



Opplæringskontorenes rolle og finansiering

Rapport 2016 - 10

Proba-rapport nr. Rapport 2016-10 , Prosjekt nr. 16008
ISSN: 1891-8093
LEB, RB, SK/AG, 8. september 2016

Offentlig

--

Opplæringskontorenes rolle og finansiering

Utarbeidet for NHO "Yrkesfag 2020"

Forord

Proba samfunnsanalyse har på oppdrag fra NHO ”Yrkesfag 2020” vurdert opplæringskontorenes rolle og finansiering. Lars-Erik Becken har vært prosjektleder, mens Rune Busch og Synne Klingenberg har vært prosjektmedarbeidere. Audun Gleinsvik har vært kvalitetssikrer.

Vi ønsker å rette en takk til Kjetil Tvedt i Norsk Industri som har representert oppdragsgiver. Også en takk til Carl E. Rønneberg, Espen Lynghaug, Svein Harald Larsen, Kristian Ilner, Jørgen Leegaard og Egil Steinsland som har sittet i prosjektets styrings-/referansegruppe.

Oslo, september 2016

Proba samfunnsanalyse

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
1 INNLEDNING.....	7
1.1 Bakgrunn.....	7
1.2 Kort om opplæringskontor	9
1.3 Problemstilling.....	10
1.4 Datainnsamling og metode	10
1.4.1 Litteraturgjennomgang	10
1.4.2 Spørreundersøkelse til opplæringskontor	10
1.4.3 Casestudie i tre fylker.....	11
1.4.4 Avgrensning	12
2 DRØFTING AV OPPDRAGET	13
2.1 Opplæringskontorene.....	13
2.1.1 Formell rolle	13
2.1.2 Organisering.....	14
2.1.3 Oppgaver	14
2.1.4 Finansiering.....	15
2.1.5 Konkurransesituasjon.....	15
2.2 Fylkeskommunen	16
2.3 NAV	16
2.4 Utdanningsdirektoratet	17
3 KJENNETEGN VED OPPLÆRINGSKONTORENE	18
3.1 Oppsummering kjennetegn	22
4 OPPGAVER SOM UTFØRES AV ET OPPLÆRINGSKONTOR	24
4.1 Oppgaver som skal dekkes av lærlingtilskuddet	24
4.2 Oppgaver som i utgangspunktet ikke skal dekkes av lærlingtilskuddet	27
4.2.1 Typer oppgaver	28
4.3 Oppsummering fra intervjuene	31
4.3.1 Rekruttering og markedsføring.....	31
4.3.2 Utstrakt oppfølging	32
4.3.3 Lobbyvirksomhet	33
4.4 Samhandling med NAV	33
4.5 Oppsummering oppgaver.....	34
5 INNTEKTER TIL OPPLÆRINGSKONTORET	35
5.1 Nærmere om lærlingtilskuddet	35
5.2 Oppfatninger om lærlingtilskuddet	38
5.3 Ressursbruk og finansiering av oppgaver som i utgangspunktet ikke dekkes av lærlingtilskuddet.....	39
5.4 Oppsummering inntekter	41
6 MULIGE KONSEKVENSER AV ENDRINGER I ORGANISERING OG/ELLER FINANSIERINGSMODELL	43
6.1 Konkurransesituasjonen for opplæringskontorene.....	43
6.2 Organisering av opplæringskontor	46
6.3 Hvorfor bruke opplæringskontor?.....	49

6.4	Hvorfor vurdere endringer i organisering og finansieringsmodell? ...	50
6.5	Alternative finansieringsmodeller	52
6.6	Effekten av å gi lærlingtilskuddet direkte til lærebedriftene?	53
6.6.1	...fordelingen av lærlingtilskuddet?	53
6.6.2	...virkninger på kostnader og kvaliteten?	54
6.6.3	...på konkurransesituasjonen?.....	55
6.6.4	...antall opplæringskontor?	56
6.6.5	...rekruttering av lærlinger og lærebedrifter?	57
6.6.6	...rekruttering av lærlinger med ekstra oppfølgings-behov (hindre frafall)	58
6.7	Innspill og anbefalinger	58
REFERANSELISTE.....		62

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

De om lag 340 opplæringskontorene i Norge har en sentral rolle som bindeledd mellom fylkeskommunen og lærebedriftene for lærlinger innen yrkesfagene. Rollen til opplæringskontorene er imidlertid i liten grad regulert utover at de må følge myndighetenes krav til lærebedrifter. Kontorene finansieres ved at de og lærebedriftene deler opplæringstilskuddene fra fylkeskommunene. Det har utviklet seg betydelig mangfold blant kontorene når det gjelder tilnærming, nedslagsfelt, størrelse og hvilken andel de får av opplæringstilskuddene. Vi mener at mangfoldet for en stor del kan ses som en fornuftig tilpasning til lokale forhold og vil ikke anbefale en standardisering av fordeling av oppgaver og inntekter mellom kontorene og lærebedriftene. Vi ser derimot et behov for å klargjøre arbeidsfordelingen mellom fylkeskommunen og kontorene. I dag utfører en del kontorer oppgaver som er fylkeskommunenes ansvar uten at kontorene kompenseres.

Bakgrunn

Opplæringskontorene har i dag en sentral rolle i fagopplæringen. De rekrutterer, formidler og følger opp lærlinger til sine lærebedrifter, og fungerer i dag som et bindeledd mellom skolen og fylkeskommunen på den ene siden og arbeidslivet på den andre.

Opplæringskontorene finansieres i hovedsak av lærlingstilskuddet. Tilskuddet ble som en del av Reform 94, fastsatt med utgangspunkt i det det kostet skolene å ha en elev på skolen i et år (opplæringsåret). Tilskuddet utbetales over de to årene lærlingen er i bedriften (opplæringsår og verdiskapingsår).

Over tid har opplæringskontoret tatt på seg langt flere oppgaver enn dem som er direkte tilknyttet formidling, oppfølging og administrering av lærlinger. Kontorene driver blant annet med omfattende kursvirksomhet til lærere og rådgivere på skoler, samt instruktører i medlemsbedriftene. Mange har også tett kontakt og prosjekter med skoler, de rekrutterer aktivt nye lærlinger og lærebedrifter, og gjennomfører arrangementer og andre tiltak for å markedsføre seg.

Lærlingstilskuddet er derfor med på å finansiere oppgaver som potensielt ligger innunder kommunenes eller fylkeskommunenes ansvarsområdet. Dette er midler som isteden kunne tilfalt bedriftene som tar imot lærlingene.

NHO opprettet i 2015 det treårige prosjektet "Yrkesfag 2020" med mål om økt gjennomslag for fag- og yrkesopplæringen. Målet for prosjektet er å tydeliggjøre opplæringskontorets mandat og sikre en fortsatt god kvalitet på oppfølgingen av lærlingene. Et hovedpunkt er avgrensning av fylkeskommunens ansvarsområde. Yrkesfag 2020 har gitt Proba samfunnsanalyse i oppdrag å se på finansieringen av opplæringskontorene, både for å kartlegge dagens situasjon og vurdere mulig løsninger i fremtiden. Søkelyset har vært rettet mot avgrensede deler knyttet til finansiering, samt de oppgaver og aktiviteter som ligger utenfor selve opplæringen og oppfølgingen av den enkelte lærling/lærekandidat.

Problemstilling

Hovedproblemstillingen er hvordan opplæringskontorene kan organiseres og finansieres for å øke kvaliteten på fagopplæringen og samtidig redusere kostnadene for bedriftene. Oppdragsgiver ønsker å se på to mulige tiltak:

- 1) At opplæringskontorene slutter å løse oppgaver som ligger til fylkeskommunen, Utdanningsdirektoratet og NAV
- 2) Snu pengestrømmen for å øke kostnadsbevisstheten hos bedriftene

Gjennom utredningen skal følgende spørsmål til de to tiltakene besvares:

- Hvilke kontor velger å utføre oppgaver som tillegger fylkeskommunen, Utdanningsdirektoratet og NAV? Forskjeller etter geografi, bransje og flerfaglighet skal synliggjøres.
- Hvilke vurderinger ligger til grunn når styret velger hvilke oppgaver som skal løses av opplæringskontoret?
- Hva blir effekten av å gi lærlingtilskuddet direkte til bedriftene? Herunder skal vi analysere effekter på konkurransesituasjonen, antall kontor, fordeling av tilskuddet og rekruttering av lærlinger og lærebedrifter. Vi skal også se på kostnader og kvaliteten, etter skillelinjer som bedriftsstørrelse og sentralitet, og om lærlinger har ekstra oppfølgingsbehov eller ikke.

Resultater

Hovedinntrykket er at det er stor variasjon mellom opplæringskontorene. Selv om de fleste kan karakteriseres som relativt små virksomheter, varierer kontorene betydelig når det gjelder antall ansatte, antall medlemsbedrifter, antall fag eller bransjer de retter seg mot og hvor mange lærlinger de har, både når det gjelder ordinære lærlinger og de med særskilte behov.

Opplæringskontorene beholder i gjennomsnitt rundt 50 prosent av lærlingtilskuddet, selv om det er til dels stor variasjon mellom dem. Vår beregning viser at 92 prosent av kontorenes inntekter kommer fra tilskuddet. De minste opplæringskontorene ser ut til å beholde en noe høyere andel av lærlingtilskuddet, men sammenhengen mellom antall ansatte og hvor stor andel av tilskuddet kontoret beholder er ikke entydig. De fleste opplæringskontorene har en fast fordeling av tilskuddet mellom seg og lærebedrift.

Det er stor variasjon i motivasjonen for å beholde læretilskuddet blant lærebedriftene vi har intervjuet. Noen bedrifter synes ikke lærlingtilskuddet er av spesielt stor betydning, og trekker frem rekruttering eller samfunnsansvar som motivasjon for å ta inn lærlinger. Andre bedrifter er mer bevisste på størrelsen av lærlingtilskuddet, og er for eksempel ikke tilknyttet et opplæringskontor fordi de ikke ser seg tjent med det, gjerne fordi de har kapasitet til følge opp lærlingene selv.

De fleste vi har intervjuet er medlem av et opplæringskontor fordi de har behov for assistanse i administreringen og oppfølgingen av lærlingen. Opplæringskontorenes begrunnelse for at de beholder ulike andeler av basistilskuddet er

knyttet til de grunnleggende rammebetingelsene for kontorene, som for eksempel fag eller bransjetilknytning, lokale forhold og virksomhetsmodell.¹

Spørreundersøkelsen viser at opplæringskontorene både gjør oppgaver som følger av vilkårene for lærlingtilskuddet og oppgaver som synes å ligge utenfor. De fleste av kontorene opplyser at det er lærebedriftens krav som er mest styrende for arbeidsoppgavene opplæringskontoret påtar seg.

Det er opplæringskontorene som i all hovedsak melder lærlingene opp til fag- eller svenneprøve og som står for utfylling av lærekontrakt. Det er også vanlig at kontoret gjennomfører vurderingssamtale med lærlingen, utformer opplæringsplan og rapporter til fylkeskommunen om opplæringen.

Når det gjelder oppgaver som i utgangspunktet ikke skal dekkes av lærlingtilskudd, viser undersøkelsen at en tredjedel av opplæringskontorene utførte alle de 10 oppgavene som vi spurte om. 81 prosent har gjennomført minst åtte av oppgavene/aktivitetene. Vår beregning viser at 25 prosent av årsverkene går til aktiviteter som i utgangspunktet ikke dekkes av lærlingtilskuddet. Å veilede godkjente lærebedrifter, markedsføre faget/bransjen og å legge til rette for og/eller gjennomføre fagprøven var de mest ressurskrevende av oppgavene som i utgangspunktet ikke skal dekkes av tilskuddet.

Selv om en stor andel av kontorene svarer at de har samhandlet med NAV, er inntrykket fra de kvalitative intervjuene at denne samhandlingen generelt er av lite omfang. Det er gjerne snakk om enkeltkandidater eller enkeltprosjekter. 8 prosent av opplæringskontorene svarer at de har mottatt midler fra NAV knyttet til enkeltprosjekter.

Både spørreundersøkelsen og de kvalitative intervjuene gir inntrykk av at det er tydelige forskjeller mellom de tverrfaglige kontorene på den ene siden og de ettfaglige/bransjekontorene på den andre. Mens ettfaglige kontorer og bransjekontorer typisk forteller at de først og fremst ønsker å rekruttere lærlinger for å sikre fremtidig arbeidskraft til sine bedrifter, forteller de tverrfaglige kontorene typisk at samfunnsoppdraget er en svært viktig del av arbeidet.

Tilbakemeldingen fra opplæringskontoret om å snu pengestrømmen er tydelig negativ. De aller fleste vi har intervjuet mener at dette vil føre til mer administrasjon og byråkrati for medlemsbedriftene og opplæringskontoret. De mener at en bestiller-utfører modell vil gi økte krav om dokumentasjon og betydelige transaksjonskostnader mellom partene. De ser også at tiltaket potensielt vil kreve ansatte som må administrere bestillingene. De mener at dette vil spise av budsjettet og gi mindre oppfølging av lærlingen.

Opplæringskontorene forteller at bedriftene i dag kan bruke opplæringskontoret så mye de vil, uavhengig av den spesifikke lærlingen – altså at de har insentiver til å benytte seg av opplæringskontoret. De er usikre på hvor mye lærebedriftene vil se seg tjent med å betale for tjenester hvis de er nødt til å vurdere kost-nytte i hver enkelt sak. Spørsmålet kontorene stiller seg er om medlems-

¹ Med virksomhetsmodell mener vi kontorets organisering, mål og strategier.

bedriftene lar være å bruke opplæringskontoret fordi de vil se seg tjent med lavere kvalitet i opplæringen.

Kontorene tror at en slik modell vil føre til at bedriftene vil ha lærlingen i produksjon så mye som mulig fordi det er økonomisk lønnsomt. Spesielt mindre bedrifter, hvor tilskuddet kan utgjøre en vesentlig inntekt og hvor rutinene for opplæring er svakere, vil være spesielt utsatt. Også bedrifter med svak tradisjon for opplæring og for bedriftene hvor relasjonen til opplæringskontoret ikke er spesielt tett, løftes frem som eksempler på bedrifter som vil benytte seg av opplæringskontoret i mindre grad. Kontorene mener også at de vil miste muligheten de har i dag til å stille krav overfor bedriften. De mener at dagens modell tvinger fram en prosess med mer kontinuerlig oppfølging.

Opplæringskontorene oppfatter at bedriftene i dag tenker mer langsiktig om lærlinger ved at de binder seg til kontoret gjennom sitt medlemskap. De mener at modellen også vil ha konsekvenser i situasjoner hvor lærlingen ikke fungerer, og at bedriften ikke vil betale opplæringskontoret for at de skal finne en ny plass til lærlingen.

Opplæringskontorene, bedriftene og representantene fra fylkeskommunene som vi har intervjuet er i hovedsak positive til at opplæringskontorene har påtatt seg rollen som samfunnsaktør som binder skolen og arbeidslivet sammen, utover den direkte oppfølgingen av lærlingen. Det at opplæringskontoret påtar seg oppgaver utover oppfølgingen av lærlingen fremstår i stor grad som en ønsket utvikling.

Konklusjoner og tilrådninger

Opplæringskontorene er i hovedsak eid av medlemsbedriftene eller underlagt en bransjeforening, og medlemsbedriftene har representanter i opplæringskontorets styre. En grunnleggende forutsetning er at hvis bedriftene ønsker å endre måten kontoret drives på kan de gjøre det gjennom styret/generalforsamlingen. Medlemsbedriftene sitter altså på en formell styringsrett overfor opplæringskontoret, og kan endre vedtektene eller gå ut av medlemskapet om de ønsker. Dette oppfattes som en viktig forutsetning for tilliten mellom medlemsbedriftene og opplæringskontoret.

Som nevnt over, er det i dag store variasjoner mellom opplæringskontorene. Etter vår oppfatning kan det være gode grunner til at det er slik. Opplæringskontorene er påvirket av lokalisering og lokalt/regionalt næringsliv. Enkelte opplæringskontor dekker til dels store områder med stor variasjon på næringslivsaktiviteten og relativt få arbeidsplasser. Det gjør at valg av modell gjenspeiler de rammebetingelsene som er lokalt.

Vi oppfatter at opplæringskontoret har en koordinerende og rekrutterende rolle som det er vanskelig for fylkeskommunen, Nav eller skolen å ha alene. Her er det flere forhold som er viktige. Vi oppfatter at nettverksmodellen er den mest treffende beskrivelsen av opplæringskontorenes rolle i dag. Dette kan begrunnes i følgende tre resonnerer:

- 1) Velfungerende opplæringskontor har i dag tett kontakt med og god informasjon om sine medlemsbedrifter. Dette gjør at de vet hva som

kreves av lærlingen og hva bedriftene ønsker, som igjen legger forutsetningene for en god overgang mellom skole og arbeidsliv. Dette bedrer også dimensjoneringen mellom hva skolene utdanner og hvilken kompetanse arbeidslivet etterspør.

- 2) Opplæringskontoret fungerer som en arena i et nettverk av aktører, og balanserer de ulike hensynene rettet mot sine medlemsbedrifter og det offentlige. På denne måten evner de å være fleksible og tilpasse seg lokale forhold.
- 3) Opplæringskontoret er i en konkurransesituasjon med andre kontorer som gjør at de må tilfredsstille behovet til sine medlemsbedrifter og ta hensyn til lokal geografi og næringsforhold. Opplæringskontorene er derfor forskjellige, for eksempel rettet mot en bransje eller flere fag. Dette gjør at bedrifter hvor høy faglig kvalitet er det sentrale elementet i opplæringen kan ha opplæringskontorer tilpasset sine behov, mens bedrifter som er motivert av en samfunnsoppgave og påtar seg vanskeligstilte lærlinger kan ha opplæringskontorer tilpasset sine behov. På samme måte vil noen opplæringskontor først og fremst avlaste medlemsbedriften når det gjelder formelle krav og retningslinjer i lærlingperioden, mens andre kontorer bistår medlemsbedriften i selve fagopplæringen.

Medlemskapet i opplæringskontoret og finansieringsmodellen fremheves som en viktig forutsetning til at bedriften har tillit til at opplæringskontoret bistår dem med det som trengs. På den måten kan bedriftene ta seg av den daglige oppfølgingen, og de deler av fagopplæringen som bedriftene oppfatter at de har kapasitet og kompetanse til å veilede i.

Mye tyder på at lærebedriftene ser på bruken av opplæringskontor som en "forsikringsordning". De er ikke så opptatt av økonomien så lenge de vet at de vil få ekstra bistand når de trenger det, for eksempel hvis de har utfordringer knyttet til én lærling og/eller internt (for eksempel at faglig leder slutter eller lignende). Det å ha en slik sikkerhet i bakhånd er de villig til å betale for. Om de "tjener" eller "taper" på det et enkelt år betyr mindre.

Utfordringen slik vi ser det er ikke at opplæringskontorene gjør for lite i dag, men at lærlingtilskuddet finansierer oppgaver som strengt tatt ikke blir brukt på lærlingen. Mer av tilskuddet kunne dermed tilfalt bedriften hvis disse oppgavene ble finansiert av andre. Vi ser derfor et behov for at myndighetene i samarbeid med opplæringskontorene og partene i arbeidslivet utarbeider tydeligere føringer på hva basistilskuddet skal brukes til, samt hvilke krav og forventninger myndighetene, lærebedriftene og lærlingene skal ha til opplæringskontorene. Foreligger en slik avklaring (gjennom en forskrift eller lignende) vil det være enklere å vurdere kvaliteten på arbeidet som utføres, og det vil være lettere å avklare om eventuelle oppgaver som opplæringskontoret utfører ligger innenfor eller utenfor de føringene som følger av myndighetenes finansiering av yrkesfagutdanningen.

Flere av våre informanter synes en delingsmodell der det fastsettes en andel av tilskuddet som skal gå til bedriften og en andel som skal gå til opplæringskontoret som fornuftig. I praksis er nok dette ganske likt det de fleste har i dag, men kan forhindre at noen opplæringskontorer tar en veldig høy andel. Det er

derimot store ulikheter i hvilke utgifter opplæringskontorene har med tanke på hvilken bransje de er i. En fast fordeling kan dermed bli svært krevende å få gjennomført da det kan slå svært uheldig ut for enkelte fagbrev.

Når det gjelder finansiering av oppgaver som i utgangspunktet ikke skal dekkes av lærlingtilskuddet er det enklere å innføre endringer. For eksempel at fylkeskommunen gir driftstilskudd til det enkelte opplæringskontor tilpasset de behov og ønsker som fylkeskommunen har. Dette gjøres til en viss grad allerede i dag, men på en lite enhetlig og forutsigbar måte. Det er både store fylkesvise variasjoner og de få tilskudd som ytes er ofte situasjonsbestemte. En alternativ modell kan være et kronepåslag til opplæringskontoret på hvert lærlingtilskudd.

Endres finansieringen på en mer enhetlig og forutsigbar måte vil det bli enklere å avklare hvilke oppgaver som opplæringskontoret gjør på vegne av lærlingen, hvilke de gjør på vegne av fylkeskommunen og hvilke de gjør for primært å opprettholde egen aktivitet/drift. Fordelen med å koble finansiering til konkrete oppgaver/aktiviteter er at fylkeskommunene kan stille tydeligere krav og forventninger til kontorene og lærebedriftene. Samtidig kan kontorene stille krav og eventuelt nekte og/eller kreve kompensasjon for oppgaver/aktiviteter som ligger utenfor det som følger av finansieringen. Også for lærebedriftene vil en slik modell gjøre det enklere å stille krav til sitt opplæringskontor.

