring i bedrift. Utover at dette ikke er enkelt, er det langt fra sikkert dette ville føre til en bedre oppfølging av lærebedriftene enn de får gjennom opplæringskontor. I stedet kan tenkes at det ville utfordre dagens ganske finstemte balanse i måten offentlige krav tillempes på i lærebedriftene. Fordelingen av oppgaver mellom opplæringskontor og bedrift skal i dag reguleres av vedtekter for det enkelte opplæringskontor. Det er mulig å gå lengre og begrense opplæringskontorenes bidrag i opplæringsordningen, for derigjennom å ansvarliggjøre bedriftene. Det er vanskelig å se hvordan dette skulle gjøres uten at man griper avgjørende inn både i bedriftenes og opplæringskontorenes autonomi, og dermed risikerer at både opplæringskontor og lærebedrifter velger å trekke seg ut av systemet.

Som lærebedrift er det opplæringskontoret som mottar og viderefordeler tilskuddene. Det er selvsagt viktig at det er åpent hvordan tilskudd fordeles. Dette sikrer også kontrollen nedenfra med at de blir brukt på en god måte for opplæringen. Er det behov for en større offentlig kontroll av opplæringskontorenes økonomi, og hva skulle i så fall denne bygge på? Vi ser at det er store ulikheter mellom de kontorene som beholder mest og de som beholder minst av lærlingtilskuddet. De idealtypiske casene vi har beskrevet forklarer en del av denne ulikheten, men ikke all. Det er ikke usannsynlig at noe skyldes ulikhet i effektivitet. Selv om det legale grunnlaget fylkeskommunen har til å forlange regnskap framlagt av opplæringskontorene er uklart, imøtekommes dette fra de aller fleste kontorer. Lite tyder imidlertid på at selv store ulikheter mellom kontorer i andel av lærlingtilskudd og i egenkapital har gitt fylkeskommunene grunnlag for å ha sterke meninger om kontorenes drift, eller at det har gitt dem grunnlag for å handle. Trolig er lærebedriftene, som har overlatt en del av lærlingtilskuddet til et opplæringskontor, de nærmeste til å kontrollere at midlene blir brukt til beste for opplæringen i deres bedrifter, enten det er en minimumsoppfølging eller det en mer ekstensiv oppfølging de ønsker. En overprøving av opplæringskontorene i økonomispørsmål fra en offentlig instans vil i prinsippet innebære at man innskrenker opplæringskontorenes og lærebedriftenes autonomi, og kanskje uten at grunnlaget er det beste. Alternativt har noen lansert å sette en grense for hvor mye av tilskuddet som kan beholdes i opplæringskontoret, eller stille mer spesifiserte krav til hva tilskuddet kan benyttes til. Det vil nødvendigvis gjøre en mer omstendelig prosess med utbetaling av lærlingtilskudd til to sett lærebedrifter, både opplæringskontoret og opplæringsbedriften, og i tillegg åpne for bruk av statlig tilsyn for å undersøke hva tilskuddet anvendes til. Dersom man skal kunne kontrollere hvordan opplæringskontor anvender tilskuddet, vil det samme kravet kunne stilles til alle lærebedrifter. Dermed åpner man for et helt annet offentlig kontrollregime overfor lærebedriftenes indre anliggender enn i dag. Også en intervensjon i de økonomiske disposisjoner i opplæringskontorene og lærebedriftene må settes opp mot risikoen for at det går utover lærebedriftenes frivillige tilslutning til systemet.

Statens måte å styre utdanningssektoren på innebærer at man skiller mellom styring gjennom fylkeskommunene og tilsyn gjennom fylkesmannen. Det er stor grad av usikkerhet og liten erfaring med hvordan statlig tilsyn av opplæringen i private bedrifter skal fungere. På grunnlag av Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæringen og besøk på noen opplæringskontor ser vi at dette preger både staten og opplæringskontorene. Det har spredd seg en oppfatning i store deler av opplæringskontorsystemet om staten ikke aksepterer at kontorene benytter lærlingtilskudd på annet enn det som har direkte med kvalitet i opplæringen å gjøre. Rekruttering og formidling er av de områder som skulle ligge på utsiden av dette. En så snever definisjon av kvalitetsarbeid i opplæringen strider også mot det kvalitetsbegrepet utdanningsmyndighetene legger til grunn i sitt kvalitetsvurderingssystem. Også arbeid med inntakskvalitet er her en viktig del av kvaliteten i opplæringsløpet. At en liten sak får såpass stor oppmerksomhet, illustrerer imidlertid noe annet, nemlig det at denne formen for offentlig inngripen overfor opplæringskontor eller lærebedrifter på ingen måte oppfattes som noe trivielt.

9.2.6 Opplæringskontorenes formelle plassering

Til tross for en stor grad av statlig involvering i fagopplæringen i Norge, er også bedriftene såpass sterkt involvert at det er naturlig å karakterisere det norske fagopplæringssystemet som et «collective skill formation» system (Busemeyer og Trampusch 2012). Balansen mellom statlig intervensjon og

bedriftenes autonomi står sentralt i denne typen fagopplæringsssystemer. Generelt kan man anta dersom man i et slikt system begrenser bedriftenes autonomi for sterkt gjennom ulike former for eksterne reguleringer, så vil ikke deres deltakelse i systemet være bærekraftig (ibid.). Et mål om mest mulig autonomi for bedriftene vil på sin side undergrave et slikt kollektivt system. Svært viktig for oppfølging, kontroll og rapporteringskrav overfor bedriftene er hvorvidt reguleringsorganet blir ansett å være legitimt av de som blir utsatt for dette. Den tradisjonelle løsningen er å involvere arbeidslivets organiserte aktører i både politikktutforming, administrasjon og iverksetting. De har en annen legitimitet i arbeidslivet og står nærmere problemene. De vil derfor lettere bidra til å skape oppslutning og aksept. Historisk ble dette gjort i Norge ved at partene i arbeidslivet utøvde et såkalt regulert selvstyre over fagopplæringen. Lokalt ble dette ivaretatt av den partsstyrte yrkesopplæringsnemnda og deres sekretariat, som var fagopplæringskontorene. I tillegg ble det utviklet et nettverk av utvalg basert på de enkelte fag. I dag er dette, som har vært inne på, endret. Arbeidslivspartene har fått en rådgivende rolle, og de faglige rådene har blitt svært brede, med et stort spekter av fag under seg. Yrkesopplæringsnemndene har fått en annen og mer tilbaketrasket rolle. Samtidig har opplæringskontorene fått en viktig posisjon mellom bedriftene og fylkeskommunen, men uten at disse har noen annen formell rolle enn at de er lærebedrifter.

En annen måte å regulere og ansvarliggjøre opplæringskontorene på ville være å kople dem på den representative strukturen innenfor fagopplæringen, enten som en ny part eller koplet mot arbeidslivspartene. Verken bransjeorganisasjonene eller arbeidstakerorganisasjonene ønsker en modell hvor opplæringskontorene får en egen representasjon på sentralt nivå, fordi de oppfatter at dette ville undergrave organisasjonenes posisjon. Heller ikke opplæringskontorene har stilt noe slikt krav.

Arbeidstakersidens innflytelse overfor kontorene har aldri vært stor, og har heller blitt svekket enn styrket over tid. Forklaringen på dette synes ikke å være aktiv motstand fra opplæringskontorene, men heller at slik representasjon ikke har vært sterkt etterspurt, verken fra fagforeningene eller opplæringskontorene. Partsrepresentasjon blir trolig av mange opplæringskontor lest inn i en tariffkontekst, som i denne sammenheng trolig oppleves som lite relevant. Fra LOs side, ses det som naturlig at opplæringskontorene skal ha representasjon også fra arbeidstakersiden, fordi kontorene er blitt en viktig institusjon innenfor et fagopplæringsssystem, som i utgangspunktet skal bygge på partsstyre. Å regulere slik representasjon gjennom lovverket er absolutt en mulighet, men også her må konsekvensene for opplæringskontorenes stilling og oppslutning vurderes nærmere.

Regionalt er det i dag en klar ubalanse mellom opplæringskontorenes aktive samhandling med administrasjonen i fylkeskommunene på den ene siden, og yrkesopplæringsnemndenes tilsynelatende svekkede posisjon på den andre. Samtidig oppgir opplæringskontorene at de har lite med y-nemndene å gjøre. Man har på mange måter fått to arbeidslivskanaler. Eller man kan si opplæringskontorene har rykket inn der det gamle partssystemet har forsvunnet ut eller blitt svekket. Historisk sett hadde yrkesopplæringsnemndene i oppgave både å godkjenne lærebedrifter, lærekontrakter og hevinger av slike. Dette gjorde de etter forarbeid og forslag fra sitt sekretariat, som var fagopplæringskontoret. Det er illustrerende for utviklingen at opplæringskontorene i stor grad har overtatt selve arbeidet med å godkjenne lærebedrifter, kontrakter og hevinger, mens det er fylkeskommunen som formelt godkjenner dette. Y-nemndene får noen steder en orientering, andre steder ikke en gang det. Kun én y-nemnd godkjenner i dag både nye lærebedrifter og opplæringskontor. Etter loven skal yrkesopplæringsnemndene foreslå kandidater til prøvenemndene og til partssammensatte yrkesutvalg. I dag går fylkeskommunene i en del tilfeller til opplæringskontorene for å be om forslag på kandidater til prøvenemndene. Dette gjør de ut fra at disse ofte har best kjennskap til hvor en finner dyktige fagfolk. Opplæringskontorene har ofte omfattende og systematisert kunnskap om utsiktene for nye lærlinger i ulike fagområder, noe som er svært verdifullt for fylkeskommunene.

Spørsmålet er om det er mulig å revitalisere y-nemndene, for eksempel gjennom å etablere en kopleing mot opplæringskontorene. Dersom en slik kopleing formaliseres, støtter man imidlertid både mot fylkeskommunens frihet til å organisere sin virksomhet, og mot opplæringskontorenes autonomi. Det

er vanskelig å tenke seg at opplæringskontorene koples formelt opp mot y-nemndene, uten at nemndene også gis en viss administrativ kapasitet. Det vil i så fall innebære en reversering av de organisatoriske endringene som er gjort i fagopplæringsystemet på regionalt nivå de siste 20 år.

9.2.7 Nettverksstyrte opplæringskontor som et særnorsk fenomen

Det kan ses som et paradoks at opplæringskontorene, som representerer den største konsentrasjonen av eksperter på fag- og yrkesopplæring i Norge, ikke har noen formell plassering i det partsstyrte, organiserte fagopplæringsystemet. Opplæringskontorene har, uten en klar plan, vokst fram og tatt oppgaver som man ellers kunne tenke seg at bedriftene selv kunne utføre. De har i tillegg tatt på seg oppgaver fylkeskommunene kunne tenkes å ha gjort, og oppgaver og roller som man i enkelte fagopplæringsland ville lagt til en fagopplæringsorganisasjon i regi av et regionalt og nasjonalt bransje- eller partssystem. I tillegg har de utviklet disse oppgavene. Opplæringskontorene har gjennom dette gradvis fått en mer selvstendig rolle, mellom bedriftene og fylkeskommunen. En av betingelsene har vært - i internasjonal sammenligning - rause, offentlige lærlingtilskudd, som bedriftene for en stor del har valgt å la bli liggende i opplæringskontorsystemet. Som en særnorsk innovasjon, kan opplæringskontorene ses som en vellykket kompensatorisk mekanisme for ulike særegenheter - noen vil karakterisere det som svakheter - i det norske systemet. Det omfatter både styringsmessige forhold, men også bransjemessige, faglige, geografiske og størrelsesmessige forhold i den norske næringsstrukturen. Gjennom dette vil vi beskrive dem som et avgjørende bindeledd i dagens organisering av fag- og yrkesopplæringen.