Vi ser samtidig en risiko for at en tydeliggjøring av ansvar og roller kan sette sektoren under press. Selv om hovedinntrykket er at aktørene på alle sider av bordet er rimelig tilfreds med situasjonen, er det også en del aspekter som enkelte er misfornøyd med, og/eller ønsker endret. Spørsmålet er om det er stor nok vilje hos aktørene til å drøfte de grunnleggende rammebetingelsene ved sektoren. Kanskje er frykten for negative konsekvenser på sikt noe av forklaringen til at man (foreløpig) i liten grad har fulgt opp Riksrevisjonens rapporter og Høst sin gjennomgang fra 2014?

1 Innledning

De om lag 340 opplæringskontorene i Norge har en sentral rolle som bindeledd mellom fylkeskommunen og lærebedriftene for lærlinger/lærekandidater² innen yrkesfagene. Velger lærebedriften å benytte et opplæringskontor er det kontoret som inngår avtalen om lærekontrakt med fylkeskommunen på vegne av lærebedrift. Rollen til kontoret er imidlertid i liten grad lovregulert utover at de må følge myndighetenes krav til lærebedrifter. Det er betydelig variasjon mellom kontorene når det gjelder tilnærming, nedslagsfelt og størrelse.

NHO opprettet i 2015 det treårige prosjektet "Yrkesfag 2020" med mål om økt gjennomslag for fag- og yrkesopplæringen. Målet for prosjektet er å tydeliggjøre opplæringskontorets mandat og sikre en fortsatt god kvalitet på oppfølgingen av lærlingene. Et hovedspørsmål er avgrensning av fylkeskommunens ansvarsområde.

Som en del av arbeidet har *Yrkesfag 2020* gitt Proba samfunnsanalyse i oppdrag å se på finansieringen av opplæringskontorene, både å kartlegge dagens situasjon og vurdere mulige løsninger i fremtiden. Vårt mandat har vært begrenset. Vi har for eksempel ikke sett på kvaliteten av det arbeidet som gjøres på kontorene eller vurdert yrkesfagutdanningen som helhet. Søkelyset har vært rettet mot avgrensede deler knyttet til finansiering, samt de oppgaver og aktiviteter som ligger utenfor selve opplæringen og oppfølgingen av den enkelte lærling/lærekandidat.

1.1 Bakgrunn

Det har i lang tid vært offentlig politikk at partene i arbeidslivet, altså bedriftene og bransjeorganisasjonene, skal bidra i opplæringen av lærlinger/lærekandidater. Etter at man i 1974 tok et skritt mot en mer enhetlig skolestruktur og slo sammen gymnaser og yrkesfag til én videregående skole, tok man til orde for at partene i arbeidslivet burde ta mer ansvar, også på lokalt nivå (NOU 1976:10; 1978:30).

Utover 80-tallet gjennomgikk fagopplæringen en utvikling, med et klart styrket engasjement fra arbeidslivet om et kvalitetsmessig løft for fagopplæringen (Olsen 2008: 33-35). Det var i dette tiåret de første opplæringskontorene ble etablert. I Reform 94 ble en enhetlig yrkesfagsmodell med to år på skole og to år i bedrift innført. Man la videre til rette for at opplæringskontorene skulle være en viktig del av opplæringssystemet. Fra høsten 1996 kunne opplæringskontorer og opplæringsringer³ motta driftstilskudd av fylkeskommunen.

² En lærekandidat har inngått opplæringskontrakt med sikte på en mindre omfattende prøve enn fag- eller svenneprøven (jf. opplæringsloven § 4-1). I motsetning til ordinære lærlinger får lærekandidater individuelle læreplaner med begrensede, og derav individuelle kompetansebevis. Lærekandidat kan være et alternativ for dem som kan ha vanskeligheter med å fullføre et fag- eller svennebrev.

³ Opplæringsring er et organisert samarbeid mellom lærebedrifter hvor den enkelte bedrift tegner kontrakt med lærlinger/lærekandidater. Bedriftene i ringen må samlet kunne gi opplæring i samsvar med læreplanene.

Motivasjonen var at en del bedrifter ikke kunne påta seg opplæringsansvar alene, og for å stimulere til at flere bedrifter tok imot lærlinger, ga myndighetene derfor driftstilskudd (Regjeringen 1996).

I perioden etter Reform 94 var det en rekke tilskudd rettet mot lærebedrifter og opplæringskontorer som skulle stimulere til flere læreplasser, blant annet etableringstilskuddet. Etter hvert ble tilskuddene trappet ned.⁴ I 2002 gikk man derfor over til dagens ordning, med basistilskudd, der tilskuddet er knyttet til den enkelte lærekontrakt. Det finansielle ansvaret for ordningen er lagt til fylkeskommunen.⁵

I 2008 ble stortingsmeldingen *Fagopplæring for framtida* lagt frem (NOU 2008:18). Den konkluderte med at det var større behov for fleksibilitet i fag- og yrkesopplæringen. Den tok også til ordet for en mer fleksibel tilskuddsordning og for å vurdere om man skulle inngå en ny samfunnskontrakt sammen med partene i arbeidslivet om opprettelse av læreplasser (ibid: 13-15).

Det har også vært arbeidet med tiltak for å redusere det store frafallet i videregående opplæring. For å motvirke frafallet, igangsatte Kunnskapsdepartementet høsten 2010 prosjektet *Ny Giv - Gjennomføring i videregående opplæring*. Prosjektet ble formelt avsluttet i 2013. I en SSB rapport fra 2016⁶ står det at "det er ingen tegn til at dette har hatt noen generell effekt på elevenes resultater" (Huitfeldt m. flere (2016)), selv om andre evalueringer av prosjektet har vist til positiv virkninger bl.a. i form av bedre samhandling mellom aktørene. Arbeidet i Ny GIV er blitt videreført i *Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring* der målgruppen er både elever som står i fare for ikke å gjennomføre videregående opplæring, og ungdom mellom 15 og 21 år som står utenfor opplæring og arbeid.

Parallelt med ovennevnte satsinger har myndighetene også iverksatt forsøk knyttet til fagbrev. Vi tenker blant annet på forsøkene 1) fagbrev på arbeidsplass og 2) fagbrev for arbeidssøker, som ble gjennomført i perioden 2011-2015 (Proba-rapport 2015-08). I 2014 ga myndighetene også stimuleringsmidler til fylkeskommuner for å igangsatte nye prosjekt for opplæring av ufaglærte innenfor transport, service og primærnæringer. Vox skal sluttrapportere for de nye prosjektene i 2017.

Et annet satsingsområde for myndighetene har vært karriereveiledning – både gjennom rådgivertjenesten på ungdoms- og videregående skoler og gjennom fylkeskommunale karrieresentre. Se blant annet Proba-rapport 2014:09 og NOU 2016:7 *Norge i omstilling – Karriereveiledning for individ og samfunn*.

Vinteren 2016 kom Stortingsmelding 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse - Samordnet innsats for voksnes læring*. Den er sendt til stortinget for behandling i høstsesjonen. Stortingsmeldingen kommer med en rekke forslag som kan ha betydning for yrkesfagene og dermed opplæringskontorenes rolle i

⁴ Regjeringen, se Rundskriv F012-98; F012-99; F012-01

⁵ Regjeringen, Rundskriv F012-02. Det ekstraordinære tilskuddet til lærlinger med særskilte behov ble videreført, bevilges over Utdannings- og forskningsdepartementets budsjett.

⁶ Endelig evalueringsrapport kommer i 2017.

fremtiden. Vi tenker her ikke minst på innføring av en ny ordning for fagbrev og innføring av moduler innen fagopplæringen for voksne. Myndighetene ønsker også mer bruk av vekslingsmodeller.⁷

Parallelt med myndighetenes arbeid har også partene i arbeidslivet engasjert seg i tematikken. I tillegg til arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene har for eksempel Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY)⁸ tatt en rekke initiativ. Det ble også i mars 2016 signert en ny *Samfunnskontrakt for flere lære plasser (2016-2020)* mellom partene i arbeidslivet med mål om å sørge for at alle kvalifiserte elever som ønsker det, skal få tilbud om lære plass. Kontrakten er en videreføring av tidligere samfunnskontrakter.

Det er med bakgrunn i blant annet ovennevnte satsinger og innspill til fremtidige løsninger innen yrkesfagutdanningen, at NHO igangsatte prosjektet *Yrkesfag 2020*.

1.2 Kort om opplæringskontor

Opplæringskontorene har i dag en sentral rolle i fagopplæringen. De eies i de fleste tilfellene av bedrifter som er eller har vært lærebedrifter. Kontorene rekrutterer, formidler og følger opp lærlinger til sine medlemsbedrifter, og fungerer i dag som et bindeledd mellom skolen og fylkeskommunen på den ene siden og arbeidslivet på den andre.

Spørsmålet er om mulige endringer i rammebetingelser og/eller forventninger fra myndighetene og partene i arbeidslivet kan stille kontorene ovenfor nye eller andre krav/utfordringer enn de kontorene står overfor i dag. Det er i lys av ovennevnte spørsmål at man må se problemstillingene for dette oppdraget.

I Høst m.fl. (2014) kommer det frem at opplæringskontorene over tid har tatt på seg langt flere oppgaver enn dem som er direkte tilknyttet formidling, oppfølging og administrering av lærlinger. Dette kommer også klart frem i intervjuene vi har gjort i dette oppdraget. Kontorene driver blant annet med omfattende kursvirksomhet til lærere og rådgivere på skoler, samt instruktører og lærlinger i medlemsbedriftene. Mange har tett kontakt og prosjekter med skoler, de rekrutterer aktivt nye lærlinger og lærebedrifter. De har også arrangementer for å markedsføre seg.

Selv om flere av opplæringskontorene har andre inntekter, blant annet gjennom kursvirksomhet og medlemsavgift, vil deler av lærlingtilskuddet, som i utgangspunktet skal dekke utgiftene knyttet til lærlingen, være med på å finansiere oppgaver som potensielt ligger innenfor bransjeorganisasjonens,

⁷ I stedet for 2 år på skole og så 2 år som lærling ute i bedrift, som er den vanlige måten å ta et fagbrev på, veksles det mellom undervisning og praksis i bedrift under hele utdanningsløpet. Det er igangsatt et forsøk med ulike vekslingsmodeller for perioden 2014 til 2018 av Utdanningsdirektoratet. Forsøket følges opp av FAFO/NIFU.

⁸ SRY skal bidra til samarbeid mellom aktuelle aktører for fag- og yrkesopplæringen nasjonalt, regionalt og lokalt samt mellom bransjer og sektorer. SRY har 14 medlemmer fra LO, NHO, Virke, Spekter, KS, YS, Utdanningsforbundet, Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Arbeidsgiver- og arbeidstakerrepresentantene skal til sammen utgjøre flertallet i organet.

kommunens eller fylkeskommunens ansvarsområder. Dette er midler som isteden kunne tilfalt bedriftene som tar imot lærlingene.

Riksrevisjonen finner at et flertall av kommunene og omkring halvparten av de private bedriftene opplyser at lærlingtilskuddet ikke i tilstrekkelig grad dekker kostnadene ved å ha lærling, og at økt lærlingtilskudd ville påvirket inntak av lærlinger (2016: 9, 63). Spørsmålet er om en annen finansieringsmodell ville gjort det mer attraktivt å være en lærebedrift som tar imot lærlinger/lærekandidater.

1.3 Problemstilling

Hovedproblemstillingen er hvordan opplæringskontorene kan organiseres og finansieres for å øke kvaliteten på fagopplæringen og samtidig redusere kostnadene for bedriftene. Oppdragsgiver ønsker å se på to mulige tiltak:

- 1) At opplæringskontorene slutter å løse oppgaver som ligger til fylkeskommunen, Utdanningsdirektoratet og NAV
- 2) Snu pengestrømmen for å øke kostnadsbevisstheten hos bedriftene

Gjennom utredningen skal følgende spørsmål til de to tiltakene besvares:

- Hvilke kontorer velger å utføre oppgaver som tilligger fylkeskommunen, Utdanningsdirektoratet og NAV? Forskjeller etter geografi, bransje og flerfaglighet skal synliggjøres.
- Hvilke vurderinger ligger til grunn når styret velger hvilke oppgaver som skal løses av opplæringskontoret?
- Hva blir effekten av å gi lærlingtilskuddet direkte til bedriftene? Herunder skal vi analysere effekter på konkurransesituasjonen, antall kontor, fordeling av tilskuddet og rekruttering av lærlinger og lærebedrifter. Vi skal også se på kostnader og kvaliteten, etter skillelinjer som bedriftsstørrelse og sentralitet, og om lærlinger har ekstra oppfølgingsbehov eller ikke.

1.4 Datainnsamling og metode

1.4.1 Litteraturgjennomgang

Det foreligger en rekke studier og skriftlig materiale som dokumenterer aspekter ved dagens yrkesfagutdanning. En sentral studie er Høst m.fl. (2014) som var ansvarlig for rapporten "Opplæringskontorene i fag- og yrkesopplæringen – avgjørende bindeledd eller institusjon utenfor kontroll?".

1.4.2 Spørreundersøkelse til opplæringskontor

For å besvare spørsmålet i oppdraget har vi gjennomført en spørreundersøkelse til daglig leder ved alle landets opplæringskontor. Undersøkelsen ble sendt ut i mai og det var mulig å svare ut juni måned. Det ble purret tre ganger.

Bakgrunnen for at vi purret tre ganger var at vi fikk signaler om at det var en del motstand mot undersøkelsen blant opplæringskontorene. En del av dette ble kommunisert direkte til oss, men vi er også kjent med at NHO fikk en rekke kritiske tilbakemeldinger. I enkelte fylker ble det også satt i gang en boikottaksjon av undersøkelsen. Etter hvert roet situasjonen seg noe, blant annet ved at NHO og vi hadde dialog med en rekke opplæringskontor. En del kontor endret standpunkt og valgte etter hvert å svare på undersøkelsen.

Undersøkelsen ble sendt ut til 340 opplæringskontor basert på oversikten som ligger på Utdanningsdirektoratets hjemmeside.⁹ 203 daglig ledere fullførte undersøkelsen. Det gir en svarprosent på 60. I tillegg svarte ytterligere 36 på en del av spørsmålene (men de fullførte ikke).

Når vi ser på svarene finner vi at en del har hoppet over enkelte spørsmål, ikke minst knyttet til økonomi og ressursbruk (dags-/årsverk). Vi har også sett at en del av svarene må være feilregistrering. Vi har derfor måttet forkaste en del av svarene. Når vi velger å bruke tallene for økonomi og ressursbruk er det fordi vi anser at de gir et overordnet bilde av situasjonen, selv om det altså fortsatt knytter seg en del usikkerhet til de konkrete tallene.

I undersøkelsen spurte vi om kjennetegn og egenskaper ved kontoret, hvilke oppgaver/aktiviteter kontorene gjennomfører og omfanget av disse, samt spørsmål knyttet til økonomi. Vi undersøkte også om kontoret er ett-/flerfaglig, samt identifiserte antall ansatte og lærekontrakter. I tillegg har vi kartlagt geografi og faglig nedslagsfelt.

1.4.3 Casestudie i tre fylker

For å undersøke konsekvenser av alternative finansieringer har vi gjennomført en casestudie. Vi har tatt utgangspunkt i 3 fylker. I hvert fylke har vi valgt ut to kontorer basert på svarene fra spørreundersøkelsen. Kontorene skulle være typiske kontorer, men samtidig representere bredden i dagens organisering. Valg av kontorer ble drøftet med oppdragsgiver og referansegruppen.

I hvert fylke har vi gjennomført rundt 10 intervjuer, henholdsvis med:

- 1 representant fra fylkeskommunen
- 1 representant fra NAV
- 1 representant fra en opplæringsring
- 2-3 representanter fra virksomheter som har valgt å ikke benytte opplæringskontor
- Med utgangspunkt i to opplæringskontorer i hvert fylke har vi intervjuet:
 - Daglig leder i hvert kontor
 - Styreleder i hvert kontor
 - 1 representant fra bransje-/fagforeninger i hvert styre
 - 1-2 representanter fra bedrifter som er medlem i kontoret

Hovedtemaet i casestudien har vært:

⁹ <https://nor.udir.no>

- Er arbeidsdelingen mellom aktørene (offentlige myndigheter, opplæringskontor og bedrifter) hensiktsmessig i dag?
- Hvis ikke, hva kan gjøres for å oppnå en hensiktsmessig rollefordeling?
- Vil en kanalisering av tilskuddene til bedriftene kunne bidra til å styrke effektiviteten? Det er primært de langsiktige effektene som er viktige.
- Hvilke endringer i kvalitet og kostnader er forbundet med kanalisering via bedriftene, for bedrifter av ulik størrelse og beliggenhet, og for lærlinger med spesielle behov?
- Er det behov for å endre regelverket på dette feltet for å stimulere effektiviteten?
- Hvordan vil endringer av tilskuddet påvirke
 - konkurransesituasjonen, antall kontor, fordeling av tilskuddet og rekruttering av lærlinger og lærebedrifter?
 - kostnader og kvaliteten, etter skillelinjer som bedriftsstørrelse og sentralitet, og om lærlinger har ekstra oppfølgingsbehov eller ikke.

1.4.4 Avgrensning

Det er viktig å poengtere at dette oppdraget er avgrenset til å se på hvilke oppgaver opplæringskontorene utfører og hvordan kontoret finansieres. Søket rettes primært på de oppgaver som i utgangspunktet ligger utenfor det som skal finansieres av lærlingtilskuddet. Vi retter dermed lite oppmerksomhet mot kjernevirksomheten til opplæringskontorene – dvs. oppfølging av lærlingene. Vi gjør heller ingen vurderinger av kvalitet på det arbeidet som utføres på kontorene.

2 Drøfting av oppdraget

Fylkeskommunen skal tilby videregående opplæring til alle som har rett til slik opplæring (inkludert de med ungdoms-/voksenrett). Selve formidlingen av lærlinger organiseres formelt sett av fylkeskommunen, som skal sikre at flest mulig av søkerne får praksis i sitt fag. De skal godkjenne lærekontrakter og forvalter lærlingtilskuddet som følger lærlingen. Ansvar til fylkeskommunen er i hovedsak regulert i opplæringsloven og tilhørende forskrifter.

Virksomheter som ønsker å bli lærebedrifter kan enten inngå en egen avtale med fylkeskommunen eller gjøre det gjennom ett opplæringskontor/-ring. I følge Høst m.fl. (2014) velger rundt 80 prosent av lærebedriftene å benytte et opplæringskontor, men det er noe variasjon mellom bransjer og utfra egenskaper ved virksomheten. Oftest er det de minste og største virksomhetene som inngår egne avtaler med fylkeskommunen.

Et opplæringskontor er et samarbeidsorgan mellom medlemsbedriftene som påtar seg ansvaret for opplæring av lærlinger/lærekandidater. Den enkelte lærling inngår lærekontrakt med opplæringskontoret, mens opplæringen blir gjennomført i en eller flere av medlemsbedriftene.

Kontoret har ansvaret for at lærlingen får opplæring i tråd med fagplan for faget. De kan også ta på seg de rutinepregede administrative oppgavene som følger med det å ha lærling, samt følge opp lærlingene med evaluering underveis i læretiden. Kontoret kan også stå for rekrutteringstiltak av lærlinger og lærebedrifter, arrangere lærlingsamlinger, markedsføring av fag, samt koordinering og planlegging av utplasseringer.

Et alternativ til opplæringskontor er opplæringsring, som er et organisert samarbeid mellom lærebedrifter hvor den enkelte bedrift tegner kontrakt med lærlinger og lærekandidater. Bedriftene i ringen må samlet kunne gi opplæring i samsvar med læreplanene. Lærlingene/lærekandidatene kan utveksles mellom de samarbeidende bedriftene etter en plan. De siste årene har enkelte opplæringsringer gått over til å bli tradisjonelle opplæringskontor.

I tillegg til fylkeskommunen kan NAV og eventuelt kommunen ha ansvar for å følge opp ungdom og voksne som er eller kan være aktuelle som lærlinger. Rammene for NAVs ulike livsoppholdsytelser er regulert i Arbeids- og velferdsforvaltningsloven, folketrygdloven, forskrifter mm.

Nedenfor drøfter vi opplæringskontorenes rolle og virksomhet før vi trekker inn aktører som fylkeskommune og NAV.

2.1 Opplæringskontorene

2.1.1 Formell rolle

I lovverket er et opplæringskontor formelt sett å betrakte som en opplæringsbedrift, som er godkjent for å lære opp lærlinger. En gruppe bedrifter som samarbeider om et opplæringskontor kan som gruppe godkjennes som

opplæringsbedrift (Opplæringslovens § 4-3). I så fall krever loven at det foreligger egnede avtaler mellom bedriftene. Avtalene skal også regulere fordelingen av tilskuddet mellom bedriftene. I de tilfeller det brukes et opplæringskontor skal lærekontrakten inngås med opplæringskontoret, men det skal også tegnes en arbeidskontrakt for lærlingen med lærebedriften (forskrift til opplæringsloven).

Oppgavene til opplæringskontorene er ikke definert nærmere. Formelt sett har opplæringskontorene derfor ingen faste definerte arbeidsoppgaver, og har i loven samme forventninger til seg som en lærebedrift (Høst, 2014). Arbeidsfordelingen mellom opplæringsbedriftene og deltagende bedrifter varierer derfor en del mellom ulike opplæringskontor.

Loven definerer fylkeskommunenes rolle, men det ser likevel ut til at opplæringskontorene i realiteten utfører en del av de oppgavene som hører til fylkeskommunene - for eksempel forarbeidet knyttet til godkjenning av lærebedrifter og rekruttering av medlemmer til yrkesopplæringsnemndene (Y-nemnda).