Rapporten har vist at opplæringskontorene på ingen måte er uten styring i dagens system. Selv om de må ha et markedsmessig grunnlag, er de langt fra bare styrt av bedriftenes etterspørsel. Samtidig som de er styrt av medlemsbedriftene, befinner de seg i en posisjon hvor de, for å kunne fungere, må ta tilbørlig hensyn til offentlige krav og samarbeide med fylkeskommunen. Bransjeorganisasjonene har også innflytelse over deler av opplæringskontorene, både direkte og indirekte. Samtidig er de i stor grad styrt av feltets normer for god opplæring. Det mest treffende vil trolig være å karakterisere opplæringskontorene som nettverksstyrte.

Rapporten har drøftet ulike tenkbare tiltak for å omregulere eller omstrukturere opplæringskontorene. Hensikten har ikke vært å komme fram til en klar konklusjon eller anbefaling, men i større grad å tydeliggjøre handlingsalternativene slik vi vurderer dem.

Referanser

- Aardal, B. og Berglund, F. (2014). *Zigne Signifikans*, 5.9. Oslo, Institutt for samfunnsforskning.
- Askildsen, J. E. og Nilsen, Ø. A. (2005). Apprentices and Young Workers: A Study of the Norwegian Youth Labour Market. *Scottish Journal of Political Economy*, 52 (1) side 1-17
- Bjørnåvold, J., Dahlström, M. og Skinningsrud, T. (1995). *Fagopplæringen i arbeidslivet og Reform 94. Andre delrapport i evalueringen av Refom 94. Del 1*. Tromsø, NORUT Samfunnsforskning
- Buland, T., Mathiesen, I. H., Mordal, S., Finne, H.mfl. (2011). *Kunnskapsløftet i fag- og yrkesopplæringen – på flere veier?*, A17924. Trondheim, SINTEF Teknologi og samfunn
http://www.udir.no/Upload/Rapporter/2011/5/fag_og_yrke_tredje.pdf
- Busemeyer, M. R. og Trampusch, C. (red.). (2012). *The Political Economy of Skill Formation*. Oxford, Oxford University Press
- Dolven, A. S. og Pedersen, G. (red.). (2008). *Fagopplæringsboka 2008/2009*. Oslo, Kommuneforlaget
- Høst, H., Michelsen, S. og Gitlesen, J. P. (2008). *Læreplassutviklingen mellom politikk og konjunkturer*. I: Høst, H. (red.). *Fag- og yrkesopplæringen i Norge – noen sentrale utviklingstrekk*. Oslo, NIFU STEP
[http://www.nifu.no/Norway/Publications/2008/NIFU_STEP_Rapport_20-2008\[2\].pdf](http://www.nifu.no/Norway/Publications/2008/NIFU_STEP_Rapport_20-2008[2].pdf)
- Høst, H. og Evensen, M. (2009). *Ny struktur – tradisjonelle mønstre? Om Kunnskapsløftets strukturendringer i det videregående opplæringssystemet, og utforming av tilbud og dimensjonering i fylkeskommunene*, Rapport 28/2009. Oslo, NIFU STEP
<http://www.nifu.no/files/2012/11/NIFUrapport2009-28.pdf>
- Høst, H. og Michelsen, S. (2010). Ungdom, lærlingordning og overgang til arbeidsmarkedet – endringer fra 1994 til 2008. *Søkelys på arbeidslivet*, 27 (3) side 177-192
- Høst, H. (red.). (2012). *Kunnskapsgrunnlag og faglige perspektiver for en studie av kvalitet i fag- og yrkesopplæringen*. Rapport 1 Forskning på kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. Oslo, NIFU/Fafo/HIOA/UIB
- Høst, H., Skålholt, A., Nore, H. og Tønder, A. H. (2012a). *Gjennomgående dokumentasjon, eller opplæringsboka i ny form? Evaluering av forsøket med gjennomgående dokumentasjon i fag- og yrkesopplæringen*, NIFU-rapport 16/2012. Oslo, Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning
<http://www.nifu.no/files/2012/11/NIFUrapport2012-16.pdf>
- Høst, H., Skålholt, A. og Nyen, T. (2012b). *Om potensialet for å få bedriftene til å ta inn flere lærlinger: En kartlegging av norske bedrifters vurdering av lærlingordningen*, NIFU-arbeidsnotat 10/2012. Oslo, Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning
<http://www.nifu.no/files/2013/01/NIFUarbeidsnotat2012-10.pdf>
- Høst, H. og Skålholt, A. (2013). *Tilpasning mellom yrkesfag og arbeidsliv. Videregående opplæring – tilstrekkelig grunnlag for arbeid og videre studier?*, NIFU-rapport 50/2013. Oslo, Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning
<http://www.nifu.no/files/2014/01/NIFUrapport2013-50.pdf>