2.1.2 Organisering

Opplæringskontorene er i hovedsak direkte eller indirekte eid av bedriftene eller er underlagt en bransjeforening. Høst m.fl. (2014) fant at kontorene har ulike organisasjonsformer, med "forening/lag/innretning" som den vanligste formen. Videre hadde alle opplæringskontor representasjon av medlemsbedriftene i sitt styre. Det var også relativt vanlig å ha representanter fra fagforeninger (23 prosent) og bransjeforeninger (16 prosent) (Høst, 2014).

2.1.3 Oppgaver

Det er som nevnt ulikt hvilke oppgaver opplæringskontorene har påtatt seg. Høst m.fl. (2014) fant at kontorene 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. De fant videre at inngåelse av lærekontrakter ble gjort av opplæringskontoret for 80 prosent av lærlingene, med senere godkjenning og påtegning av fylkeskommunen.

I tillegg har opplæringskontorene påtatt seg oppgaver som avlaster fylkeskommunen. I noen bransjer sørger opplæringskontorene for en systematisk oppfølging av formidlingen og har en løpende oversikt over bedrifter som mangler lærlinger og søkere som mangler lære plass. Kontorene kan også ta på seg oppgaver innenfor vurdering og kontroll av kvalitet i opplæringen, inkludert vurdering av godkjenning av lærebedrifter. I de fleste fylkeskommuner lener de ansvarlige seg tungt på opplæringskontorene i vurderingen (ibid.). De store opplæringskontorene blir også brukt til å finne medlemmer til prøvenemndene, en oppgave fylkeskommunen har ansvar for.

Argumentene for å påta seg oppgaver som egentlig ligger til fylkeskommunen er at kontorene er tettere på, har større kjennskap til og bedre oversikt over bedriftene enn fylkeskommunen, og at deres nettverk av fagpersoner er stort. Dessuten hadde opplæringskontorene større kapasitet enn fylkeskommunen (ibid.).

2.1.4 Finansiering

I utgangspunktet mottar en lærebedrift et basistilskudd for hver rettighetslærling de skriver kontrakt med. Basistilskudd I for 2016 er på 139 066 kroner per lærling eller lære kandidat for (ett år) med fulltidsopplæring. For verdiskapningsåret¹⁰ får lærebedriften ingen støtte. Tilskuddet fordeles imidlertid over hele perioden (to år).

Dersom en bedrift tegner lærekontrakt med en lærling som tidligere har fått oppfylt sin rett til videregående opplæring får bedriften et lavere basistilskudd. Satsen for basistilskudd II for lærekontrakter er 4 229 kroner per lærling per måned i hele læretiden i bedrift, totalt 50 748 kroner i året. Ett år regnes som 12 måneder. I denne ordningen gjøres det ikke forskjell på opplæringstid og verdiskapningstid.

Lærlingstilskuddet skal dekke lærebedriftens kostnader knyttet til opplæring av lærlingene. Dersom lærebedriften er medlem av et opplæringskontor, følger lærlingstilskuddet lærlingen via opplæringskontoret. Videre fordeler opplæringskontoret lærlingstilskuddet mellom seg selv og medlemsbedriften, og utbetaler den delen av lærlingstilskuddet som tilfaller lærebedriften.

Alle opplæringskontorene i privat sektor i undersøkelsen til Høst m.fl. (2014) oppga at de beholdt en andel av lærlingstilskuddet. I gjennomsnitt beholdt kontorene 51 prosent av lærlingstilskuddet. Denne andelen har økt de siste 20 årene, noe som ble forklart med at drifts- og etableringstilskudd var avviklet (ibid.). Allikevel fant Høst at kun 7 prosent i privat sektor svarte at «opplæringskontoret beholdt for mye av lærlingstilskuddet».

Høst m.fl. (2014) fant at det er forskjeller etter type kontor: om kontoret er bransjekontor, tverrfaglig og ettfaglig. Opplæringskontorets andel av lærlingstilskuddet falt også med antall lærekontrakter. Videre var det en tendens til at andelen av lærlingstilskuddet som tilfaller opplæringskontorene falt med antall årsverk ved kontoret. I vår undersøkelse er inntrykket noe mer sammensatt. De største kontorene tar blant annet mer av tilskuddet enn de med middels størrelse. Det er også geografiske forskjeller.

I tillegg til lærlingstilskuddet kan opplæringskontorene ha andre inntekter. 72 prosent av kontorene oppga i Høst m. fl. (2014) at de hadde andre inntektskilder utover den andelen de beholder av lærlingstilskuddet. Dette dreier seg om medlems- og kursavgifter og ekstra tilskudd fra fylkeskommuner og bransjeorganisasjoner.

2.1.5 Konkurransesituasjon

Virksomhetene til ulike opplæringskontorer kan overlape, og mange opplæringskontor konkurrerer med hverandre og med lærebedrifter som står utenfor kontorene. I undersøkelsen til Høst m.fl. (2014) oppga 71 prosent av kontorene at det var konkurrerende eller overlappende opplæringskontor innfor

¹⁰ Det vil si de 12 månedene som lærlingen inngår i produksjonen og dermed bidrar til å skape verdier som bedriften har inntekter fra.

det området de rekrutterte fra. Vi finner omtrent det samme i vår undersøkelse. Omtrent halvparten svarer at de opplever konkurranse (i stor eller noen grad) fra andre opplæringskontor. I tillegg er det noen som konkurrerer med opplæringsringer.

Vi kjenner ikke til tilfeller der lærebedrifter benytter flere opplæringskontor med overlappende fag eller veksler mellom å bruke opplæringskontor og fylkeskommunen direkte. De fleste oppga at det er relativt få bedrifter som står utenfor ordningen med opplæringskontor.

Vi har derimot intervjuet en opplæringsring som benytter seg av et eksternt opplæringskontor for fagområder de selv ikke har bedrifter som dekker. Opplæringsringen mottar allikevel hele lærlingtilskuddet fra bedriften og kjøper inn enkelttjenester fra opplæringskontoret.

Høst m.fl. (2014) konkluderte med at selv om opplæringsbedriftene må ha et markedsmessig grunnlag, er de langt fra bare styrt av bedriftenes etterspørsel. Samtidig som de er styrt av medlemsbedriftene og til dels bransjeorganisasjonene, tar de hensyn til offentlige krav og fylkeskommunen. De er i stor grad styrt av feltets normer for god opplæring. Høst m.fl. (2014) karakteriserte opplæringskontorene som nettverksstyrte. Den samme undersøkelsen fant også at (makt-)forholdet mellom opplæringskontor og bedrifter varierer, avhengig av om kontoret er ettfaglig eller flerfaglig.

2.2 Fylkeskommunen

Fylkeskommunen har en svært sentral rolle i fagutdanningen. De har ansvar for de fleste videregående skolene og de har instanser som skal følge opp målgrupper for fagbrev, blant andre Fagopplæringskontor, PPT-tjenesten, OT-tjenesten, Voksenopplæringen, OPUS-sentre, Karrieresentre, mv.

Den viktigste instansen for dette oppdraget er *Fagopplæringskontoret* som bistår alle bedrifter og lærlinger med spørsmål knyttet til opplæring i bedrift. Fagopplæringskontoret skal kvalitetssikre opplæring i lærebedrifter i fylket. Dette omfatter blant annet godkjenning av opplæringskontor, lærebedrifter og lærekontrakter, oppfølging av lærlinger og lære kandidater, oppfølging av lærebedrifter og opplæringskontor, formidling til lære plass og kompetanseheving for instruktører, faglige ledere og prøvenemnder. De skal også administrere fag- og svenneprøver, utbetale tilskudd til lærebedrifter, forberede saker til yrkesopplæringsnemnda og generelt informere om fag- og yrkesopplæring ut til samarbeidspartnere, brukere og innbyggere.

2.3 NAV

Arbeids- og velferdsetaten skal ivareta vanskeligstilte gruppers behov, blant annet ved å stimulere til arbeid og deltakelse. Alle kommuner har et NAV-kontor med ansvar for å bistå personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet. NAV skal blant annet tilby formidlingsbistand, veiledning i yrkesvalg og bistand til jobbsøking. NAV har tre garantiordninger som gjelder for ungdommer/unge voksne under 30 år.

Ungdomsgarantien til NAV gjelder fram til fylte 20 år. Ungdom skal enten ha arbeid eller skoleplass, eller få tilbud om et arbeidsrettet tiltak fra NAV.

For **ungdom mellom 20 og 24 år** garanterer NAV en aktivitetsplan. Når NAV konkluderer med at personer i denne aldersgruppen trenger arbeidsrettet bistand skal de ha fått en godkjent aktivitetsplan innen en måned. Dette skal sikre at flere kommer raskt ut i aktivitet og får nødvendig oppfølging tidlig.

Den siste garantiordningen gjelder for unge med nedsatt arbeidsevne. Denne gjelder **unge voksne under 30 år** og NAV har som mål at 90 prosent av ungdommene i gruppen skal ha godkjent aktivitetsplan til enhver tid.

Mange NAV-kontor har egne team rettet mot ungdom. NAV har også startet et forsøk med *NAV-veiledere i videregående skole* der formålet er å forebygge frafall og integrere ungdom i arbeidslivet. Alle fylker har minst én skole der NAV-veiledere inngår i teamet for elevtjenester.

Regjeringen har varslet en gjennomgang av NAVs garantiordninger. Mye tyder på at det vil komme endringer om ikke så lenge.

2.4 Utdanningsdirektoratet

Utdanningsdirektoratet er ansvarlig for iverksetting av den nasjonale utdanningspolitikken, som gjelder utdanning for alle uansett alder. Ansvarsområder omfatter tilsyn med landets skoleeiere som fylkeskommuner og private eiere når det gjelder videregående opplæring, og tolking og forvaltning av regelverket (opplæringsloven mv.). I tillegg utvikler Utdanningsdirektoratet læreplaner sammen med de respektive fagmiljøene, samt eksamener og prøver. Direktoratet er ikke involvert på individnivå.

Kommunikasjonen til Utdanningsdirektoratet kanaliseres som hovedregel gjennom fylkesmannens Utdanningsdirektør, som representerer Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet i det enkelte fylke. De skal koordinere lovpålagte aktiviteter, samt støtte opp om samhandlingen med aktørene innen utdanningsfeltet. For utdanningskontorene vil også fylkesmannens Utdanningsdirektør i utgangspunktet være kontaktpunktet når det gjelder avklaringer rundt lærlingordningen.

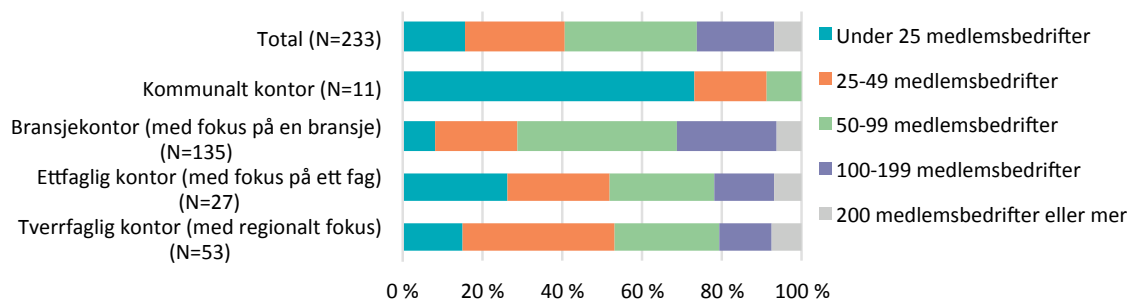
3 Kjennetegn ved opplæringskontorene

Vi har i spørreundersøkelsen kartlagt en del kjennetegn og egenskaper ved landets opplæringskontor. Hovedfunnene rapporteres nedenfor. 233 opplæringskontor svarte på undersøkelsen. En del har ikke svart på alle spørsmålene knyttet til finansiering og ressursbruk (dagsverk). Antall svar er dermed lavere på en del av spørsmålene.

Vi har analysert materialet for å identifisere hvilken dimensjonen som best kan illustrere forskjeller mellom kontorene.¹¹ Kanskje litt overraskende er det ingen dimensjon som skiller seg markant ut – utover at størrelse (antall ansatte) naturligvis har sammenheng med antall medlemsbedrifter og lærlinger på kontoret. Langs de fleste andre dimensjoner finner vi betydelig variasjon mellom ellers "like kontor".

Den dimensjonen som best ser ut til å belyse variasjonen er om kontoret er kommunalt eid, et bransjekontor (med fokus på en bransje), ettfaglig kontor (med fokus på ett fag) eller tverrfaglig kontor (med regionalt fokus). Det er også denne dimensjonen som Høst m.fl. (2014) rettet sitt søkelys på. Vi velger dermed primært å bruke denne i våre figurer i denne rapporten.

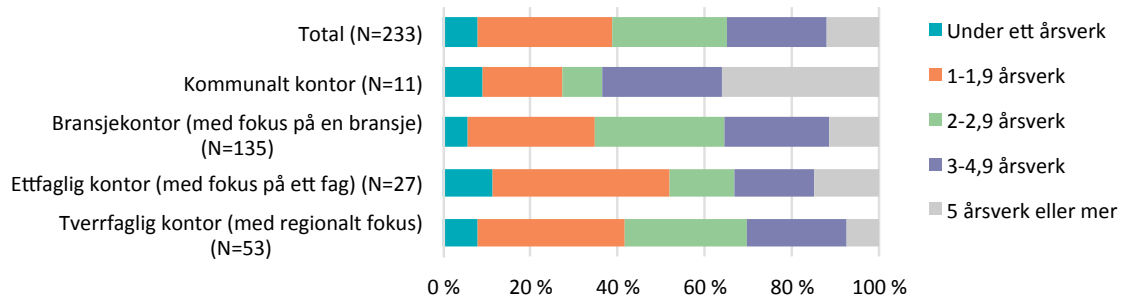
Figur 3.1 Antall medlemsbedrifter i 2015?



Som vi kan se av Figur 3.1 har 41 prosent av opplæringskontorene under 50 medlemsbedrifter, en tredjedel har mellom 50 og 100 bedrifter, mens 26 prosent har minst 100 bedrifter. De kommunale kontorene har færre lærebedrifter. Ellers ser vi at det ikke er store forskjeller for de andre tre kontortypene. Vi finner både kontor med få lærebedrifter og kontor med mange.

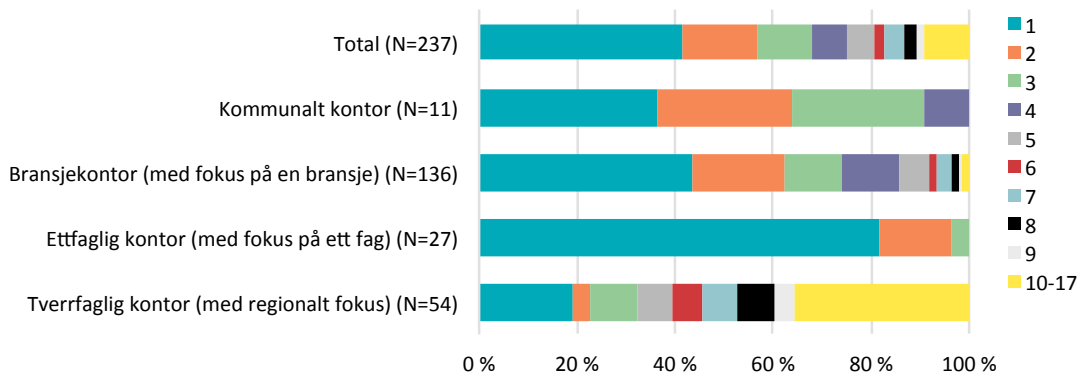
¹¹ Vi analyserte materialet etter blant annet antall yrkesfagprogrammer, bransjer og fagbrev kontoret retter seg mot, samt hvor mange lærebedrifter, årsverk og lærlinger kontoret hadde. Vi fant en del sammenhenger, men det er den valgte dimensjonen som best illustrerer variasjonen i kjennetegn og egenskaper ved landets opplæringskontor.

Figur 3.2 *Antall årsverk på opplæringskontoret i 2015?*



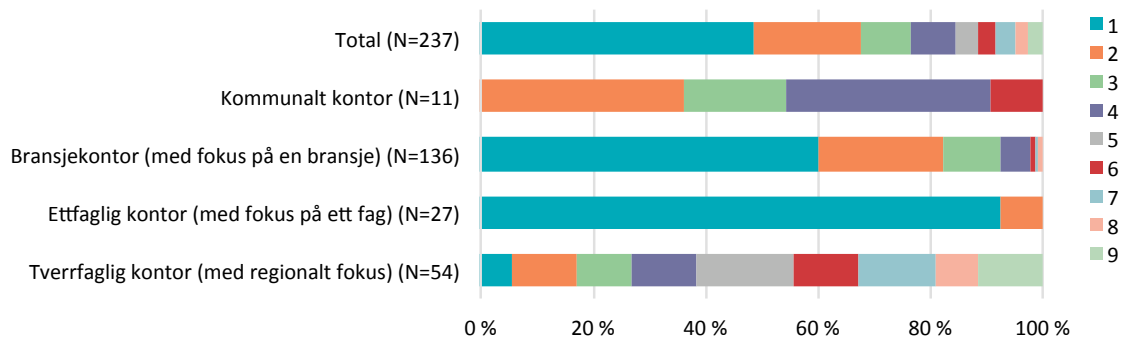
Figur 3.2 viser antall årsverk på opplæringskontorene. 39 prosent har under 2 årsverk, 27 prosent har mellom 2 og 3 årsverk, mens 35 prosent har 3 årsverk eller mer. Kommunale opplæringskontor skiller seg noe ut ved at 35 prosent svarer at de har 5 årsverk eller mer.

Figur 3.3 *Antall bransjer som kontoret retter seg mot?*



Vi spurte opplæringskontorene om antall bransjer som kontoret rettet seg mot. Utgangspunktet var NHOs 18 landsforeninger.¹² I tillegg var det mulig å sette kryss for kommunesektoren eller skrive under "annet". Ikke overraskende retter de fleste ettfaglig kontorene seg mot én bransje, mens de tverrfaglig kontorene retter seg mot en rekke bransjer (se Figur 3.3). Om lag en tredjedel av de tverrfaglige kontorene retter seg mot 10 eller flere bransjer.

Figur 3.4 *Antall yrkesfaglige programmer som kontoret retter seg mot?*



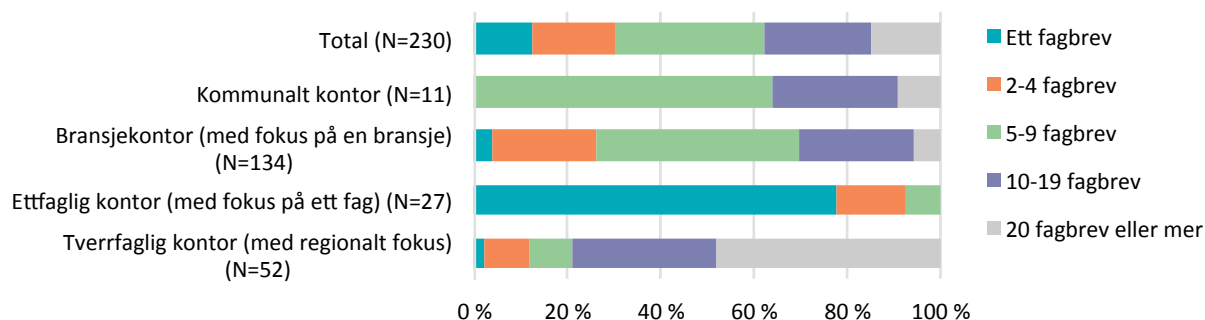
¹² Abelia, Byggenæringens Landsforening (BNL), Energi Norge, Mediebedriftenes Landsforening (MBL), Nelfo, NHO Handel, NHO Idrett, NHO Logistikk og Transport, NHO Luftfart, NHO Mat og Drikke, NHO Reiseliv, NHO Service, NHO Sjøfart, NHO Transport, Norges Bilbransjeforbund (NBF), Norsk Industri, Norsk olje og gass og Sjømat Norge.

Vi spurte også om antallet yrkesfaglige programmer som kontoret retter seg mot. Figur 3.4 viser at rundt halvparten av alle kontorene retter seg mot ett yrkesfagsprogram. Ikke overraskende er det de tverrfaglige kontorene som retter seg mot flest programmer. 12 prosent av de disse kontorene retter seg mot alle de ni yrkesfaglige programmene som er i den videregående opplæringen.¹³

I 2016 eksisterer det 200 ulike fag-/svennebrev.¹⁴ De tradisjonelle håndverksfagene gir som regel svennebrev, mens de andre fagene gir fagbrev. Med fagbrev får man tittelen fagarbeider, mens man i en del industribedrifter bruker betegnelsen fagoperatør. Hovedforskjellen på et svennebrev og et fagbrev er at de som går ut med et svennebrev kan ta mesterbrev etterpå.

41 av fag-/svennebrevene er definert som ”små håndverksfag” og har svært få lærlinger per år. Lærebedrifter som har disse fagene får også ekstra tilskudd fra myndighetene. En rekke av de andre fagbrevene kan også ha forholdvis få lærlinger per år.

Figur 3.5 Antall fagbrev som kontoret retter seg mot?



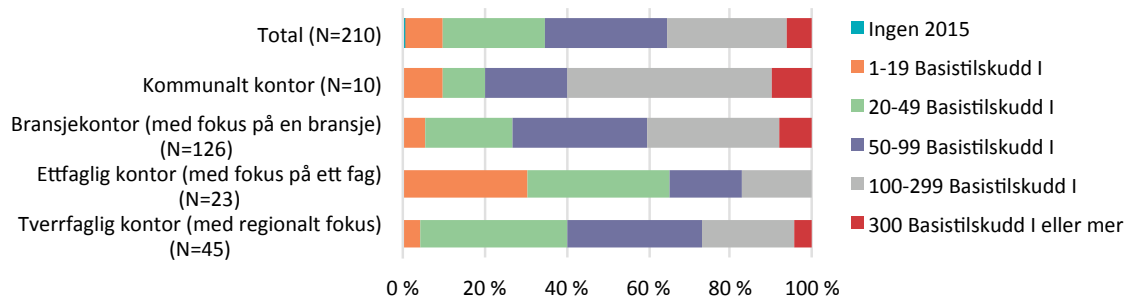
Vi spurte opplæringskontorene om antall fag-/svennebrev som kontoret rettet seg mot (se Figur 3.5). Om lag en tredjedel retter seg mot 1-4 fagbrev, om lag en tredjedel 5-9 fagbrev mens den sist tredjedelen retter seg mot mer enn 9 fagbrev. 15 prosent har mer enn 20 fagbrev.