- Høst, H. og Michelsen, S. (2014). Opplæringskontorenes rolle i kvalitetsarbeidet. i: Høst, H. (red.) NIFU-rapport 12/2014, *Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. Fokus på opplæringen i bedrift. Rapport 3 Forskning på kvalitet i fag- og yrkesopplæringen*, side 101-123. Oslo, Nordisk institutt for studier av forskning, innovasjon og utdanning
- Høst, H., Seland, I., Skålholt, A. og Sjaastad, J. (2014a). *Kan organisering av lærlingformidling forklare store ulikheter i resultat? En studie av lærlingformidling i 3 fylker*, NIFU-rapport 7/2014. Oslo, Nordisk institutt for studier av forskning, innovasjon og utdanning
<http://www.nifu.no/files/2014/03/NIFURapport2014-7.pdf>
- Høst, H., Skålholt, A., Reiling, R. B. og Gjerustad, C. (2014b). *Hvorfor blir lærlingordningen annerledes i kommunene enn i privat sektor? - Sentrale utfordringer for kommunesektoren i arbeidet med fagopplæring* NIFU-rapport 22/2014. Oslo, Nordisk institutt for studier av forskning, innovasjon og utdanning
<http://www.nifu.no/files/2014/06/KS-rapport-endelig-03062014.pdf>
- Michelsen, S. og Høst, H. (1996). Fagopplæringen i det kommunale sjølstyret. i: Blichfeld m.fl. (red.) *Utdanning for alle? Evaluering av Reform 94*, side 219-239. Oslo, Tano Aschehoug
- Michelsen, S. og Høst, H. (1997). Opplæringskontorene i det nye fagopplæringssystemet. i: Lødding, B. og Tornes, K. (red.) *Idealer og paradokser: aspekter ved gjennomføringen av Reform 94*, side 92-121. Oslo, Tano Aschehoug
- Michelsen, S., Høst, H. og Gitlesen, J. P. (1998). *Fagopplæring og organisasjon mellom reform og tradisjon. En evaluering av Reform 94. Sluttrapport*, AHS – gruppe for flerfaglig arbeidslivsforskning, Universitetet i Bergen
- Michelsen, S. og Høst, H. (2013). Nasjonalt system og lokalt arbeid: Om kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. i: Høst, H. (red.) Rapport 2 Forskning på kvalitet i fag- og yrkesopplæringen, *Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen Fokus på skoleopplæringen*, side 97-157. Oslo, Nordisk institutt for studier av forskning, innovasjon og utdanning
- NOU 1978:30. *Om lærlinglov*. Kirke- og undervisningsdepartementet, Universitetsforlaget
<http://www.nb.no/nbsok/nb/5151e470c19e546a79942f3a2108117d.nbdigital?lang=no#0>
- NOU 2008:18. (18). *Fagopplæring for framtida*. Kunnskapsdepartementet, Departementenes servicesenter. Informasjonsforvaltning
<http://www.regjeringen.no/pages/2116889/PDFS/NOU200820080018000DDDPDFS.pdf>
- Nyen, T. og Tønder, A. H. (2012). *Fleksibilitet eller faglighet? En studie av innføringen av faget prosjekt til fordypning i Kunnskapsløftet*, Fafo-rapport 2012:47. Oslo, Fafo
<http://www.fafo.no/pub/rapp/20274/20274.pdf>
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Philadelphia, Open University Press
- Riksrevisjonen. (2013). *Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæring i bedrift*
http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Documents/2012-2013/Dokumentbase_3_6_2012_2013.pdf
- Skinningrud, T. (1995). *Fagopplæringen i arbeidslivet og Reform 94: Aktører og tiltak for å fremskaffe læreplasser*. Tromsø, NORUT Samfunnsforskning

Sørensen, J. H. (1986). *Lærlinge, uddannelse og udbygning. Om lærlinguddannelsernes økonomiske, politiske og ideologiske funktioner*, Aalborg Universitets-center

Sørli, J. E. (1982). Lokalisering og fordeling av offentlige gode: Prosessar og prinsipp. . i:
Baldersheim, H., Offerdal, A. og Strand, T. (red.) *Lokalmakt og sentralstyring. Samspel og konflikt mellom stat og kommune i lokalpolitikken*. Oslo, Universitetsforlaget

Wendelborg, C., Thorshaug, K., Paulsen, V. og Garvik, M. (2014). *Lærebedriftundersøkelsen. Pilotering av Lærebedriftundersøkelsen 2014*. Trondheim, NTNU Samfunnsforskning

Vedlegg

Vedlegg 1. Estimat av lærebedrifter som både er medlem av opplæringskontor og ikke

I 2012 var det 13 063 unike organisasjonsnummer for lærebedrifter i VIGO. For å få ut informasjon om medlemskap i opplæringskontor ble hver bedrift telt flere ganger, om bedriften hadde flere fag. Dette ga i alt 19 450 enheter.

Vi telte så antallet bedrifter som både var medlem og ikke medlem for de 1 000 første av disse 19 450 enhetene. Dette var i alt 15 bedrifter. For å få en riktig andel fant vi så hvor langt ned på lista over unike organisasjonsnummer vi kom ut fra de 1 000 første på lista med 19 450 enheter. Der kom vi til plass 611. Det vil si at det var 611 bedrifter blant de 1000 som vi telte. Andelen bedrifter som både er medlem og ikke medlem av opplæringskontor blir da $\frac{15}{611} * 100 = 2,45$. Siden organisasjonsnummer blir delt ut tilfeldig, vil vi kunne si med relativt stor sannsynlighet at andelen som både er medlemmer og ikke medlemmer er omtrent 2,5 prosent for hele populasjonen av lærebedrifter.

Vedlegg 2. Årsaker til medlemskap i opplæringskontor

Hva var den viktigste grunnen til at bedriften din er med i ett opplæringskontor. Sektor.

	Offentlig	Privat	Totalt
Generell faglig oppfølging	42 %	35 %	37 %
Administrativ avlastning	19 %	18 %	18 %
Kurstilbudet	5 %	11 %	9 %
Det faglige fellesskapet	9 %	4 %	5 %
Hensynet til rekruttering av lærlinger	8 %	7 %	7 %
Fordi vi ikke klarer å dekke hele opplæringen	4 %	8 %	7 %
Annet	6 %	10 %	9 %
Ikke sikker	8 %	7 %	7 %
	100 %	100 %	100 %

Hva var den viktigste grunnen til at bedriften din er med i ett opplæringskontor. Lærlingene i bedriftenes utdanningsprogram. Medier og kommunikasjon og Naturbruk er tatt ut på grunn av få svar

Del 1 av 2

	Generell faglig oppfølging	Administrativ avlastning	Kurstilbudet	Det faglige fellesskapet
Bygg- og anleggstek.	33 %	24 %	10 %	4 %
Design og håndverk	51 %	14 %	7 %	2 %
Elektrofag	40 %	4 %	20 %	7 %
Helse- og oppvekstfag	42 %	24 %	9 %	4 %
Restaurant og matfag	46 %	8 %	4 %	0 %
Service og samferdsel	27 %	22 %	3 %	8 %
Teknikk og industriell	30 %	21 %	8 %	7 %

Del 2 av 2

	Hensynet til rekruttering av lærlinger	Fordi vi ikke klarer å dekke hele opplæringen	Annet	Ikke sikker	Totalt
Bygg- og anleggstek.	8 %	6 %	8 %	6 %	100 %
Design og håndverk	7 %	7 %	2 %	9 %	100 %
Elektrofag	2 %	9 %	16 %	2 %	100 %
Helse- og oppvekstfag	11 %	0 %	5 %	5 %	100 %
Restaurant og matfag	4 %	13 %	17 %	8 %	100 %
Service og samferdsel	8 %	5 %	16 %	11 %	100 %
Teknikk og industriell	7 %	11 %	8 %	9 %	100 %