Vi ba også opplæringskontorene angi antall lærekontrakter med basistilskudd I og basistilskudd II, som kontoret hadde i 2015., Dette vil si antall kontrakter ved inngangen av 2015 pluss alle nytegnede kontrakter i 2015.

¹³ Bygg- og anleggsteknikk, Design og håndverk, Elektrofag, Helse- og oppvekstfag, Naturbruk, Restaurant og matfag, Service og samferdsel, Medier og kommunikasjon, samt Teknikk og industriell produksjon.

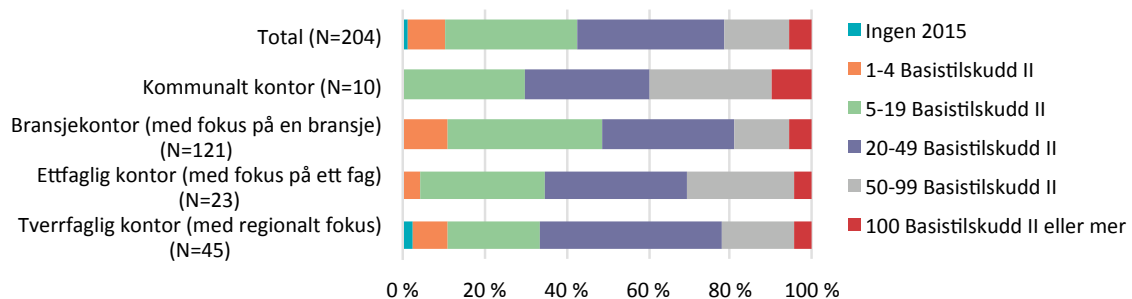
¹⁴ <https://utdanning.no/interesseoversikt#/utdanninger/?level=vgs>

Figur 3.6 *Antall basistilskudd I på kontoret i 2015?*



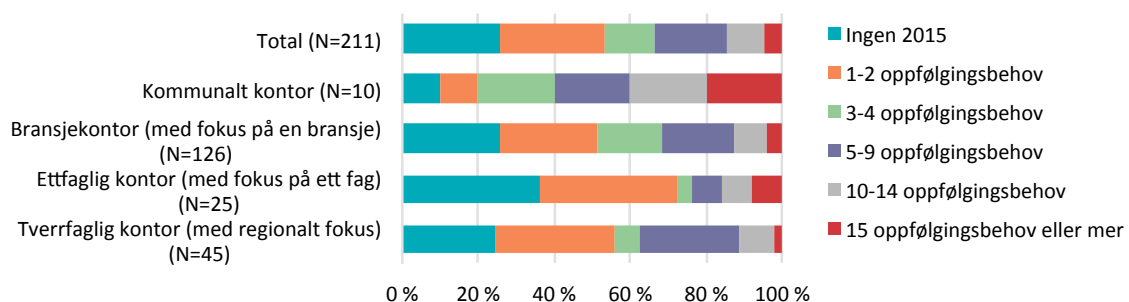
Figur 3.6 viser alle *Basistilskudd I* kontraktene. Som vi ser er det stor variasjon mellom kontorene. Ca. en tredjedel av kontorene har under 50 lærekontrakter. Det er de ettfaglige kontorene som i gjennomsnitt har færrest kontrakter. Vel en tredjedel av alle kontorene hadde minst 100 lærekontrakter.

Figur 3.7 *Antall basistilskudd II på kontoret i 2015?*



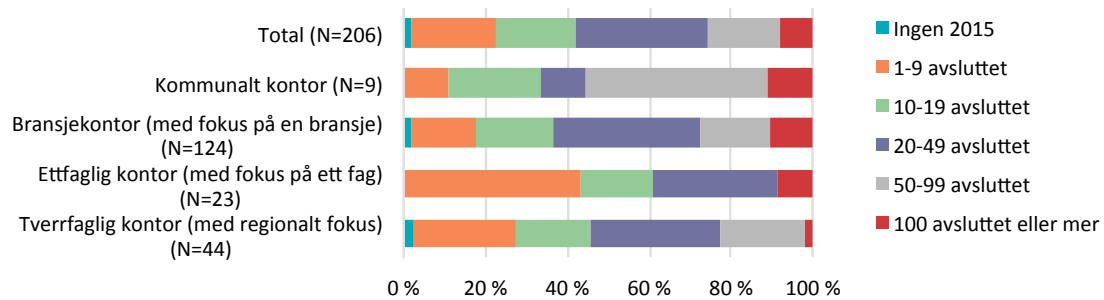
Figur 3.7 viser antall *Basistilskudd II* kontrakter. Som vi ser er det også her betydelig variasjon mellom kontorene. 22 prosent av kontorene har minst 50 Basistilskudd II kontrakter.

Figur 3.8 *Antall lærlinger som utløste tilskudd for lærling/lærekandidat med særskilte behov i 2015?*



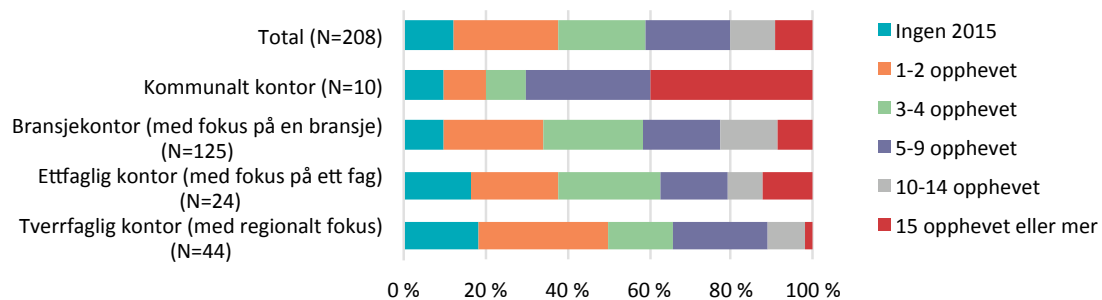
Vi spurte kontorene om antall lærlinger som utløste tilskudd for lærling/lærekandidat med særskilte behov i 2015. Som vi kan se av Figur 3.8 er det ca. 75 prosent av alle kontorene som har dette. Om lag en tredjedel hadde minst fem lærlinger/lærekandidater med særskilt oppfølgingsbehov i 2015.

Figur 3.9 *Antall basistilskudd I som ble avsluttet (det vil si fullført eller hevet) i 2015?*



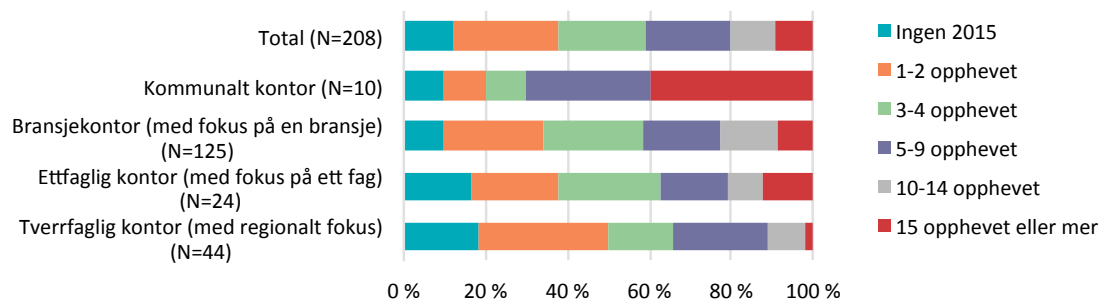
Figur 3.9 viser antall basistilskudd I som ble avsluttet (det vil si fullført eller hevet) i 2015. Som vi kan se har nesten alle kontorene minst én lærling/lærekandidat som har avsluttet. 58 prosent hadde flere enn 19 som avsluttet.

Figur 3.10 *Antall basistilskudd II som ble avsluttet (det vil si fullført eller hevet) i 2015?*



Figur 3.10 viser antall basistilskudd II som ble avsluttet (det vil si fullført eller hevet) i 2015. Som vi kan se har nesten alle kontorene minst én lærling/lærekandidat som har avsluttet. 40 prosent hadde flere enn ni som avsluttet.

Figur 3.11 *Antall avsluttede lærekontrakter i 2015 som ble avsluttet fordi de ble hevet?*



Vi spurte også om antall avsluttede lærekontraktene i 2015 som ble avsluttet fordi de ble hevet. Figur 3.11 viser at de fleste kontorene har hatt minst en lærekontrakt som ble hevet i løpet av 2015.

3.1 Oppsummering kjennetegn

Hovedkonklusjonen er at det er stor variasjon mellom opplæringskontorene. Selv om de fleste kan karakteriseres som relativt små virksomheter, varierer

kontorene betydelig når det gjelder antall ansatte, antall medlemsbedrifter, antall fag eller bransjer de retter seg mot og hvor mange lærlinger de har - både når det gjelder ordinære lærlinger og dem med særskilte behov.

Faktorer som størrelse, yrkesprogrammer, bransjer og fagbrev ser ikke ut til å forklare de store variasjonene mellom opplæringskontorer alene. Det ligger trolig mer komplekse sammenhenger bak variasjonene. Som det kvalitative materialet antyder, er bransjer, fag og geografi/lokalisering også med på å legge rammene for opplæringskontorenes organisering og virkemåte. Det kan være nærliggende å anta at det er samspill mellom de ulike aspektene. For eksempel kan effekten av bransje eller fag være avhengig av hvor opplæringskontoret ligger eller om det er organisert som tverrfaglig eller som et bransjekontor.

4 Oppgaver som utføres av et opplæringskontor

Vi skal i dette kapitlet se nærmere på hvilke oppgaver som kan utføres av et opplæringskontor. Vi har delt drøftingen i oppgaver som skal dekkes av lærlingtilskuddet og oppgaver/aktiviteter som i utgangspunktet ligger utenfor det tilskuddet er ment å dekke.

Hva som ligger i og utenfor basistilskuddet knytter det seg imidlertid betydelig usikkerhet til – i og med at dette ikke er regulert nærmere i verken lov eller forskrift utover at midlene skal brukes til ”opplæring av lærling/lærekandidat”. Inntrykket fra våre intervjuer og gjennomgang av skriftlig materiale tyder også på at det til dels er sprikende oppfatninger blant ulike aktører/instanser.

Mye tyder på at Riksrevisjonen, for eksempel i sin gjennomgang i 2013, har lagt til grunn en forholdsvis streng forståelse, nemlig at midlene skal brukes til opplæring av den enkelte lærling/lærekandidat. Mange av våre informanter ser derimot ut til å se på tilskuddet mer som en insentiv/stimulans for å satse på lærlinger. Selv om tilskuddet er knyttet direkte til en lærekontrakt, er det stor aksept for at en del av tilskuddet brukes på andre oppgaver. Vi tenker her på oppgaver/aktiviteter som kan styrke yrkesfag i lærebedriftene/opplæringskontorenes nedslagsfelt, dekke kostnader til drift av opplæringskontor (utover de som er knyttet til oppfølging av lærlingene), bistå fylkeskommunen i å oppfylle kravene til fylkeskommunen i opplæringsloven mv.

4.1 Oppgaver som skal dekkes av lærlingtilskuddet

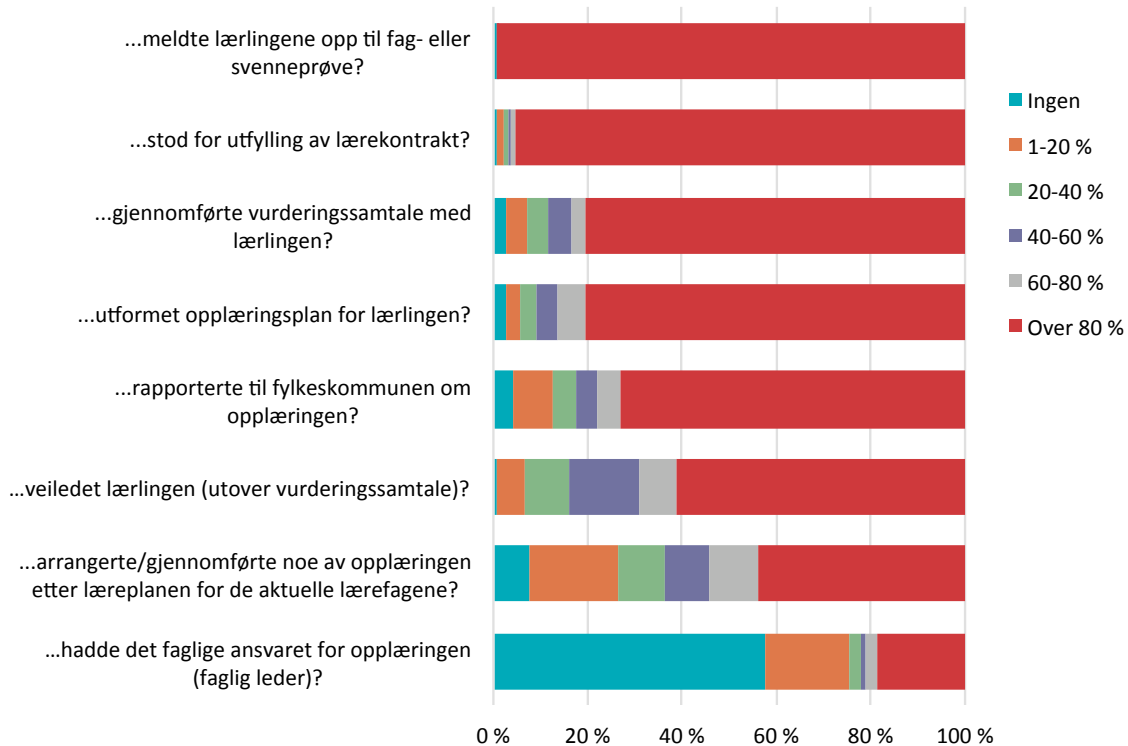
Lærlingtilskuddet til lærebedriften skal dekke virksomhetens kostnader knyttet til å opplæring og oppfølging av lærlingen i opplæringsåret. Lærebedriften får ikke støtte til verdiskapningsåret. Lærlingtilskuddet skal dekke:

- utfylling av lærekontrakt
- opplæringsplan for lærlingen
- utøvelsen av det faglige ansvaret for opplæringen (faglig leder)
- arrangere/gjennomføre opplæringen etter læreplanen for de aktuelle lærefagene
- vurderingssamtale med lærlingen
- veiledning av lærlingen (utover vurderingssamtale)
- rapportere til fylkeskommunen om opplæringen
- oppmelding av lærlingene opp til fag- eller svenneprøve

Riksrevisjonen fant i sin forvaltningsrevisjon fra 2013 at ”76 prosent av de enkeltstående bedriftene oppga at dagens basistilskudd ikke dekker utgiftene forbundet med å ha lærling.”

Vi spurte opplæringskontorene om hvilke oppgaver de ansatte ved kontoret i løpet av lærlingens kontraktsperiode utførte (for de lærekontrakter som ble avsluttet i 2015).

Figur 4.1 For omtrent hvor stor andel av lærekontraktene som ble avsluttet i 2015 ble følgende oppgaver utført av ansatte ved kontoret i løpet av lærlingens kontraktperiode?

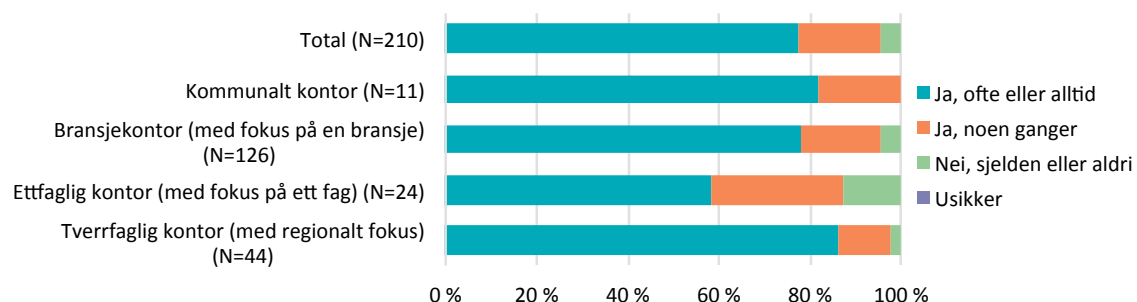


Figur 4.1 viser hvilke oppgaver som kontoret tar på seg på vegne av lærebedriften. Som vi ser er det kontorene som melder lærlingene opp til fag- eller svenneprøve og det er de som i all hovedsak står for utfylling av lærekontrakt.

Det er vanlig at kontoret gjennomfører vurderingssamtale med lærlingen og utformer opplæringsplan. Det er også kontoret som i hovedsak rapporterer til fylkeskommunen om opplæringen.

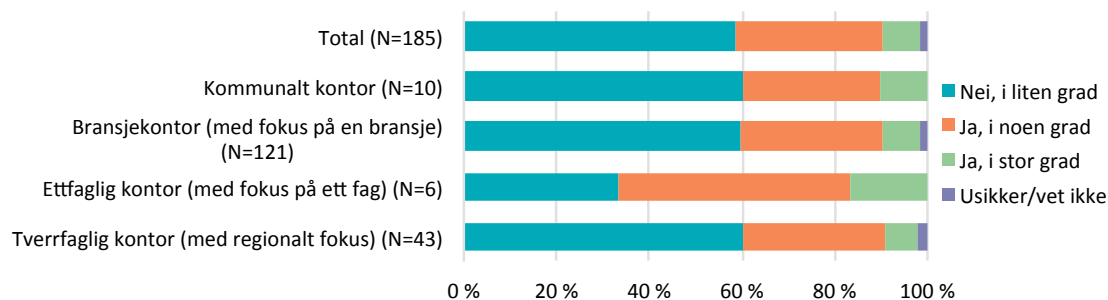
Det å veilede lærlingen (utover vurderingssamtale) og arrangere/gjennomføre opplæringen etter læreplanen for de aktuelle lærefagene er også relativt vanlig. Sistnevnte har sammenheng med hvilke fagbrev som tas. I 58 prosent av alle kontorene er det ikke praksis å ta på seg det faglige ansvaret for opplæringen (dvs. faglig leder). Ved 19 prosent av alle kontorene gjøres dette for minst 80 prosent av lærekontraktene.

Figur 4.2 Foregikk noe av opplæringskontorets veiledning/oppfølging av lærlingene som avsluttet i 2015 hos lærebedriften?



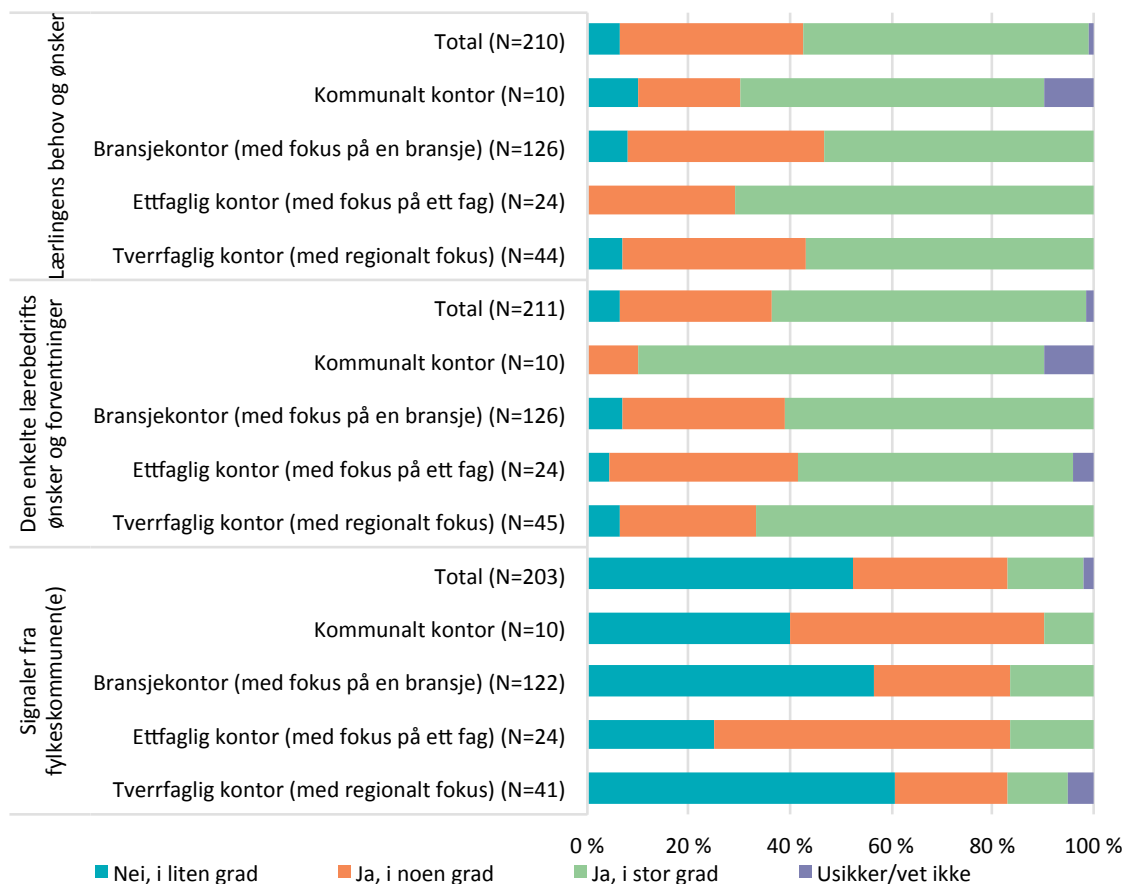
Vi ser av Figur 4.2 at de fleste kontorene har veiledning/oppfølging hos lærebedriften. Noen lærlinger følges opp med besøk flere ganger i året, mens andre får få besøk. Fysiske besøk erstattes imidlertid av kontakt via e-post og telefon. I følge våre informanter varierer omfang både med reiseavstand og behov hos den enkelte lærling/virksomhet. Mange kontor har imidlertid en "minimumsstandard" for kontakt med lærlingen.