Vedlegg 3. Type opplæringskontor fordelt på fylke

Lærekontrakter fordelt på fylker og type opplæringskontor

	Ettfaglig	Bransje	Tverrfaglig	Kommunal	Total
Østfold	30 %	60 %	0 %	10 %	100 %
Akershus	33 %	67 %	0 %	0 %	100 %
OSLO	42 %	58 %	0 %	0 %	100 %
Hedmark	10 %	80 %	0 %	10 %	100 %
Oppland	6 %	53 %	24 %	18 %	100 %
Buskerud	18 %	64 %	9 %	9 %	100 %
Vestfold	13 %	80 %	0 %	7 %	100 %
Telemark	8 %	75 %	8 %	8 %	100 %
Aust-Agder	0 %	63 %	25 %	13 %	100 %
Vest-Agder	26 %	53 %	16 %	5 %	100 %
Rogaland	15 %	63 %	11 %	11 %	100 %
Hordaland	13 %	57 %	27 %	3 %	100 %
Sogn og Fjordane	0 %	80 %	10 %	10 %	100 %
Møre og Romsdal	5 %	60 %	30 %	5 %	100 %
Sør-Trøndelag	18 %	45 %	27 %	9 %	100 %
Nord-Trøndelag	0 %	90 %	0 %	10 %	100 %
Nordland	5 %	25 %	65 %	5 %	100 %
Troms	6 %	71 %	12 %	12 %	100 %
Finnmark	0 %	45 %	45 %	9 %	100 %
Alle	14 %	60 %	18 %	8 %	100 %

N=311

Merknad: Ser bort fra «andre» typer.

Vedlegg 4. Forskjeller mellom næringer i lærebedriftenes medlemskap i opplæringskontor

	Medlem	Ikke medlem	SUM
Jordbruk, skogbruk og	84 %	16 %	100 %
Bergverksdrift og utvinning	83 %	17 %	100 %
Industri	77 %	23 %	100 %
Elektrisitets- (...) forsyning	76 %	24 %	100 %
Vannforsyning, avløp	80 %	20 %	100 %
Bygge- og anleggsvirksomhet	86 %	14 %	100 %
Varehandel, reparasjon av motorvogner	79 %	21 %	100 %
Transport og lagring	94 %	6 %	100 %
Overnattings- og servering	77 %	23 %	100 %
Informasjon og kommunikasjon	50 %	50 %	100 %
Finansierings- og forsikring	50 %	50 %	100 %
Omsetning og drift av eiendom	89 %	11 %	100 %
Faglig, vitenskapelig tjenesteyting	56 %	44 %	100 %
Forretningsmessig tjenesteyting	70 %	30 %	100 %
Offentlig administrasjon forsvar ...	62 %	38 %	100 %
Undervisning	68 %	32 %	100 %
Helse- og sosialtjenester	63 %	37 %	100 %
Kulturell virksomhet, underholdning	63 %	37 %	100 %
Annen tjenesteyting	57 %	43 %	100 %
SUM	77 %	23 %	100 %

N=12788

Vedlegg 5. Logistisk regresjoner. Sannsynligheten for at bedriften er medlem i opplæringskontor

Basert på spørreundersøkelsen:

```

Logistic regression                                Number of obs =          569
                                                    LR chi2(30) =          70.33
                                                    Prob > chi2 =           0.0000
Log likelihood = -328.60558                        Pseudo R2 =           0.0967
    
```

medlemlogit	Odds Ratio	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
S_03kat					
1	.8281759	.2326739	-0.67	0.502	.477507 1.436367
2	.9655314	.311631	-0.11	0.913	.512904 1.817593
3	.9674429	.3071952	-0.10	0.917	.5192071 1.802644
4	.4891116	.2396999	-1.46	0.144	.1871793 1.27808
S_07					
2	.7813811	.2532701	-0.76	0.447	.4139633 1.474905
3	1	(empty)			
region					
2	.5706106	.173376	-1.85	0.065	.3145635 1.035074
3	2.04158	1.099231	1.33	0.185	.7106583 5.865052
4	.8129155	.2542456	-0.66	0.508	.4403779 1.500601
5	1.410302	.5577722	0.87	0.385	.6496262 3.061689
6	1.528456	.649014	1.00	0.318	.6649897 3.513101
sentralitet					
1	.848826	.4477446	-0.31	0.756	.3018707 2.386802
2	.4465098	.1661965	-2.17	0.030	.2152797 .9261021
3	.5396784	.1899496	-1.75	0.080	.2707318 1.075798
ansatte					
1	1.72922	.7918481	1.20	0.232	.7048004 4.242621
2	1.108441	.4743781	0.24	0.810	.4790985 2.564485
3	1.262508	.5612371	0.52	0.600	.5282499 3.017369
4	1.555745	.6972433	0.99	0.324	.6463275 3.744762
5	1.347572	.6292433	0.64	0.523	.5396184 3.365248
6	1.506207	.7178508	0.86	0.390	.5918424 3.833214
7	1.746739	.8377326	1.16	0.245	.682328 4.471596
8	2.365388	1.259479	1.62	0.106	.8330475 6.716374
9	1.021913	.5948484	0.04	0.970	.3265396 3.198102
uprogram					
1	.525069	.1769518	-1.91	0.056	.2712412 1.016429
2	.2147267	.0805684	-4.10	0.000	.1029209 .4479901
3	.6564319	.2649605	-1.04	0.297	.2975863 1.447993
4	.2988059	.1220881	-2.96	0.003	.1341528 .665547
5	.198074	.1482748	-2.16	0.031	.0456702 .8590574
6	.4288804	.3000368	-1.21	0.226	.1088557 1.689745
7	.2603093	.1074013	-3.26	0.001	.1159555 .5843701
8	.3978555	.167504	-2.19	0.029	.1743231 .9080207
99	1	(empty)			
_cons	8.900617	5.892178	3.30	0.001	2.431799 32.57712