Figur 4.3 *Varierer oppgavefordelingen mellom opplæringskontoret og tilknyttede lærebedrifter med type fagbrev?*



Figur 4.3 viser i hvilken grad oppgavefordelingen mellom opplæringskontoret og tilknyttede lærebedrifter varierer med type fagbrev. 58 prosent av alle kontorene svarer "i liten grad". I enkelte kontor kan det imidlertid være betydelig variasjon. 8 prosent av alle kontor svarer "i stor grad".

Figur 4.4 *Påvirkes oppgavefordelingen mellom opplæringskontoret og tilknyttede lærebedrifter av følgende forhold?*



Vi ønsket også å få vite hvordan oppgavefordelingen mellom opplæringskontoret og tilknyttede lærebedrifter påvirkes. Vi spurte om 1) signaler fra fylkeskommunen, 2) den enkelte lærebedrifts ønsker og forventninger og 3) lærlingens behov og ønsker - påvirker oppgavefordelingen mellom opplæringskontoret og tilknyttede lærebedrifter. Figur 4.4 oppsummerer svarene.

Om lag halvparten av alle kontorene svarer at signaler fra fylkeskommunen har svært liten betydning. Variasjonen i oppgavefordelingen er i større grad knyttet til ønsker og behov hos lærebedrift og hos lærlingen. Som vi kan se svarer 62 prosent at lærebedriftens behov og ønske ”i stor grad” påvirker oppgavefordelingen mellom opplæringskontoret og tilknyttede lærebedrifter. 57 prosent svarer det samme når det gjelder lærlingens behov og ønsker.

Hovedinntrykket fra intervjuene med lærebedriftene er at de er medlem av et opplæringskontor fordi de ser seg tjent med det. Det kan være at lærebedriften ikke har kapasitet til å ta seg av det de oppfatter som omfattende papirarbeid tilknyttet å få lærlingen gjennom løpet, eller det kan være at fagopplæringen for eksempel krever flere kurs, og opplæringskontoret administrerer mye av fagopplæringen.

For bedriftene som var en del av et opplæringskontor, var størrelsen på lærlingtilskuddet mindre viktig for motivasjonen for å ta inn lærlinger. Det ble heller pekt på at lærlingeplassene er viktige for å danne grunnlaget for rekruttering til bedriften eller bransjen.

4.2 Oppgaver som i utgangspunktet ikke skal dekkes av lærlingtilskuddet

Lærlingtilskuddet skal i utgangspunktet dekke lærebedriftens kostnader knyttet til å ha lærlinger. Opplæringskontoret kan imidlertid ta på seg ytterligere oppgaver/aktiviteter. Det kan for eksempel forklares med et ønske om å styrke relasjonen til fylkeskommunen, fagutdanningen/bransjen og/eller ta et samfunnsansvar. Siden kontorets eksistens er avhengig av å ha en viss antall lærlinger til enhver tid, kan det for kontoret også være relevant å arbeide for å øke antall medlemsbedrifter og lærlinger.

Historisk sett har myndighetene stimulert yrkesfagene gjennom ulike tilskuddsordninger. Vi tenker her på ordninger som etablerings- og driftstilskudd til opplæringsringer og opplæringskontor, samt tilskudd til bedrifter som øker antall løpende kontrakter og til nye lærebedrifter.

I 2014 innførte myndighetene et stimuleringstilskudd for å få flere nye bedrifter til å ta inn lærlinger. Fra 2016 kan fylkeskommunen benytte midlene friere, for å motvirke økt arbeidsledighet blant unge. Midlene kan brukes til å øke lærlingtilskudd for spesielt utsatte fagområder, eller til tiltak for å sikre at yrkesfagelever, som ikke får lære plass og må ta Vg3 på skolen, får et kvalitativt godt tilbud.¹⁵

¹⁵ <http://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/satser-larlinger-og-larekandidater-for-2016/>

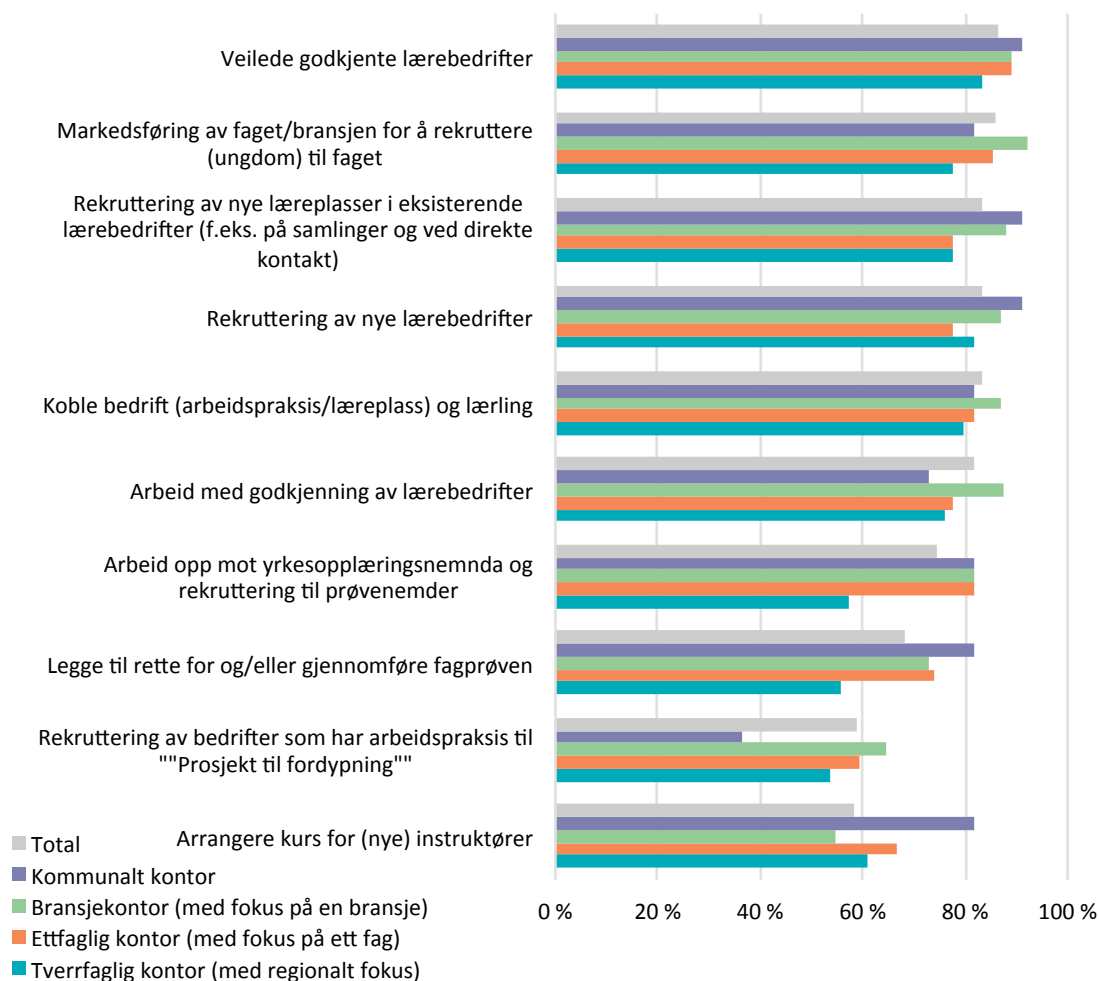
4.2.1 Typer oppgaver

Nedenfor følger en del oppgaver/aktiviteter som kan gjøres av opplæringskontoret, men som i utgangspunktet ikke dekkes av lærlingtilskuddet. Vi spurte om opplæringskontoret utførte disse minst én gang i løpet av 2015.

- Rekruttering av nye lærebedrifter
- Rekruttering av bedrifter som har arbeidspraksis til "Prosjekt til fordypning"
- Rekruttering av nye læreplasser i eksisterende lærebedrifter (f.eks. på samlinger og ved direkte kontakt)
- Markedsføring av faget/bransjen for å rekruttere (ungdom) til faget
- Koble bedrift (arbeidspraksis/læreplass) og lærling
- Veilede godkjente lærebedrifter
- Arrangere kurs for (nye) instruktører
- Arbeid opp mot yrkesopplæringsnemnda og rekruttering til prøvenemder
- Arbeid med godkjenning av lærebedrifter
- Legge til rette for og/eller gjennomføre fagprøven

Figur 4.5 viser resultatet.

Figur 4.5 Hvilke av følgende oppgaver/aktiviteter bidro opplæringskontoret til å utføre (minst én gang) i løpet av 2015?



86 prosent av alle kontorene har veiledet godkjente lærebedrifter¹⁶ i 2015. Like mange har også deltatt i markedsføring av faget/bransjen for å rekruttere (ungdom) til faget. 84 prosent har deltatt i rekruttering av nye læreplasser i eksisterende lærebedrifter (f.eks. på samlinger og ved direkte kontakt) eller i rekruttering av nye lærebedrifter.

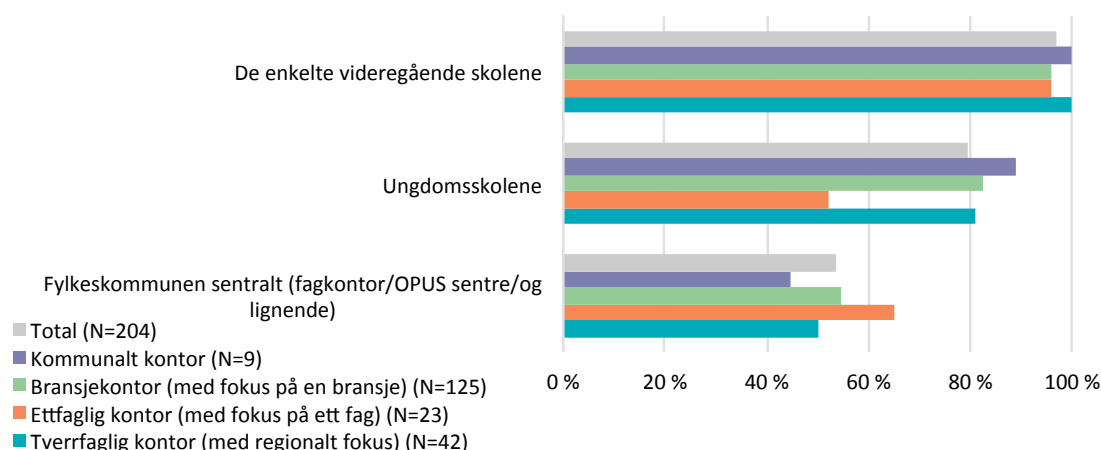
Om lag 80 prosent har også deltatt i å koble bedrift (arbeidspraksis/læreplass) og elev/lærling og arbeidet med godkjenning av lærebedrifter. 75 prosent har arbeidet opp mot yrkesopplæringsnemnda og rekruttering til prøvenemder, mens 68 prosent har lagt til rette for og/eller gjennomført fagprøven. 50 prosent har bidratt til rekruttering av bedrifter som har arbeidspraksis til "Prosjekt til fordypning". 58 prosent av alle kontorene har arrangert kurs for (nye) instruktører.

Hovedinntrykket fra spørreundersøkelsen er at kontorene gjør en rekke oppgaver som i utgangspunktet ikke skal dekkes av lærlingtilskuddet. En tredjedel av opplæringskontorene utførte alle 10 oppgavene som vi spurte om, mens ytterligere 28 prosent utførte ni oppgaver. Ti prosent av kontorene gjennomførte inntil seks oppgaver/aktiviteter i 2015.

En del av oppgavene de gjør kan være viktig for kontorets eksistens, for eksempel rekruttere nye medlemsbedrifter og/eller flere lærlinger. Andre oppgaver som for eksempel arbeid opp mot yrkesopplæringsnemnda, rekruttering til prøvenemder og arbeid med godkjenning av lærebedrifter, er i utgangspunktet fylkeskommunens ansvar.

Figur 4.6 viser at markedsføring av faget/bransjen for de fleste kontor innbefatter å besøke de videregående skolene. Nesten 80 prosent har også besøkt ungdomsskoler. Om lag halvparten har deltatt på aktiviteter hos fylkeskommunen (fagkontor, OPUS-sentre mv.).

Figur 4.6 Hvilke instanser hadde kontoret, som bidro til å markedsføre faget/bransjen, kontakt med?



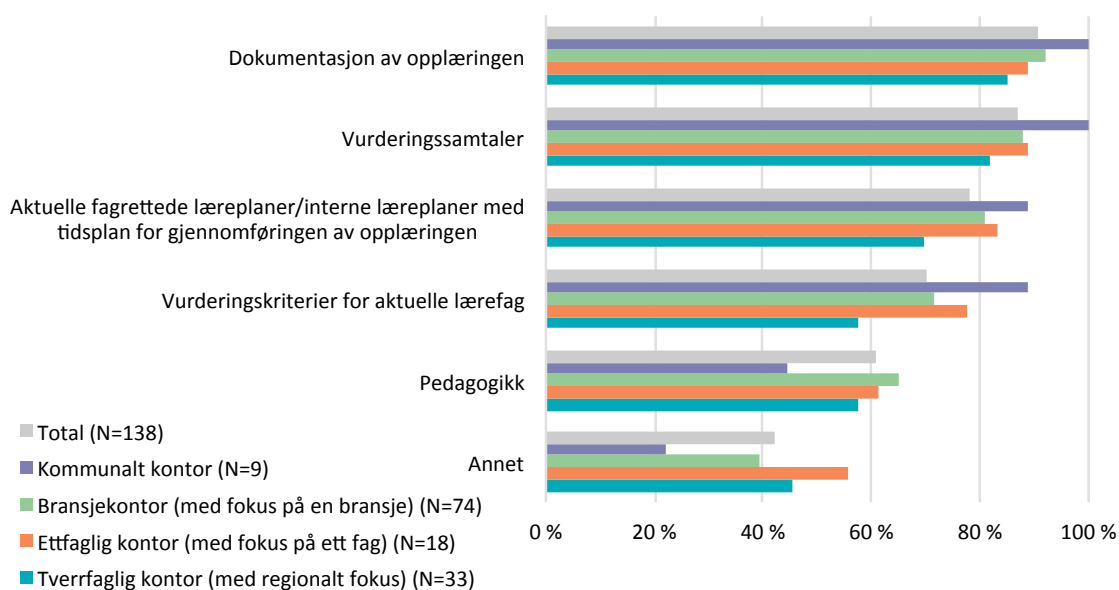
¹⁶ En del av denne veiledningen kan naturligvis være relatert til oppfølging av konkrete lærekontrakter og dermed inngå blant de oppgaver som det er naturlig å relatere til lærlingtilskuddet.

Selv om en del lærebedrifter overlater markedsføring av faget til opplæringskontorene, er tilbakemeldingen fra intervjuene at også en rekke bedrifter driver med aktiv markedsføring av sitt fag eller sin bransje, uavhengig av om de er tilknyttet et opplæringskontor eller ikke. Dette løftes ofte frem som en viktig oppgave.

Flere fremhever også at det kan være et misforhold mellom antall plasser og innholdet i undervisningen og hva næringslivet trenger av arbeidskraft og kompetanse, dvs. dimensjonering. Opplæringskontorene mener derfor det er viktig at både de og lærebedriftene er aktivt tilstede på skolene, og gjerne også i møte med foreldre.

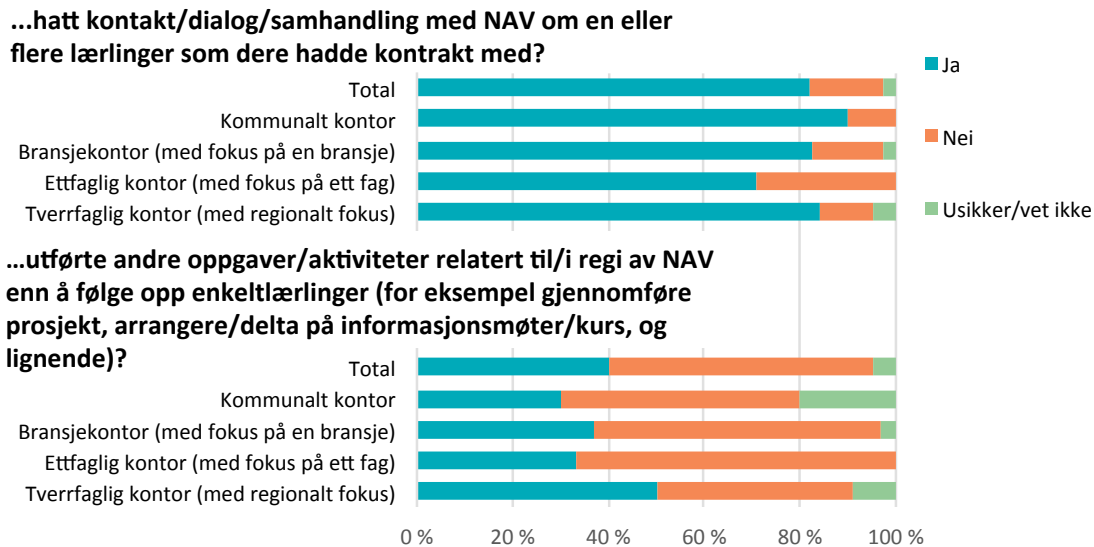
58 prosent av alle kontorene har arrangert kurs for (nye) instruktører. Figur 4.7 viser at det undervises på en rekke områder. Det vanligste er i dokumentasjon av opplæringen. Det er også svært vanlig med opplæring i gjennomføring av vurderingssamtaler og aktuelle læreplaner og i vurderingskriterier for aktuelle lærefag. Om lag 60 prosent har også undervisning/kurs i pedagogikk.

Figur 4.7 Hvilke av følgende temaer underviste kontorene instruktørene i?



Figur 4.8 viser samhandling med NAV. En stor andel av kontorene, 80 prosent, hadde kontakt/dialog/samhandling med NAV om én eller flere lærlinger ved kontoret i 2015. Videre utførte 40 prosent av kontorene oppgaver/aktiviteter relatert til/i regi av NAV (som ikke var knyttet til enkeltlærlinger). Vi sitter med et inntrykk av at kontakten ofte er ad hoc.

Figur 4.8 Samhandling med NAV



4.3 Oppsummering fra intervjuene

Opplæringskontorene vi har intervjuet forteller at de gjør langt flere oppgaver enn de oppgavene som primært er dekket av lærlingtilskuddet, altså den konkrete oppfølgingen av lærlingene. Beskrivelsene i denne rapporten er gjort på bakgrunn av kvalitative intervjuer med et utvalg opplæringskontorer og vi kan ikke avgjøre om det er representativt for alle opplæringskontorer. Spørreundersøkelsen støtter opp om at kontorene utfører en rekke oppgaver som ligger utenfor det som skal finansieres over lærlingtilskuddet.

4.3.1 Rekruttering og markedsføring

Opplæringskontorene driver med omfattende rekruttering av lærlinger og medlemsbedrifter. De har tett kontakt med skoler og er tilstede for å rekruttere elever til fagene. Fylkeskommunen bruker dem også for å skaffe hospiteringsplasser. Enkelte kontorer sponser læremidler i skolen, har prosjekter i samarbeid med skolen og kommunen for å øke kunnskapen og interessen om faget og tar lærere og rådgivere med på seminarer, både på videregående og på ungdomsskolen.

Flere påpeker at markedsføringen/rekrutteringen ikke alene påvirker hvor mange kvalifiserte lærlinger skolene utdanner, men også selve skoletilbudet, fordi det hender at skolene oppretter nye linjer som følge av markedsføringen. Opplæringskontorene oppfatter at skolene har større behov for informasjon om yrkene enn det bedriftene og fylkeskommunen kan tilby, og mener at de derfor utfører en viktig oppgave.

Representantene fra fylkeskommunen ser også at opplæringskontorene har en viktig rolle overfor skolene. De opplever at kontorene har mer innsikt i bransjene og hvilken kompetanse som etterspørres. De opplever også at de står friere i virkemiddelbruken, som kan komplementere det offentlige tilbudet. Næringer som belager seg på en høy andel arbeidsinnvandring, opplever at det er en

risiko for at arbeidskraften på et senere tidspunkt kan forsvinne, og at man bevisst har jobbet for å rekruttere nasjonalt for å minimere denne risikoen.

Flere av opplæringskontorene har også rekrutteringsprosjekter sammen med NAV. Det beskrives også eksempler der opplæringskontoret og fylkeskommunen sammen arbeider i prosjekter for å øke rekruttering ved å benytte seg av kurs og opplæring.

Flere av informantene, både fra fylkeskommunen og opplæringskontorene, beskriver et omfattende samarbeid for rekruttering og formidling av lærlingplasser. Finansieringsmodellene for samarbeidet varierer. Enkelte prosjekter finansieres av fylkeskommunen og NAV alene, noen av opplæringskontorene alene, mens andre samfinansieres .

Det er ulike begrunnelser for at opplæringskontorene driver med rekruttering. Enkelte bransjer sliter med å få kvalifiserte lærlinger og har gått sammen for å danne opplæringskontorer som kan gi bedre grunnlag for rekruttering til egen næring. De ønsker å påvirke elever til å utdanne seg innen deres fagfelt, og lærere og rådgivere til å formidle faget sitt mer tilpasset bedriftenes behov.

Andre rekrutterer og formidler lærlinger på oppdrag for NAV eller fylkeskommunen. Rollen er da først og fremst å hjelpe ungdommer til å komme seg i praksis eller jobb. I en del bransjer kan det av ulike årsaker være vanskelig for lærlingene å skaffe seg lærlingeplass, og da driver kontoret en aktiv prosess for å assistere lærlingene. Enkelte jobber også med ungdommer som har falt ut av skoleløpet og gir dem praksis og et opplæringsløp. Opplæringskontoret kan dermed fungerer som et bindeledd mellom kommunens/fylkeskommunens tjenesteapparat og arbeidslivet.

Flere av opplæringskontorene forteller om omfattende rekruttering av medlemsbedrifter, både bedrifter som allerede har lærlinger og bedrifter uten. Stimuleringsstilskuddet som ble opprettet i 2015 nevnes som et viktig bidrag. Rekruttering av bedrifter er begrunnet i at ikke alle bedrifter tar inn lærlinger hvert år, samtidig som enkelte faller fra. Representanter fra fylkeskommunen mener at mange opplæringskontor gjør en viktig jobb med å rekruttere lærebedrifter.

Opplæringskontorene markedsfører seg også gjennom fagdager, lærlingeuker, deltakelse på utdanningsmesser og arrangementer for og av lære kandidater. Flere markedsfører seg gjennom ulike typer reklame og filmer.

Utover kursing av lærlinger driver flere opplæringskontorer med kurs til lærere, rådgivere og instruktører i bedriftene. Dette er grunnet i både markedsføringshensyn og kompetanseheving. Opplæringskontorene opplever at dette er noe hverken medlemsbedriftene eller det offentlige apparatet har kapasitet til å tilby.

4.3.2 Utstrakt oppfølging

Opplæringskontorene beskriver omfattende oppfølging av lærlingen. Representantene kan beskrive seg som ”limet mellom skolen og arbeidslivet” eller ”vaktbikkja overfor bedriftene”. I tillegg til kravene definert av lovverket

beskriver kontorene i stor grad utstrakt oppfølging av lærlingen, både faglig og sosialt.

Opplæringskontorene er jevnlig på besøk i lærebedriftene for å møte lærlinger og instruktører. Enkelte kontor bidrar også med å få lærlingen til å trives sosialt utenfor jobben, f.eks. gjennom å arrangere elevkvelder. Enkelte kontor rekrutterer også vanskeligstilte ungdommer og da kan det være nødvendig med tett oppfølging fra helsetjenesten.

Generelt sett beskriver opplæringskontorene at de har som mål å drive helhetlig oppfølging av ungdommene, og mener at de kan gi effektiv og individuell oppfølging med høy kvalitet, og at de kan være med på å komplementere det offentlige tjenesteapparatet. Opplæringskontorene kan også finansiere ekstratiltak til dem som trenger det, noe de er usikre på om bedriften ville gjort alene.

Mange av kontorene opplever at de i stor grad er drevet av å yte service overfor medlemsbedriftene, og da kan det være vanskelig å plassere hvilke oppgaver som er direkte tilknyttet enkeltlærlinger, og som igjen avgjør om det i utgangspunktet faller innenfor eller utenfor lærlingtilskuddet.

Enkelte kontorer forteller også at de veileder bedriftene i personalsaker og HMS, både fordi bedriftene ikke har kapasitet og fordi de kan mangle kompetanse.

For enkelte opplæringskontor er den faglige oppfølgingen den primære oppgaven fordi næringen drives av høye krav til kompetanse. I slike næringer trengs det også individuell opplæring og tilpasning, og opplæringskontorene oppfatter at dette er vanskelig for lærebedriftene og fylkeskommunen å tilby. Her er det naturligvis store forskjeller mellom bransjer. Noen bransjer er i sin natur mer kostnadskrevenne å drive kompetansetiltak innenfor, for eksempel dersom lærlingeløpet innebærer dyre og obligatoriske kurs/sertifiseringer.

Inntrykket fra intervjuene i medlemsbedriftene er at opplæringskontoret ikke kun bidrar med bistand når bedriftene trenger det – de er også aktive overfor bedriftene for å sørge for at kvaliteten på opplæringa er tilstrekkelig god. Flere av bedriftene forteller at de blir bevisstgjort og stilt krav til, noe som gjør at de gir bedre opplæring til sine lærlinger.

4.3.3 Lobbyvirksomhet

Et opplæringskontor vi har intervjuet har også tatt en rolle som kan ligne på en bransjeorganisasjon. Kontoret ble opprinnelig dannet med påtrykk fra næringen for å jobbe med å bedre rekrutteringsgrunnet. Det ble senere også besluttet av medlemmene at kontoret skulle drive aktiv interessepolitisk virksomhet for å bedre rammevilkårene for medlemsbedriftene og for bransjen som helhet.

4.4 Samhandling med NAV

Inntrykket fra de kvalitative intervjuene er at samhandlingen mellom opplæringskontorene og NAV er av lite omfang. Det er imidlertid ikke uvanlig at opplæringskontorene har hatt kontakt med NAV om enkeltkandidater eller

enkeltprosjekter, men det er ofte snakk om få kandidater i året. Kun ett kontor vi har intervjuet forteller at de har mye kontakt med NAV. De forteller at de jevnlig samarbeider med NAV om 5-10 kandidater. Et annet kontor forteller at de har hatt rekrutteringsprosjekter sammen med NAV.

Noen av opplæringskontorene har blitt kompensert ekstra for enkeltkandidater som er over 21 år eller for deltakelse i enkeltprosjekter. Det oppfattes som at det er vanligere at NAV gir lønnstillegg til lærebedriftene. En informant forteller at de med jevnlig mellomrom tar inn brukere fra NAV på arbeidstrening, og at det ikke er uvanlig at disse fortsetter som lærlinger og ansatte etterpå.

Enkelte opplæringskontorer/ringer forteller at de prøver å unngå kandidater fra NAV da de opplever at det blir komplekse saker og ofte gir avbrutte opplæringsløp.

Når det gjelder andre samarbeidsmodeller mellom NAV, lærebedrifter og opplæringskontor har bedriftene vi har intervjuet vært lite relevante for å belyse dette.

4.5 Oppsummering oppgaver

I tillegg til at opplæringskontorene gjør oppgaver som klart ligger innunder lærlingtilskuddet viser spørreundersøkelsen at alle opplæringskontorene også gjør oppgaver som ligger klart utenfor hva man kan kategorisere som "opplæring av lærlinger". Vi finner at en tredjedel av opplæringskontorene utførte alle 10 oppgavene vi spurte om. 38 prosent har gjennomført minst åtte oppgaver/aktiviteter, mens kun ti prosent av kontorene har gjennomført inntil seks oppgaver/aktiviteter i 2015.

Selv om en stor andel av kontorene svarer at de har samhandlet med NAV, er inntrykket fra de kvalitative intervjuene at denne samhandlingen er av generelt lite omfattende. Det er gjerne snakk om enkeltkandidater eller enkeltprosjekter. 8 prosent av opplæringskontorene svarer at de har mottatt midler fra NAV knyttet til enkeltprosjekter.

Hovedinntrykket fra intervjuene med lærebedriftene er at de er medlem av et opplæringskontor fordi de ser seg tjent med det. Det kan være at lærebedriften ikke har kapasitet til å ta seg av det de oppfatter som omfattende papirarbeid tilknyttet å få lærlingen gjennom løpet, eller det kan være at fagopplæringen for eksempel krever flere kurs, og opplæringskontoret administrerer mye av fagopplæringen.

5 Inntekter til opplæringskontoret

I spørreundersøkelsen til opplæringskontorene ble respondentene bedt om å oppgi opplæringskontorets totale inntekter i 2015, samt inntekter fra lærlingtilskudd og medlemskontingent.¹⁷ 185 respondenter besvarte spørsmålene om inntekter. Samlet oppga de 1,18 milliarder kroner i inntekter i 2015.

Inntektene skulle i utgangspunktet inkludere totalt utbetalt lærlingtilskudd – før omfordeling til bedriftene. Mye tyder imidlertid på at enkelte respondenter har angitt inntektene etter utbetaling av lærlingtilskudd til bedriftene. Totale inntekter kan dermed være for lavt.

Tabell 1 *Inntekter 2015, N=185*

	Andel av totale inntekter
Lærlingtilskudd	92 %
Medlemskontingent	1 %
Andre inntekter	7 %
Totale inntekter	100 %

Tabell 1 viser inntekter fra lærlingtilskudd, medlemskontingent og andre midler som andel av totale inntekter (fratrasket overføringen til lærebedriftene). Som vi ser står lærlingtilskuddet for 92 prosent av inntektene. Vi fant videre at 24 prosent av kontorene hadde kun inntekter fra lærlingtilskudd. 47 prosent av kontorene hadde inntekter fra medlemskontingent, mens 65 prosent også hadde andre inntekter enn lærlingtilskudd og eventuell medlemskontingent.

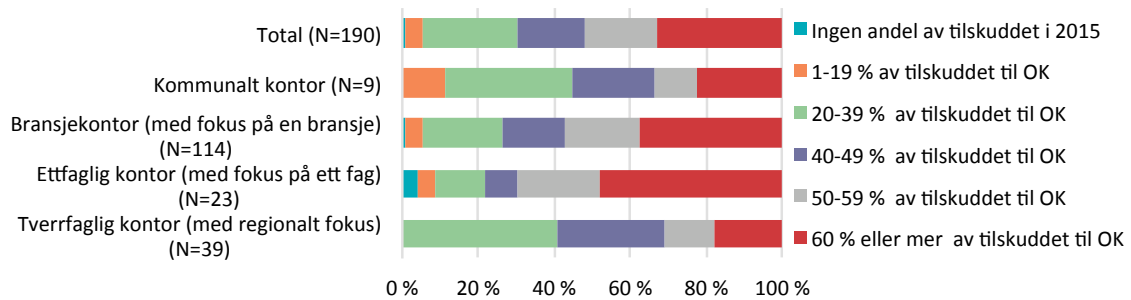
5.1 Nærmere om lærlingtilskuddet

Alle opplæringskontorene i privat sektor i undersøkelsen til Høst m.fl. (2014) oppga at de beholdt en andel av lærlingtilskuddet. I gjennomsnitt beholdt kontorene 51 prosent av lærlingtilskuddet. Denne andelen har økt de siste 20 årene, noe som ble forklart med at drifts- og etableringstilskudd var avviklet (ibid.).

Vi spurte opplæringskontorene om hvor stor andel av totalt lærlingtilskudd som beholdes av kontoret (dvs. ikke overføres til lærebedrift). De skulle anslå hvor stor prosentvis andel av totalt lærlingtilskudd (inkl. basistilskudd, tilskudd for verneverdige fag, stimuleringstilskudd og tilskudd for lærling/lærekandidat med særskilte behov) opplæringskontoret beholdt i 2015.

¹⁷ I undersøkelsen var det også spørsmål om tilskudd fra fylkeskommunen (utover lærlingtilskudd) og midler fra NAV. Det var imidlertid mye feilrapportering på disse spørsmålene, og det var derfor ikke mulig å skille ut inntekter fra fylkeskommunale tilskudd/midler og midler fra NAV.

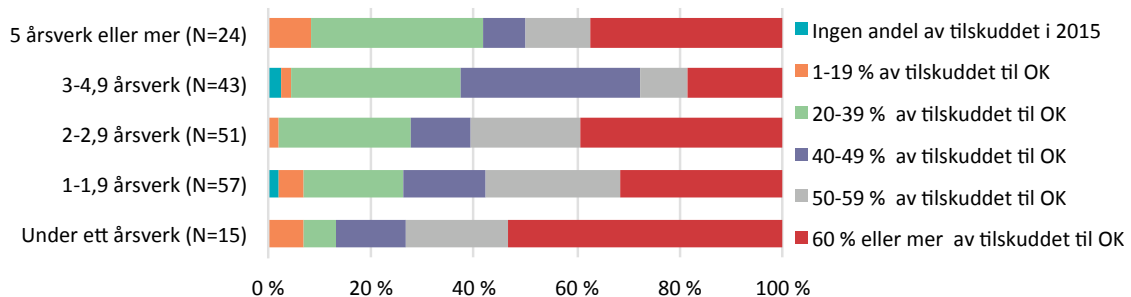
Figur 5.1 Omtrent hvor stor andel av totalt lærlingtilskudd beholdt kontoret i 2015? Etter kontortype



Figur 5.1 viser at i et par kontor går hele lærlingtilskuddet videre til lærebedriftene, mens man i fire prosent av kontorene beholder under 20 prosent av tilskuddet. I 25 prosent beholder kontoret 20-39 prosent, i 18 prosent beholder kontoret 40-49 prosent, i 19 prosent 50-59 prosent, mens i en tredjedel av alle kontorene beholder minst 60 prosent. Enkelte kontor beholder hele tilskuddet.

I Figur 5.2 viser vi fordelingen etter antall årsverk (størrelse). Som vi kan se tar de minste kontorene størst andel av lærlingtilskuddet, men vi ser også at de største kontorene (5 årsverk eller mer) tar en forholdsvis stor andel. Hvis vi holder de største kontorene utenfor finner vi at andelen faller med å kontorstørrelse.

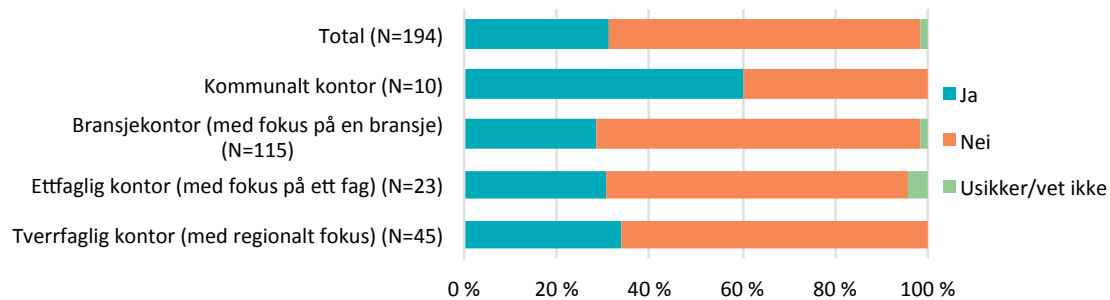
Figur 5.2 Omtrent hvor stor andel av totalt lærlingtilskudd beholdt kontoret i 2015? Etter antall årsverk (størrelse).



Vi er også kjent med at i enkelte kontor blir andelen som beholdes av kontoret først avklart etter at årsregnskapet for kontoret foreligger. Andelen fastsettes slik at kontoret går i balanse. I enkelte kontor kan også egenkapital mv. inngå som en del av finansieringen det enkelt år.

Vi spurte også om fordelingen av lærlingtilskuddet varierte mellom opplæringskontoret og lærebedrift med lærekontraktene i 2015. Altså om andelen var fast/den samme for alle lærekontrakter, eller om den varierte mellom kontraktene. Det vil si om kontoret beholdt en høyere andel av tilskuddet for noen lærekontrakter, og en lavere for andre (f.eks. som følge av at arbeidsfordelingen mellom kontoret og lærebedriftene varierte).

Figur 5.3 Varierte fordelingen av lærlingtilskudd mellom opplæringskontoret og lærebedrift med lærekontraktene i 2015?



Som vi kan se av Figur 5.3 svarer nesten en tredjedel av kontorene at fordelingen av lærlingtilskuddet mellom opplæringskontoret og lærebedrift kunne variere i 2015. Noen har for eksempel innført to ulike satser¹⁸ mens andre kan ha en mer individuell praksis. At de fleste kontorene har en fast fordeling av basistilskuddet stemmer godt overens med de kvalitative intervjuene. Det er vanlige at vedtektene definerer fordelingen mellom opplæringskontor og lærebedrift, og at fordelingen har ofte ligget fast i flere år.

De fleste bedriftene vi har intervjuet forteller at lærlingtilskuddet *ikke* er den viktigste motivasjonen for å ta inn lærlinger. De vektlegger i større grad samfunnsansvaret og at rekruttering av arbeidskraft er viktige grunner for å ta inn lærlinger.

Vi intervjuet også noen få bedrifter som ikke benytter opplæringskontor, hvor av én hadde vært medlem, men trukket seg ut. Sistnevnte var en mellomstor bedrift med relativt mange lærlinger, og hvor de hadde egne ansatte til å følge opp lærlingene. Dette ser ut til å være hovedgrunnen til at endel større bedriftene velger å ta seg av oppfølgingen av lærlingene på egenhånd. Vi ser heller ikke bort fra at økonomi også har spilt en rolle. Vi har ikke intervjuet noen små lærebedrifter, som har valgt å ikke benytte et opplæringskontor, men fylkeskommuner svarer at økonomien nok ofte er den viktigste årsaken.

Vi har også vært i kontakt med en opplæringsring om fordelingen mellom oppgaver og lærlingtilskuddet. Opplæringsringen var knyttet til et konsern som hadde flere bedrifter under seg. Alle bedriftene i konsernet var nødt til å ta i bruk ringen, men også frittstående bedrifter innen samme bransje kunne delta. I denne ringen gikk lærlingtilskuddet først til den enkelte lærebedrift som overførte tilskuddet i helhet til ringen. Tilskuddet ble brukt til å dekke teoretisk undervisning i henhold til læreplanen. Lærebedriftene ble altså ikke kompensert for selve oppfølgingen i bedriften. Fordelingen av oppgaver og tilskudd ble også praktisert likt for lærebedriftene utenfor konsernet. Hvis ringen hadde lærlinger og/eller de hadde behov for et faglig opplegg som lå utenfor deres kompetanseområde, kunne de kjøpe disse fra et opplæringskontor. Begrunnelsen for å

¹⁸ Medlem kategori A: Medlemmer som ønsker oppfølging av lærlingeløpet gjennom bistand til gjennomføring av lærlingesamtaler og utvidet hjelp til opplæringsplaner (30% til opplæringskontoret). Medlem i kategori B: Medlemmer som selv tar ansvar for lærlingesamtaler og interne opplæringsplaner. 22% til opplæringskontoret.

være en opplæringsring var først og fremst knyttet til at den hadde nødvendige administrative ressurser til å håndtere kravene til være en lærebedrift.

5.2 Oppfatninger om lærlingtilskuddet

Som en del av undersøkelsen har vi intervjuet ni lærebedrifter. Noen er medlem av et opplæringskontor, andre ikke. Hovedinntrykket er at lærebedriftene er medlem av et opplæringskontor fordi de ikke har kapasitet eller kompetanse til å følge opp lærlingen og de formelle kravene som settes til lærlingperioden. Det kan være at lærebedriften ikke har kapasitet til å ta papirarbeid tilknyttet å få lærlingen gjennom løpet, eller det kan være at fagopplæringen for eksempel krever flere kurs, og at opplæringskontoret administrerer mye av selve opplæringen.

Medlemsbedriftene vi har intervjuet forteller at størrelsen på lærlingtilskuddet er mindre viktig for å ta inn lærlinger: "basistilskuddet er så lite at det uansett er av svært liten betydning". Det ble heller pekt på at lærlingeplassene er viktige for å danne grunnlaget for rekruttering til bedriften eller bransjen. Enkelte av de større bedriftene trekker også frem at mange av lærlingene blir produktive i andre del av lærlingperioden, og at de dermed er en viktig arbeidskraft.

Vi sitter samtidig med et inntrykk av at det er til dels store forskjeller mellom bransjer når det gjelder kostnadene ved å ha lærlinger. For eksempel vil det i bransjer med skiftarbeid innebære større kostnader fordi skifttillegget ikke dekkes av tilskudd. Kravene til opplæringen varierer også mye. En del fagbrev krever kurs og sertifisering (for eksempel elektro og sjåfør) som må gjennomføres utenfor lærebedriften, mens andre i hovedsak gjennomfører opplæringen på arbeidsplassen. Slike rammebetingelser kan ha mye å si for andelen av tilskuddet som tilfaller opplæringskontoret.

Vi finner støtte til ovennevnte fra Riksrevisjonens gjennomgang fra 2013. De skriver følgende om tilskuddet til lærebedrifter:

Spørreundersøkelsen til opplæringskontorer og enkeltstående lærebedrifter viser at for 50 prosent av de enkeltstående bedriftene og 60 prosent av opplæringskontorene har størrelsen på tilskuddet stor betydning for om lærebedriftene tar inn flere lærlinger. 76 prosent av de enkeltstående bedriftene oppga at dagens basistilskudd ikke dekker utgiftene forbundet med å ha lærling. Spørreundersøkelsen viser imidlertid at forhold som rekruttering til egen bedrift og forventet arbeidsinnsats fra lærlingene har større betydning for flere bedrifter enn det lærlingtilskuddet har.

Enkelte fylkeskommuner har valgt å øke basistilskuddet til de bedriftene som tar inn flere lærlinger enn året før. Andre har valgt å øke tilskuddet til bedrifter som inngår kontrakt med lærlingene før utgangen av skoleåret, for å sikre elevene lære plass før de er ferdig med det andre året i videregående opplæring. Fylkeskommuner opplyser i intervju at økt tilskudd for å få bedrifter til å ta inn flere lærlinger har hatt liten virkning på antallet lærlinger bedriftene har tatt inn. En fylkeskommune viser eksempelvis til at det er delte meninger blant lærebedriftene om hvorvidt tilskuddet er et reelt insentiv for å

ta inn lærlinger, men mener likevel at flere bedrifter trolig ville blitt lærebedrifter dersom den økonomiske kompensasjonen hadde vært større.