Forklaring:

S_03kat: antall lærlinger: 0 "Ingen" (referansekategori) 1 "En" 2 "To" 3 "Tre til ti" 4 "10-250"

S_07: sektor: 1: Offentlig (referansekategori) 2: Privat 3: ukjent (går ut i analysen)

Region: 1 «Oslo og Akershus» (referansekategori) 2 «Øvrige Østland» 3 «Sørlandet» 4 «Vestlandet» 5 «Trøndelag» 6 «Nord-Norge»

Ansatte: 0 "Tre eller færre" 1 "4 eller 5" 2 "6,7 eller 8" 3 "9,10 eller 11" 4 "12-19" 5 "19-26" 6 "26-44" 7 "44-85" 8 "85-200" 9 "200 eller flere"

Uprogram: 1 «Bygg- og anleggsteknikk» 2 «Design og håndverk» 3 «Elektrofag» 4 «Helse- og oppvekstfag» 5 «Medier og kommunikasjon» 6 «Naturbruk» 7 «Restaurant og matfag» 8 «Service og samferdsel» 9 «Teknikk og industriell prod» (referansekategori)

Om vi ser på alle de bakgrunnsvariablene vi har sett på her samlet, og kontrollerer for alle de ulike faktorene ser vi at det er få faktorer som slår ut som signifikante når det gjelder sannsynligheten for medlemskap i opplæringskontor om vi bruker data fra spørreundersøkelsen. Vi får følgende resultat:

- Antall lærlinger og antall ansatte ser ikke ut til å ha noe å si for sannsynlighet for at bedriften er medlem eller ikke i opplæringskontor i utvalgsundersøkelsen
- Sektor spiller ikke noen rolle for sannsynligheten for medlemskap
- Ingen regioner slår ut som signifikant forskjellig om vi sammenligner med regionen som er nærmest snittet (Oslo og Akershus)³⁹
- Bedrifter i de nest mest sentrale kommunene har mindre sannsynlighet for å være medlem av opplæringskontorkontor enn de minst sentrale bedriftene⁴⁰
- Utdanningsprogram ser derimot ut til å være viktig for om bedriften er medlem eller ikke av opplæringskontor.

Om vi bruker teknikk og industriell produksjon, det utdanningsprogrammet som har størst andel medlemskap i opplæringskontor, som referansekategori, finner vi at bedrifter som har lærlinger i alle utdanningsprogram, sett bort fra bygg- og anleggsteknikk og elektrofag har mindre sannsynlighet for å være medlem i opplæringskontor enn teknikk og industriell produksjon.⁴¹ Det vil si at selv om vi kontrollerer for antall lærlinger, antall ansatte, sektor, sentralitet og region, så er det større sannsynlighet for at bedriften er medlem av opplæringskontor om de har lærlinger innen enten teknikk og industriell produksjon, elektrofag eller bygg- og anleggsfag.

³⁹ Om vi derimot bruker Øvrige Østland, som er den regionen med lavest andel medlemskap, som referansekategori, finner vi at bedrifter på Sørlandet, i Trøndelag og i Nord Norge har større sannsynlighet for å være medlem i opplæringskontor.

⁴⁰ Signifikantnivået er 0,08 for bedrifter i de mest sentrale kommunene, så om en setter grensen til 0,1 blir det en signifikant sammenheng også for de mest sentrale kommunene

⁴¹ Naturbruk slår ikke ut som signifikant, men det henger sammen med det lave antallet bedrifter i denne kategorien

Basert på registerdata

```

Logistic regression                               Number of obs   =      8997
                                                  LR chi2(36)    =     1171,81
                                                  Prob > chi2    =      0,0000
Log likelihood = -4117,2709                      Pseudo R2      =      0,1246
    
```

medlemlogit	Odds Ratio	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
fylke					
Akershus	,5864829	,0853306	-3,67	0,000	,4409703 ,7800121
Oslo	1,031088	,1565423	0,20	0,840	,7657096 1,38844
Hedmark	,5047038	,0863959	-3,99	0,000	,3608499 ,7059053
Oppland	,8509932	,1625297	-0,84	0,398	,5852704 1,237359
Buskerud	,3519408	,0544617	-6,75	0,000	,2598657 ,4766398
Vestfold	2,76078	,54508	5,14	0,000	1,874879 4,06528
Telemark	2,356665	,5574826	3,62	0,000	1,482317 3,746747
Aust-Agder	5,053046	1,582507	5,17	0,000	2,735111 9,33537
Vest-Agder	4,293646	1,04244	6,00	0,000	2,667878 6,910136
Rogaland	1,188676	,1773598	1,16	0,247	,8872737 1,592464
Hordaland	,5589594	,0799121	-4,07	0,000	,4223647 ,7397295
Sogn og Fjordane	,7583801	,1606118	-1,31	0,192	,5007456 1,148568
Møre og Romsdal	,6425286	,1167806	-2,43	0,015	,4499717 ,9174866
Sør-Trøndelag	2,04398	,3584049	4,08	0,000	1,449511 2,882252
Nord-Trøndelag	1,985539	,4458057	3,05	0,002	1,278678 3,083156
Nordland	1,263977	,2399433	1,23	0,217	,8712726 1,833684
Troms	1,501916	,3039178	2,01	0,044	1,010188 2,233002
Finnmark	,8727661	,2261716	-0,53	0,599	,5251878 1,450378
sentralitet					
mindre sentrale kommuner	,7496617	,1013965	-2,13	0,033	,5750887 ,9772276
noe sentrale kommuner	,80309	,0958656	-1,84	0,066	,6355585 1,014782
sentrale kommuner	,8741442	,0992345	-1,18	0,236	,6997663 1,091976
ansattekat					
5-9 ansatte	1,031099	,0893544	0,35	0,724	,8700336 1,221983
10-29 ansatte	1,122707	,0997043	1,30	0,192	,9433516 1,336162
30-49 ansatte	1,054878	,1146999	0,49	0,623	,8524107 1,305437
50-99 ansatte	1,306049	,1547075	2,25	0,024	1,035454 1,647358
100-249 ansatte	1,724601	,2397389	3,92	0,000	1,313294 2,264723
250 ansatte eller flere	1,281102	,1960351	1,62	0,105	,9491447 1,729216
250-	1,295937	,1982316	1,69	0,090	,9602423 1,748989
program					
Design og håndverk	,1771946	,0158132	-19,39	0,000	,1487606 ,2110636
Elektrofag	1,044991	,0991958	0,46	0,643	,8675849 1,258673
Helse og oppvekst	,2882093	,0353013	-10,16	0,000	,2266985 ,36641
Medier og kommunikasjon	,2413509	,1474777	-2,33	0,020	,0728654 ,7994228
Naturbruk	,5690949	,1508913	-2,13	0,033	,3384503 ,9569174
Restaurant og matfag	,455246	,0514974	-6,96	0,000	,3647189 ,5682428
Service og samferdsel	,4033141	,0387298	-9,46	0,000	,3341207 ,4868368
Teknikk og ind. prod	1,27891	,1179434	2,67	0,008	1,067433 1,532284
_cons	5,947908	1,033402	10,26	0,000	4,231309 8,360914