En annen fylkeskommune opplyser at tilskuddet betyr mer for offentlige virksomheter enn for private virksomheter. Det kommer av at lærlingene i offentlige virksomheter ikke bidrar til verdiskapning på samme måte som lærlinger i private virksomheter. Lærlinger betraktes ifølge fylkeskommunen i større grad som en utgiftspost i offentlige virksomheter enn i private virksomheter.

5.3 Ressursbruk og finansiering av oppgaver som i utgangspunktet ikke dekkes av lærlingtilskuddet

I dette avsnittet ser vi nærmere på ressursbruk på oppgaver som i utgangspunktet ikke dekkes av lærlingtilskudd, og kilder til finansiering av oppgavene.

Respondentene ble i spørreundersøkelsen bedt om å anslå antall dagsverk brukt på de ulike aktivitetene (se Figur 4.5) i 2015. Anslagene på utførte dagsverk ved hvert kontor er lagt sammen og regnet om til årsverk.¹⁹ Tabell 2 viser de totale ressursanslagene.

Ved de 185 kontorene som besvarte de aktuelle spørsmålene i undersøkelsen, var det samlet sett 471 årsverk i 2015. Av disse årsverkene gikk 119 årsverk, det vil si 25 prosent, til aktiviteter som i utgangspunktet ikke dekkes av lærlingtilskuddet (se siste rad).

Tabell 2 *Ressursbruk på aktiviteter som ikke i utgangspunktet finansieres ved lærlingtilskudd, alle bedrifter sett under ett¹*

	Andel av total ressursbruk (årsverk)
Veilede godkjente lærebedrifter	5 %
Markedsføring av faget/bransjen for å rekruttere (ungdom) til faget	3 %
Koble bedrift (arbeidspraksis/lære plass) og lærling	3 %
Legge til rette for og/eller gjennomføre fagprøven	3 %
Rekruttering av nye lærebedrifter	2 %
Rekruttering av nye læreplasser i eksisterende lærebedrifter	2 %
Rekruttering av bedrifter som har arbeidspraksis til Prosjekt til fordypning	1 %
Arrangere kurs for instruktører	1 %
Arbeid opp mot yrkesopplæringsnemnda og rekruttering til prøvenemder	1 %
Arbeid med godkjenning av lærebedrifter	1 %
Kontakt/dialog/samhandling med NAV om lærlinger ved kontoret	1 %
Oppgaver/aktiviteter relatert til/i regi av NAV (som ikke var knyttet til enkeltlærlinger)	0 %
Sum	25 %

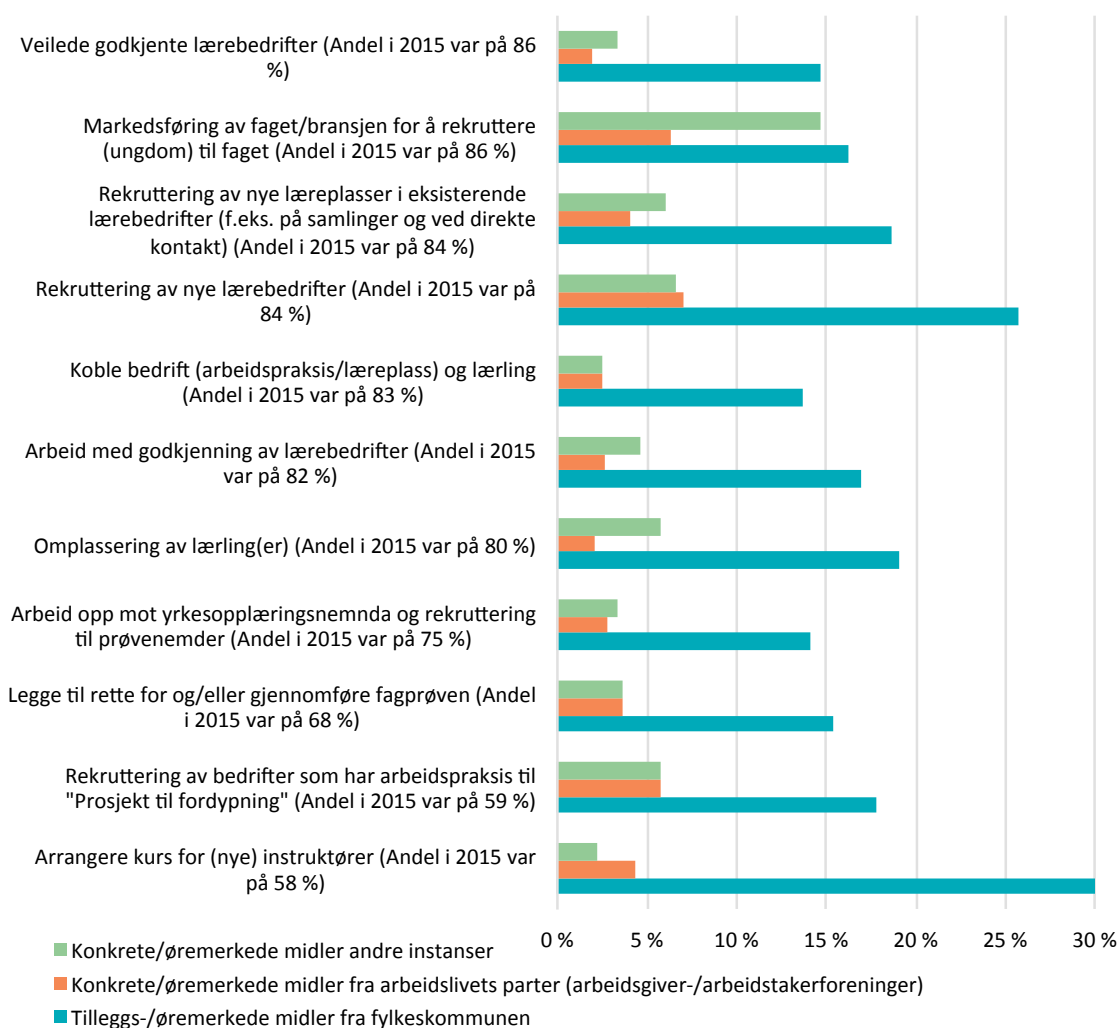
1 Beregningene er gjort på grunnlag av svarene fra 185 respondenter

¹⁹ Det er lagt til grunn 230 dagsverk i et årsverk

Å veilede godkjente lærebedrifter var den mest ressurskrevende av de definerte oppgavene. I gjennomsnitt blir 5 prosent av årsverkene brukt på oppgaven. Videre gikk 3 prosent av årsverkene til markedsføring av faget/bransjen, og like mange årsverk til å legge til rette for og/eller gjennomføre fagprøven.

Vi vet ikke i hvilken grad ressursbruken på de nevnte aktivitetene ble dekket av lærlingtilskudd og/eller av andre kilder. Som beskrevet tidligere, besto 7 prosent av de totale inntektene til opplæringskontorene som besvarte undersøkelsen av andre komponenter enn lærlingtilskudd og medlemskontingent, blant annet tilskudd/midler fra fylkeskommunen (utover lærlingtilskudd), NAV og andre inntekter. Denne andelen utgjorde rundt 83 millioner kroner, og rundt 700 000 kroner per årsverk til aktiviteter som i utgangspunktet ikke dekkes av lærlingtilskuddet. Dette tilsier at årsverkene som går til disse aktivitetene kan være dekket av andre inntektskilder enn lærlingtilskudd, men vi har for dårlig tallgrunnlag til å kunne konkludere nærmere på dette. Figur 5.4 gir imidlertid et noe annet bilde.

Figur 5.4 *Finansiering (utover lærlingtilskudd og medlemskontingent) av ulike aktiviteter hos kontorene i 2015*



Vi ba opplæringskontorene angi finansieringskilder for de ulike aktivitetene utover medlemskontingent og lærlingtilskudd (inkl. basistilskudd, tilskudd for

verneverdige fag, stimuleringstilskudd og tilskudd for lærling/lærekandidat med særskilte behov). Svaralternativene var:

- Tilleggs-/øremerkede midler fra fylkeskommunen
- Konkrete/øremerkede midler fra arbeidslivets parter (arbeidsgiver-/arbeidstakerforeninger)
- Konkrete/øremerkede midler fra andre instanser
- Andre (det var mulig å notere)
- Ingen av de nevnte/usikker/vet ikke

I figuren er verken "andre" eller "ingen" med. Hovedgrunnen til at "andre" er utelatt er at endel skrev "basistilskuddet" og/eller egenkapital. Siden vi ønsket å få vite om eventuelt andre kilder til finansiering ble dette feil. Vi viser derfor ikke disse svarkategoriene i figuren.

Som vi ser henter kontorene forholdsvis sjeldent inn midler fra eksterne til å gjennomføre de ovennevnte oppgavene/aktivitetene. I den grad de får midler er det fra fylkeskommunen.

Vi kartla også i et eget spørsmål eventuelle tilskudd/midler fra NAV. 6 prosent av opplæringskontorene, som hadde hatt kontakt/dialog/samhandling med NAV om lærlinger ved kontoret, mottok midler fra NAV knyttet til denne oppgaven. Resten fikk altså ikke midler. 8 prosent av opplæringskontorene som hadde utført oppgaver/aktiviteter relatert til/i regi av NAV (men som ikke var knyttet til enkeltlærlinger), mottok midler fra NAV knyttet til dette.

5.4 Oppsummering inntekter

Opplæringskontorene beholder i gjennomsnitt rundt 50 prosent av lærlingtilskuddet, selv om det er til dels stor variasjon mellom kontorene. Vår beregning viser at 92 prosent av opplæringskontorets inntekter kommer fra tilskuddet. De minste opplæringskontorene ser ut til å beholde en noe høyere andel av lærlingtilskuddet, selv om tendensen mellom antall ansatte og hvor stor andel av tilskuddet man beholder, ikke er entydig.

De fleste opplæringskontorene har en fast fordeling av tilskuddet mellom seg og lærebedrift. Det finnes andre modeller som for eksempel en differensiering hvor bedriftene kan velge et A- eller B-medlemskap som definerer omfanget av bistand, mens andre kontorer fordeler tilskuddet først når de ser hvor mye som er igjen når året er omme.

Det er også stor variasjon i motivasjonen for å beholde læretilskuddet blant lærebedriftene. Noen bedrifter synes ikke lærlingtilskuddet er av spesielt stor betydning, og trekker frem rekruttering eller samfunnsansvar som motivasjon for å ta inn lærlinger. Andre er mer bevisste på størrelsen av lærlingtilskuddet.

De fleste vi har intervjuet er medlem av et opplæringskontor fordi de har behov for assistanse i administreringen og oppfølgingen av lærlingen. Begrunnelsene for ulik tilnærming til basistilskuddet er knyttet til de grunnleggende rammebetingelsene for kontoret, for eksempel fag, lokale forhold og virksomhetsmodell. Lærebedrifter som ikke benytter et opplæringskontor gjør det til dels på

grunn av økonomi. De ser seg ikke tjent med å bruke et kontor, gjerne fordi de har kapasitet til følge opp lærlingene selv.

Vår beregning viser at 25 prosent av årsverkene går til aktiviteter som i utgangspunktet ikke dekkes av lærlingtilskuddet. Å veilede godkjente lærebedrifter var den mest ressurskrevende av de definerte oppgavene. I gjennomsnitt blir 5 prosent av årsverkene brukt på denne oppgaven. Videre gikk 3 prosent av årsverkene til markedsføring av faget/bransjen og like mange årsverk til å legge til rette for og/eller gjennomføre fagprøven.

6 Mulige konsekvenser av endringer i organisering og/eller finansieringsmodell

Opplæringskontorene ble opprettet for at småbedrifter og bedrifter uten opplæringserfaring skulle finne det enklere å bli lærebedrifter. Ved at kontoret sto som lærebedrift, slapp bedriften å stå ansvarlig for en lærling alene. De skulle altså redusere opplæringskostnader forbundet med lærlingordningen ved å utnytte stordriftsfordeler. I tillegg bidro kontorene til å profesjonalisere ordningen og forenkle rekrutteringsprosessen.

I dagens situasjon er det opplæringskontorene som i utgangspunktet får tilskuddet (dersom lærebedriften ønsker å benytte ett opplæringskontor). Som vi så tidligere fordeles deler av tilskuddet i de fleste tilfeller videre til lærebedriftene. Det er vanlig at rundt halvparten gis videre, men vi fant store variasjoner. Noen kontor tar store deler av tilskuddet, mens andre gir mesteparten videre til bedriftene.

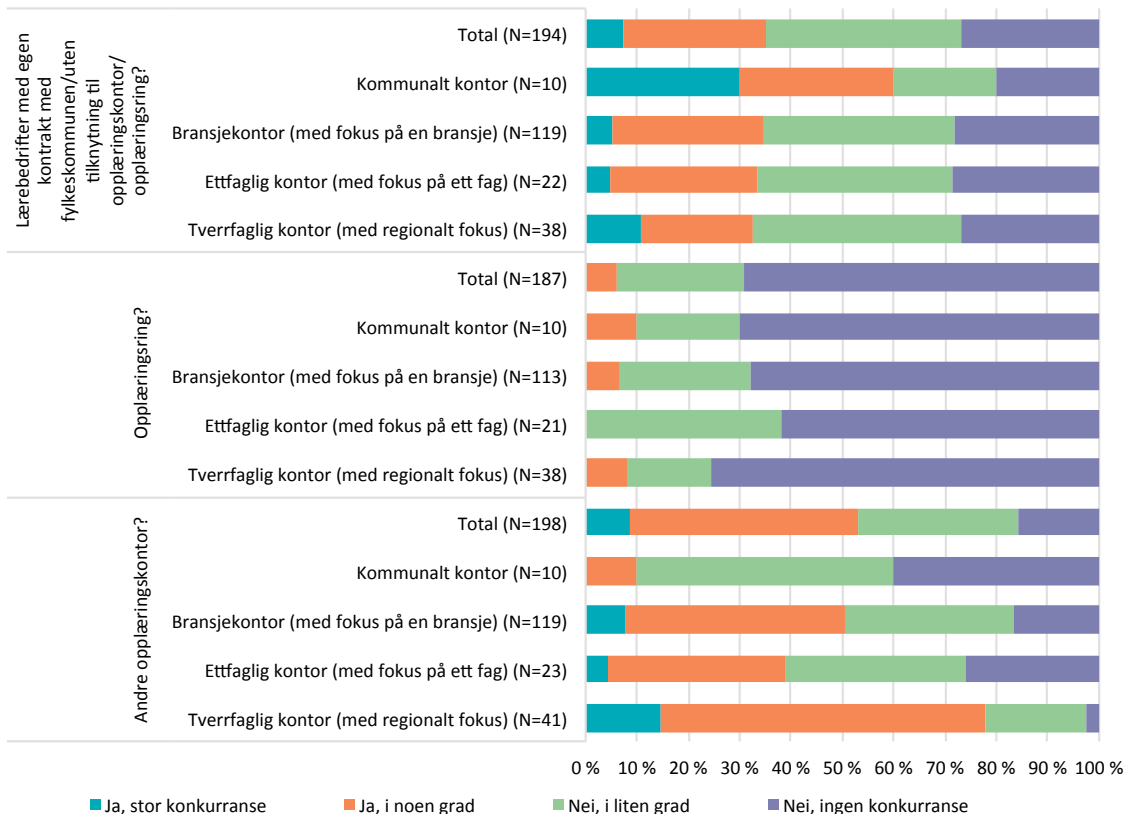
I dette oppdraget har vi blitt bedt av NHO "Yrkesfag 2020" om å vurdere konsekvenser av å snu pengestrømmen for alle lærlingene. Lærebedriftene kan da selv velge om de vil kjøpe tjenester fra opplæringskontor (og/eller andre aktører) eller ikke. Dette er i for seg ikke noe nytt siden lærebedriftene også i dag kan ha lærlinger uten å benytte seg av et opplæringskontor. Men det er kun om lag 20 prosent av lærebedriftene som har valgt denne løsningen. Spørsmålet er hva som skjer hvis dette skal gjelde alle lærekontraktene.

I det følgende drøfter vi dagens rammebetingelser for opplæringskontorene og betydning av disse hvis pengestrømmen snus. Tilslutt kommer vi med innspill og noen anbefalinger knyttet til fremtidig organisering og finansiering av opplæringskontorene.

6.1 Konkurransesituasjonen for opplæringskontorene

Det eksisterer i dag rundt 340 opplæringskontor. Vi spurte kontorene om de opplever konkurranse fra andre opplæringskontor, opplæringsring og/eller ved at lærebedriften inngår egen avtale med fylkeskommunen.

Figur 6.1 Opplever opplæringskontoret konkurranse fra..



Figur 6.1 viser at kontorene opplever lite konkurranse fra opplæringsringer. Det har naturligvis sammenheng med at det er forholdsvis få opplæringsringer igjen i landet (enkelte ringer har de siste årene gått over til å bli opplæringskontor).

Vi ser videre at om lag halvparten av alle kontorene svarer at de har konkurranse fra andre opplæringskontor. 18 prosent av disse svarer ett annet kontor, 25 prosent to kontor, 25 prosent tre kontor og 12 prosent fire kontor. 20 prosent svarer enda flere kontor.

Noen informanter er spesielt kritiske til de minste opplæringskontorene. De omtales som "enkeltmannskontor" med små ressurser og liten kapasitet til å følge opp. Det blir hevdet at lærlingene i slike tilfeller er sårbare for endringer hos lærebedriften eller opplæringskontoret hvis for eksempel kontoret går konkurs eller hvis lærling og bedrift passer dårlig sammen. Mye tyder på at det er de minste kontorene som vil merke en eventuelt økt konkurranse mest.

Høst m.fl. (2014) sin studie og våre intervjuer med tre fylkeskommuner tyder på at det oftest er de store og små lærebedriftene som velger å ikke benytte seg av et opplæringskontor/-ring. Begrunnelsen for de store virksomhetene er at de har god nok kompetanse til å følge opp lærlingene selv, samtidig som de har stordriftsfordeler av å ha flere lærlinger til enhver tid. Tilbakemeldingen fra fylkeskommunene er at opplæringen i de fleste tilfeller fungerer rimelig bra.

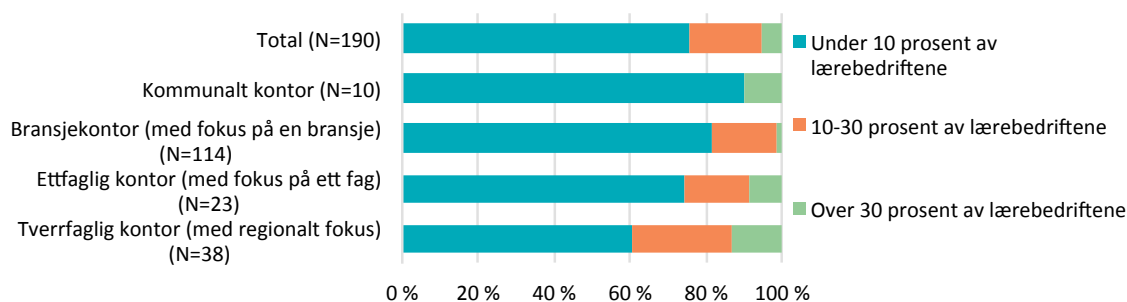
Våre informanter uttrykker en større bekymring for at en del små virksomheter velger å inngå egne avtaler med fylkeskommunen. Vi har ikke intervjuet noen av dem i dette oppdraget, så vi har noe tynt grunnlag for å konkludere, men

tilbakemeldingen fra våre informanter er at disse ofte velger å inngå avtale med fylkeskommunen av økonomiske årsaker.

Enkelte stiller spørsmål ved om lærlingene i slike tilfeller får god nok oppfølging. Riksrevisjonen dokumenterte i sin studie fra 2013 at fylkeskommunene i stor grad baserer seg på opplæringskontorenes oppfølging av lærebedriftene. De som ikke benytter et opplæringskontor blir dermed ikke fulgt opp like tett (av fylkeskommunen) som lærebedriftene som følges opp av et opplæringskontor.

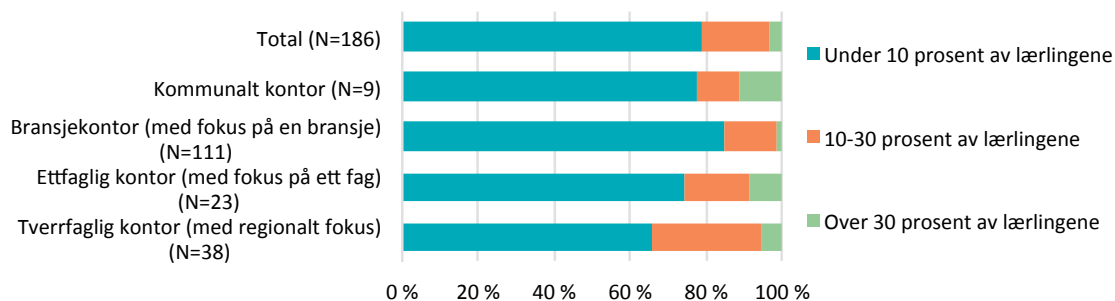
Vi spurte kontorene om å angi andelen av lærebedriftene i opplæringskontorets nedslagsfelt som velger å inngå egen kontrakt med fylkeskommunen. Vi hadde satt tre ulike svaralternativer. Som vi kan se av Figur 6.2 svarer 76 prosent av kontorene at under 10 prosent av lærebedriftene velger å inngå egen kontrakt med fylkeskommunen.