Referansekategori: fylke=Østfold, sentralitet= minst sentrale kommuner, ansattekat= 1-4 ansatte, program: bygg og anlegg

Vi gjør her tilnærmet samme analyse som over, bare med registerdata. Vi kan da ikke kontrollere for antallet lærlinger. Vi *kan* derimot bruke fylker, i stedet for region. Siden vi har så mange bedrifter i vårt utvalg, er det likevel en utfordring at også små forskjeller kommer ut som signifikante. I hovedsak kan vi likevel si:

- Også når vi kontrollerer for bedriftenes utdanningsprogram, sentralitet og antall ansatte, er det lavere sannsynlighet for å være i opplæringskontor i Akershus, Hedmark, Buskerud, Hordaland og Møre og Romsdal, relativt til Østfold (som ligger nær snittet)

- Det er større sannsynlighet for å være medlem i opplæringskontor i Vestfold, Telemark, Aust- og Vest-Agder, Sør- og Nord-Trøndelag og Troms, sammenliknet med Østfold
- Oslo, Oppland, Rogaland, Sogn og Fjordane, Nordland og Finnmark skiller seg ikke signifikant fra Østfold
- Det er signifikant mindre sannsynlig å være medlem i bedrifter som ligger i de mindre sentrale kommunene enn i de minst sentrale kommunene. Det er ikke signifikant forskjeller mellom de mer sentrale kommunene og de minst sentrale kommunene
- Det er en tendens til at det er mer sannsynlig å være medlem i de større bedriftene, men signifikant bare i gruppene som går fra 50 til 250 ansatte.
- Relativt til bygg og anlegg, som er det største utdanningsprogrammet, er det mindre sannsynlighet for å være i opplæringskontor i helse og oppvekst, medier og kommunikasjon, Naturbruk, Restaurant og matfag og Service og samferdsel
- Relativt til bygg og anlegg er det *større* sannsynlighet for at bedriften er medlem i teknikk og industriell produksjon

Samlet sier dette, sammen med den tilsvarende analysen av data fra spørreundersøkelsen at vi kan si at bedriftens utdanningsprogramtilknytning har mye å si for sannsynligheten å være medlem i opplæringskontor, også når vi kontrollerer for andre faktorer. Vi ser også at funnet om at sentralitet påvirker andelen som er medlem i opplæringskontor ikke er signifikant, utenom for de nest minste kommunene. Forskjellene mellom fylkene er betydelig, selv om vi kontrollerer for bedriftenes utdanningsprogram, sentralitet og antall ansatte. Vi ser også at det er spesielt de mellomstore bedriftene (mellom 50 og 250 ansatte) som har større sannsynlighet for å være medlem.

Vi finner med andre ord noen forskjeller i hvilke typer bedrifter som er tilbøyelig til å være medlem og ikke. Disse kjennetegnene går både på utdanningsprogram, størrelse og geografi.

Tabelloversikt

Tabell 1.1 Fire ulike perspektiver på studien av opplæringskontorene	17
Tabell 1.2 Frafall i bedriftsundersøkelsen	23
Tabell 1.3 Svarfordeling etter hovednæring.	24
Tabell 1.4 Svarfordeling etter fylke	25
Tabell 1.5 Svarfordeling etter landsdel.	25
Tabell 1.6 Svarfordeling etter innbyggere i bedriftens kommune.	26
Tabell 1.7 Svarfordeling etter sentralitet i bedriftens kommune	26
Tabell 2.1 Norske kommuners medlemskap i opplæringskontor. Type.	32
Tabell 3.1 Medlemsbedrifter per opplæringskontor. 1997/2008/2013.....	36
Tabell 3.2 Gjennomsnittlig antall medlemsbedrifter. Type.	37
Tabell 3.3 Antallet lærekontrakter per opplæringskontor.	38
Tabell 3.4 Antall nye lærekontrakter foregående år.	38
Tabell 3.5 Gjennomsnitt, løpende lærekontrakter og nye kontrakter. Etter type. 2013.....	39
Tabell 3.6 Antall ansatte	40
Tabell 3.7 Ansatte med erfaring fra de ulike områdene	43
Tabell 3.8 Ansatte med erfaring fra relevant bransje.	44
Tabell 3.9 Ansatte med erfaring fra skolen.....	44
Tabell 3.10 Ansatte med erfaring fra opplæringsadministrasjonen i fylkeskommunen.....	44
Tabell 3.11 Sentralitet, opplæringskontor.....	46
Tabell 4.1 Andel av lærlingtilskuddet som beholdes av opplæringskontorene	50
Tabell 4.2 Utgifter per lærekontrakt i alt og etter type opplæringskontor 2012	56
Tabell 4.3 Utgifter, andeler personalutgifter og andre utgifter, etter type opplæringskontor, 2012.....	58
Tabell 5.1 Grunner til å være medlem i opplæringskontor.	63
Tabell 5.2 Årsaker til ikke å være medlem i OK. Offentlig og privat sektor.	65
Tabell 5.3 Medlemskap i opplæringskontor etter lærebedriftens hjemfylke	67
Tabell 5.4 Medlemskap i opplæringskontor etter lærebedriftens hjemkommunes sentralitet	67
Tabell 5.5 Utdanningsprogram, medlemskap i opplæringskontor.	68
Tabell 6.1 Deler dere lokaler med andre opplæringskontor	78
Tabell 7.1 Hvor ofte har bedriften hatt besøk av fylkeskommunen siste år.	93
Tabell 7.2 Hensikt med besøk fra fylkeskommunen.....	93
Tabell 7.3 Hva var besøkene fra FK preget av?.....	94
Tabell 7.4 Sender bedriften selv skriftlige rapporter om opplæringen til fylkeskommunen.....	94
Tabell 7.5 Hva slags plan for opplæringen følger bedriften?	94

Figuroversikt

Figur 2.1 Dagens opplæringskontor, fordelt etter stiftelsesår. Prosent	28
Figur 2.2 Type opplæringskontor. 2013.	33
Figur 2.3 Type opplæringskontor. De som i hovedsak retter seg mot privat sektor. 1997-2013	34
Figur 2.4 Organisasjonsform, opplæringskontor	34
Figur 3.1 Medlemsbedrifter per opplæringskontor. 1997-2013. Desiler basert på 2013.....	37
Figur 3.2 Antallet lærekontrakter per opplæringskontor. 1997-2013. Desiler basert på 2013.	39
Figur 3.3 Antall ansatte i 1997 og 2013. Gjennomsnitt.	40
Figur 3.4 Gjennomsnitt antall årsverk. 1997-2013. Sektor.....	41
Figur 3.5 Ansattes høyeste utdanning. Prosent	41
Figur 3.6 Utdanningsbakgrunn, ansatte i opplæringskontor. 2014.	42
Figur 3.7 Ansattes tidligere yrkeserfaring. Opplæringskontor. Prosent av alle ansatte.	43
Figur 3.8 Rekrutterer kontoret bedrifter fra ett fylke, flere fylker eller hele landet.	45
Figur 3.9 Andelen bransjefaglige og ettfaglige kontor i hvert fylke.....	46
Figur 4.1 Andel som tar en andel av lærlingtilskuddet, og andel som har andre inntekter utover lærlingtilskudd.....	49
Figur 4.2 Andelen av tilskudd som kontorene beholder. Prosentfordeling i desiler.	50
Figur 4.3 Opplæringskontorenes andel av lærlingtilskuddet fordelt på type opplæringskontor.	51
Figur 4.4 Opplæringskontorets andel av lærlingtilskuddet fordelt på hvor mye tid kontoret bruker på kursing og opplæring av lærlinger.	52
Figur 4.5 Opplæringskontorenes andel av lærlingtilskuddet opp mot antall lærekontrakter. N=217	53
Figur 4.6 Opplæringskontorenes andel av lærlingtilskuddet opp mot antall årsverk.	53
Figur 4.7 Opplæringskontorenes andel av lærlingtilskuddet opp mot andelen av totale inntekter som lærlingtilskuddet utgjør.....	54
Figur 4.8 Opplæringskontorenes andel av lærlingtilskuddet fordelt på fylke.	55
Figur 4.9 Utgifter per lærekontrakt i tusen kroner N=193.....	57
Figur 4.10 Utgifter per lærekontrakt. N=193.....	58
Figur 4.11 Sammenhengen mellom utgifter per kontrakt og årsverk per kontrakt N=191	59
Figur 4.12 Årsverk per kontrakt og antall lærekontrakter. N=191	59
Figur 4.13 Opplæringskontorenes vurdering av økonomisk situasjon N=231	60
Figur 5.1 Hvorfor er dere ikke medlem av opplæringskontor.	64
Figur 5.2 Når tok dere inn lærlinger første gang, medlemskap i opplæringskontor. Fordeling innen medlemmer og ikke-medlemmer i opplæringskontor.	65
Figur 5.3 Andel medlem i opplæringskontor, etter antall ansatte.....	66
Figur 6.1 Opplæringskontorenes kontakthypighet med aktører på utsiden	69
Figur 6.2 Representasjon i opplæringskontorenes styre. 2013.....	70
Figur 6.3 Ulike aktørers representasjon i opplæringskontorenes styre. 1997 og 2010.....	71

Figur 6.4 Representasjon av fagforening i opplæringskontorets styre, etter type kontor	72
Figur 6.5 Representasjon av bransjeforeninger i opplæringskontorets styre, etter type kontor.	73
Figur 6.6 Er opplæringskontoret medlem av en (eller flere) bransjeforening. Prosent. Type kontor. ...	73
Figur 6.7 Anslå hvor ofte opplæringskontoret har kontakt med bransjeforening. Type kontor. Prosent.	75
Figur 6.8 Er kontoret medlem av nettverk med andre opplæringskontor? Type.....	78
Figur 7.1 Er det endring i hva dere bruker tid på nå, sammenliknet med for fem år siden?	80
Figur 7.2 Formidlingsaktiviteter	82
Figur 7.3 Andre formidlingsaktiviteter	82
Figur 7.4 Hvor mye tid bruker dere på	84
Figur 7.5 Opplæring/kurs av lærlinger. Prosent. Type opplæringskontor.	84
Figur 7.6 Hvem er kursene rettet mot. Andel som svarer de har slike kurs.	85
Figur 7.7 Arrangerer kurs for lærlinger med stryk, blant de som arrangerer kurs.....	86
Figur 7.8 Arbeidsfordeling mellom opplæringskontor og fylkeskommune, i følge opplæringskontorene.....	87
Figur 7.9 Hvor mye tid bruker du på ... Opplæringskontorene.	90
Figur 7.10 Gjennomføring av vurderingssamtaler med lærlinger. Prosent. Type opplæringskontor. ...	91
Figur 7.11 Hvordan er arbeidsdelingen mellom opplæringskontor og bedrift i de oppgitte oppgaver? Opplæringskontorenes svar	92

Nordisk institutt for studier av
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic Institute for Studies in
Innovation, Research and Education

www.nifu.no