Figur 6.2 *Hvor stor andel av lærebedriftene i opplæringskontorets nedslagsfelt velger å inngå egen kontrakt med fylkeskommunen?*



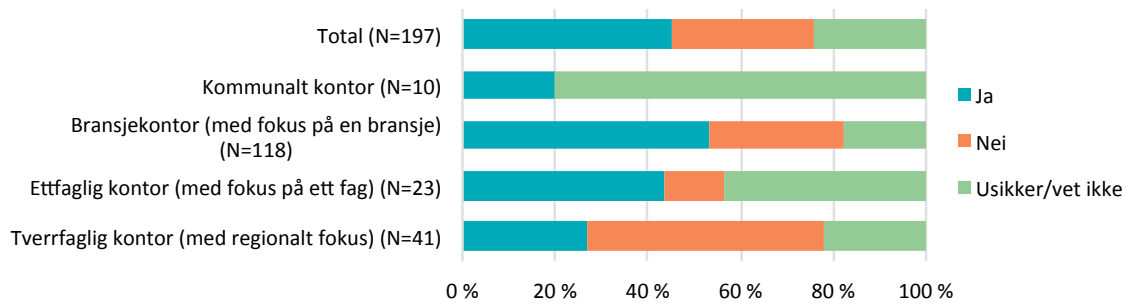
Vi spurte også kontorene om å angi andelen av lærlinger i opplæringskontorets nedslagsfelt som er i en bedrift som har inngått egen kontrakt med fylkeskommunen. Vi hadde satt tre ulike svaralternativer. Som vi kan se av Figur 6.2 svarer 79 prosent av kontorene at under 10 prosent av lærlingene er i en bedrift som har inngått egen kontrakt med fylkeskommunen.

Figur 6.3 *Hvor stor andel av lærlingene i opplæringskontorets nedslagsfelt er i en bedrift som velger å inngå egen kontrakt med fylkeskommunen?*



Vi spurte også kontorene om det er behov for å regulere etableringsretten til opplæringskontor. Som vi ser av Figur 6.4 mener nesten halvparten av kontorene at det er riktig. Det er bransjekontorene som er mest enig i det.

Figur 6.4 Mener du at det er behov for å regulere etableringsretten til opplæringskontor?



6.2 Organisering av opplæringskontor

Valg av modell for kontoret (bransje, ettfaglig eller tverrfaglig)

Både spørreundersøkelsen og de kvalitative intervjuene gir inntrykk av at det er tydelige forskjeller mellom de tverrfaglige kontorene på den ene siden og de ettfaglige/bransjekontorene på den andre. De ulike kontorene har også klare oppfatninger av hverandre, dels preget av partiske holdninger overfor egen virksomhetsmodell. Bransjekontorene er generelt skeptiske til de tverrfaglige kontorene og visa versa.

Flere av bransjekontorene vi har intervjuet mener at den faglige oppfølgingen av lærlingen er selve kjernen i opplæringskontorets virksomhet, og har lite forståelse for hvordan flere av de tverrfaglige kontorene arbeider. Mange av bransjekontorene uttrykker at de ønsker seg færre tverrfaglige kontorer. Det er en oppfatning av at noen av de tverrfaglige kontorene "jobber for seg selv" og ikke for bedriftens interesser, og at de tverrfaglige kontorene har for lite fagspesifikk kompetanse.

De tverrfaglige kontorene er på sin side skeptiske til bransjekontorer/ettfaglige kontorer. Flere trekker frem at det er et problem at bransjekontorer/ettfaglige kontorer i for stor grad kun rekrutterer de beste kandidatene og derfor ikke tar på seg samfunnsoppdraget – at alle yrkesfagelevne skal få lærlingplass. De opplever at bransjekontorene har mindre individuell oppfølging av sine lærlinger, og ønsker seg færre bransjekontorer.

De ansatte på bransjekontorene og de ettfaglige kontorene har ofte selv fagbrev i de fagene som kontoret retter seg mot. Fagbrev vurderes som viktig for å sikre høy kvalitet på arbeidet. En del trekker frem at det kan være en utfordring å inkludere lærlinger som står i fare for å falle fra og/eller som har utfordringer (psykiatri, språk, osv.). "Samfunnsansvaret" knyttet til inkludering og få ungdom igjennom videregående skole får lide på grunn av "fagligheten".

I de tverrfaglig kontorene er det av naturlige grunner ikke mulig å ha ansatte med fagbrev innenfor alle de fagene som kontoret retter seg mot. Det legges dermed større vekt på at de ansatte har kunnskap i pedagogikk og oppfølging. Det kan gi bedre muligheter til å følge opp den enkelte lærling – ikke minst hvis vedkommende står i fare for "å falle fra". Enkelte frykter at dette går utover "fagligheten".

Diskusjonen omtalt ovenfor kan oppsummeres i følgende ytterligheter: Skal samfunnet primært utdanne fagarbeidere med høy fagkompetanse som arbeidslivet etterspør og/eller skal yrkesfagdanningen også ta et samfunnsansvar for at elevene får fullført videregående skole? Selv om ingen sannsynligvis vil plassere seg i en av ytterlighetene illustrerer det ovennevnte et dilemma som både opplæringskontorene og lærebedriftene står ovenfor.

Vi har intervjuet bedrifter som er medlem av bransjekontorer/etfaglige kontorer og tverrfaglige kontorer. Inntrykket er at bedriftene ikke er like opptatt av "konflikten" mellom kontortypene som opplæringskontorene er. Både tverrfaglige kontorer og bransjekontorer/etfaglige kontorer kan ha både god faglig veiledning og individuell tilpasning. Samtidig har vi blitt fortalt om kontorer innenfor begge modellene som fungerer dårlig.

En informant uttaler at tverrfagligheten gir en ekstra dimensjon til oppfølgingen fordi kontaktpersonen ved opplæringskontoret "[...] er nysgjerrig og tar ikke noe av opplæringen for gitt. Hun kommer på besøk og bidrar til at vi som lærebedrift blir mer oppmerksom og bevisst på oppfølgingen av lærlingen".

Det er derimot tydelig fra våre intervjuer at motivasjonen og forretningsmodellen til de tverrfaglige kontorene og de bransjekontorene/-etfaglige kontorene kan være forskjellige. Mens etfaglige/bransjekontorene typisk forteller at de først og fremst ønsker å rekruttere lærlinger for å sikre fremtidig arbeidskraft til sine bedrifter, forteller de tverrfaglige kontorene typisk at samfunnsoppdraget er en svært viktig del av arbeidet.

Etter vår oppfatning kan det være gode grunner til at kontorene er forskjellige. Opplæringskontorene er påvirket av lokalisering og lokalt/regionalt næringsliv. Enkelte opplæringskontor dekker til dels store områder med stor variasjon på næringslivsaktiviteten og relativt få arbeidsplasser. Det gjør at valg av modell gjenspeiler de rammebetingelsene som er lokalt.

Valg av oppgaver/aktiviteter ved kontoret

Selv om datagrunnlaget er noe tynt, tegner det seg et bilde av at de tverrfaglige kontorene i større grad påtar seg oppgaver som kunne vært gjort av fylkeskommunen, sammenlignet med bransjekontorene/etfaglige kontorer. En representant fra fylkeskommunen nevner også at de tverrfaglige kontorene oppfattes som mer serviceorientert. Dette har resultert i at det en del steder er utstrakt samarbeid mellom tverrfaglig kontor og fylkeskommunen om yrkesfagopplæring (men det er naturligvis også eksempler på tett samarbeid med bransjekontor og etfaglig kontor).

Opplæringskontorene, bedriftene og representantene fra fylkeskommunen som vi har intervjuet er i hovedsak positive til at opplæringskontorene har påtatt seg rollen som samfunnsaktør som binder skolen og arbeidslivet sammen, utover den direkte oppfølgingen av lærlingen. Det at opplæringskontoret påtar seg oppgaver - utover oppfølgingen av lærlingen - fremstår i stor grad som en ønsket utvikling. I følge Riksrevisjonen, opplyser 15 av 19 fylkeskommuner at de for eksempel overlater rekrutteringsarbeidet til opplæringskontorene (2016:12).

Som vi allerede har vært inne på er det som regel lærebedriftene som eier opplæringskontoret. De har selv valgt å bli medlem med utgangspunkt i gjeldende vedtekter. En grunnleggende forutsetning er at hvis bedriftene ønsker å endre måten kontoret drives på kan de gjøre det gjennom styret/generalforsamlingen. Medlemsbedriftene sitter altså på den formelle styringsrett overfor opplæringskontoret, og kan endre vedtektene eller gå ut av medlemskapet om de ønsker det. Dette oppfattes som en viktig forutsetning for tilliten mellom medlemsbedriftene og opplæringskontoret.

Fra intervjuene har vi inntrykk av at beslutningen om at kontoret skal utføre oppgaver utover oppfølgingen av lærlingen skyldes et ønske om å holde et "høyt servicenivå overfor medlemsbedriftene". Som vi tidligere har vært inne på er mange av opplæringskontorene og bedriftene svært bevisst på å sikre høyt kvalifiserte fagarbeidere for fremtiden.

Mange forteller også at de har bestemt seg for å ha en "helhetlig tilnærming til lærlingene". Med det mener informantene utstrakt oppfølging av lærlingene, også utover rent faglig veiledning. De er også svært bevisst at de utfører et "samfunnsoppdrag". Alle må bidra til at flest mulig av elevene i yrkesfagene skal få lærlingplass.

Ett av opplæringskontorene vi var i kontakt med hadde imidlertid fått beskjed av styret om at "samfunnsoppgaver" bør finansieres direkte – altså ikke gjennom lærlingtilskuddet. Kontoret fortalte at økonomien per i dag var tilstrekkelig til å ikke gjøre drastiske endringer, men på sikt vil "pålegget" kunne få betydning for hvilke samfunnsoppgaver kontoret prioriterer.

Finansiering

Kontorene vi har intervjuet har enten en relativt liten eller ingen medlemsavgift. Den høyeste avgiften blant dem vi har vært i kontakt med er 2000 kr i året. Begrunnelsene for den lave eller fravær av medlemsavgiften er at bedriftene skal se seg tjent med medlemskapet selv om de ikke tar inn lærlinger enkelte år.

De fleste opplæringskontorene vi har intervjuet har fastsatt fordelingen av lærlingtilskuddet i vedtektene. Selv om det kan være ulikt hvilken oppfølging de enkelte bedriftene får, opplever opplæringskontorene at en fastsatt fordeling er med på å skape en tillit mellom bedriftene og opplæringskontoret. Tanken er at medlemsbedriftene i perioder kan få ekstra oppfølging av kontoret, for eksempel hvis man har lærlinger som trenger mer bistand, uten at det innebærer ekstra kostnader for medlemsbedriftene.

Enkelte kontor lar også medlemsbedriftene tegne ulike medlemsavtaler, for eksempel et A- og B-medlemskap hvor det ene gir mer av tilskuddet til bedriften, samtidig som de får mindre assistanse av opplæringskontoret.

En siste fordelingsmodell er at lærlingtilskuddet først blir overført til medlemsbedriftene hvis det gjenstår penger når året er omme. Da fordeles resterende tilskudd til lærebedriftene etter hvor mange lærlinger de har hatt i perioden.

Flere fremhever at lærlingordningen er en grunnleggende del av det å utføre faget. Det er blitt en lang tradisjon å ha lærlinger på arbeidsplassen, og mange

trekker frem at lærlinger både utfordrer og tilfører noe på arbeidsplassen som gjør at de anser lærlinger som positivt for arbeidsmiljøet. Av den grunn var flere av våre informanter ikke så opptatt av størrelsen på tilskuddet eller hvor stor andel som tilfaller lærebedriften.

6.3 Hvorfor bruke opplæringskontor?

Lærebedriftene kan i dag velge om de vil inngå en direkte avtale med fylkeskommunen eller gjøre det gjennom et opplæringskontor og/eller via en opplæringsring. Slik sett ligger det en fleksibilitet der for at lærebedriften kan få hele lærlingtilskuddet.

Vi oppfatter at opplæringskontoret har en koordinerende og rekrutterende rolle som det er vanskelig for fylkeskommunen, Nav eller skolen å ha alene.²⁰ Her er det flere forhold som er viktige. Høst m.fl. (2014) trekker frem perspektivene om byråkrati, marked, nettverk og korporatisme for å forstå opplæringskontorets rolle (2014:17-18). Vi oppfatter at nettverksmodellen er den mest treffende beskrivelsen av opplæringskontorenes rolle i dag. Det kan begrunnes i følgende tre resonnementer:

- 1) Velfungerende opplæringskontor har i dag tett kontakt med og god informasjon om sine medlemsbedrifter. Dette gjør at de vet hva som kreves av lærlingen og hva bedriftene ønsker, som igjen legger forutsetningene for en god overgang mellom skole og arbeidsliv. Dette bedrer også dimensjoneringen mellom hva skolene utdanner og hvilken kompetanse arbeidslivet etterspør.
- 2) Opplæringskontoret fungerer som en arena i et nettverk av aktører, og balanserer de ulike hensynene rettet mot sine medlemsbedrifter og det offentlige. På denne måten evner de å være fleksible og tilpasse seg lokale forhold.
- 3) Opplæringskontoret er i en konkurransesituasjon med andre kontorer som gjør at de må tilfredsstille behovet til sine medlemsbedrifter og ta hensyn til lokal geografi og næringsforhold. Opplæringskontorene er derfor forskjellige, for eksempel rettet mot en bransje eller flere fag. Dette gjør at bedrifter hvor høy faglig kvalitet er det sentrale elementet i opplæringen kan ha opplæringskontorer tilpasset sine behov, mens bedrifter som er motivert av en samfunnsoppgave og påtar seg vanskeligstilte lærlinger kan ha opplæringskontorer tilpasset sine behov. På samme måte vil noen opplæringskontor først og fremst avlaste medlemsbedriften når det gjelder formelle krav og retningslinjer i lærlingperioden, mens andre kontorer bistår medlemsbedriften i selve fagopplæringen.

Medlemskapet i opplæringskontoret og finansieringsmodellen fremheves som en viktig forutsetning til at bedriften har tillit til at opplæringskontoret bistår dem med det som trengs. På denne måten kan bedriftene ta seg av den daglige

²⁰ Dette støtter Riksrevisjonen (2016:59) som får opplyst i intervjuer med fylkeskommunen at de ikke har kapasitet til å overta oppgaver som i dag er utført av opplæringskontorene.

oppfølgingen, og de deler av fagopplæringen som bedriftene oppfatter at de har kapasitet og kompetanse til å veilede i.

Opplæringskontoret kan bistå i vanskelige enkeltsaker og ta over opplæringen innenfor de områdene det er umulig eller utfordrende for lærebedriften å gjennomføre på egenhånd. I tillegg sikrer kontoret at opplæringen følger lover/forskrifter og at de står for rapportering til fylkeskommunen.

Lærebedriftene vi har intervjuet som er medlem av et opplæringskontor forteller at de er svært fornøyd med det opplæringskontoret bistår med. Bedriftene opplever at de får god service når de trenger det og at de kan forvente ekstra bistand når de har behov for det. Vi sitter med et inntrykk av at små virksomheter kan ha større nytte av opplæringskontoret enn større virksomheter, men dette varierer også mellom bransjer/fagbrev.

Lærebedriftene skiller seg fra hverandre blant annet når det gjelder størrelse og rekrutteringsgrunnlag. Enkelte bedrifter jobber svært aktivt for å rekruttere høyt kvalifiserte lærlinger som trenger lite sosial og pedagogisk oppfølging. Slike bedrifter kan ha andre utfordringer enn bedrifter som rekrutterer bredere.

Det er også store forskjeller på lærlingene. Noen glir igjennom uten vesentlige utfordringer, mens andre krever mye oppfølging. Det å kunne støtte seg på opplæringskontoret i vanskelig enkeltsaker blir vektlagt. Skulle en lærekontrakt bli sagt opp er det også opplæringskontoret som formelt må håndtere situasjonen.

6.4 Hvorfor vurdere endringer i organisering og finansieringsmodell?

Det er flere grunner til å se nærmere på opplæringskontorenes rolle og finansiering. Både Høst m.fl. (2014) og Riksrevisjonens to rapporter kommer med kritikk av dagens praksis, samtidig som de kommer med innspill til endringer/avklaringer. I etterkant har det blant annet kommet en Stortingsmelding 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse - Samordnet innsats for voksnes læring* som nå er sendt til stortinget for behandling i høstsesjonen.

Hvor stor betydning stortingsmeldingen vil få for utviklingen av yrkesfagutdanningen i Norge er for tidlig å si. Den kommer imidlertid med en rekke forslag som kan ha stor betydning for yrkesfagutdanningen og dermed opplæringskontorenes rolle i fremtiden. Vi tenker her spesielt på innføring av moduler innen fagopplæringen og en ny ordning for å ta fagbrev. I tillegg satser myndighetene på en mer omfattende bruk av vekslingsmodeller innenfor yrkesfagutdanningen.

Innføring av modulbasert opplæringsmodell?

I Sverige benyttes moduler innenfor yrkesfagutdanningen. Regjeringen foreslår i Stortingsmeldingen å "prøve ut opplæring i moduler fra grunnskole og videregående opplæring i kombinasjon med opplæring i norsk og samfunnskunnskap og introduksjonsprogrammet som en del av forsøk med

modulstrukturert opplæring for voksne”. En modulbasert tilnærming vil også enklere kunne kombineres med inntektssikringsordningene til NAV²¹.

Ny modell for å ta fagbrev (mellom ordinær lærlingemodell og praksiskandidat²²)?

Regjeringen foreslår i Stortingsmeldingen også å ”etablere en ordning med fagbrev på jobb i samarbeid med partene i arbeidslivet som en alternativ vei til fag- og svennebrev.” Erfaringen kan blant annet hentes fra et forsøk som Kunnskapsdepartementet gjennomførte i perioden 2011 til 2014. Formålet var å utvikle og prøve ut opplæringsmodeller for ufaglærte ansatte i omsorgssektoren og barnehagesektoren. Forsøket ble følgevaluert av Proba (Rapport 2015-08).

Innføring av vekslingsmodeller i større skala?

Enkelte fylker deltar for tiden i forsøk med ulike ”vekslingsmodeller”. Vekslingsløpet gir samme kompetanse som et ordinært yrkesfaglør, men organiseres på en annen måte, i og med at eleven veksler mellom opplæring og praksis i bedrift under hele utdanningsløpet (og ikke 2+2). Det er igangsatt et forsøk med ulike vekslingsmodeller for perioden 2014 til 2018 av Utdanningsdirektoratet. Forsøket følgeevalueres av FAFO/NIFU.

Endringer hos NAV og fylkessammenslåinger

I tillegg er det pågående og mulige endringer i NAV. Regjeringen har blant annet varslet en gjennomgang av NAV sine garantiordninger ovenfor ungdom og unge voksne. Mye tyder på at det vil komme endringer. Også andre av NAV sine ytelser/tjenester vurderes for tiden av myndighetene. I tillegg forventes ytterligere fylkessammenslåinger. Vi ser ikke bort fra at endringene kan gi nye rammebetingelser yrkesfagutdanningen.

Hvis ovennevnte blir realisert kan det åpne opp for og/eller kreve ytterligere samhandling mellom opplæringskontor, fylkeskommuner, lærebedrifter og NAV. Det kan igjen legge grunnlag for en ny finansieringsmodell av opplæringskontorene.

Målet for NHO i prosjektet ”Yrkesfag 2020” er å tydeliggjøre mandatet for opplæringskontorene og sikre en fortsatt god kvalitet på oppfølgingen av lærlingene. Spørsmålet er om de endringene som kan komme i løpet av få år vil sette yrkesfagutdanningen under press. Kan man fortsette som før eller vil opplæringskontorene stilles ovenfor andre krav og forventninger? Kanskje kan kontorene få nye oppgaver og roller i fremtiden?

²¹ NAV brukere, som ikke har fullført en yrkesfagutdanning, vil raskere kunne ta et fagbrev hvis utdanningen hadde vært modulbasert. Den 1. juli 2016 ble det gjort endringer i Rundskriv § 4-6 *Dagpenger under utdanning, opplæring, etablering av egen virksomhet m.v.* som blant annet gjør det enklere å kombinere dagpenger med utdanning.

²² I praksiskandidatordningen, som er en privatistordning, kan voksne på grunnlag av minst fem år allsidig og relevant praksis i et lærefag avlegge fagprøve i det respektive faget som privatist. Praksis i faget må være godt dokumentert med spesifiserte attester, i samsvar med kravene i læreplanene i faget for opplæring i bedrift.

6.5 Alternative finansieringsmodeller

Hovedproblemstillingen i dette oppdraget er hvordan opplæringskontorene kan organiseres og finansieres for å øke kvaliteten på fagopplæringen og samtidig redusere kostnadene for bedriftene. Oppdragsgiver ønsket at vi skulle se på to mulige tiltak:

- 1) At opplæringskontorene slutter å løse oppgaver som ligger til fylkeskommunen, Utdanningsdirektoratet og NAV
- 2) Snu pengestrømmen for å øke kostnadsbevisstheten hos bedriftene

Det kan imidlertid tenkes en rekke ulike finansieringsmodeller for å møte fremtidens utfordringer. I tillegg til dagens modell har vi tatt utgangspunkt i to ulike tilnærminger. Enten knyttet til den enkelte lærling/lærebedrift, knyttet til driften av opplæringskontor og/eller en kombinasjon av disse tilnærmingene. Vi har konkret tatt utgangspunkt i følgende modeller:

Knyttet til den enkelte lærling/lærebedrift:

1. Lærlingtilskuddet overføres lærebedrift som kan velge om, og eventuelt hvilke, opplæringskontor de ønsker å benytte. For hver lærling avtales hvilke oppgaver bedriften tar selv og hvilke som håndteres av kontoret. Bedriften kompenserer kontoret for avtalte oppgaver.
2. En tilskuddsordning der en fastsatt andel tilfaller et opplæringskontor og resten tilfaller lærebedriften. Kontoret skal utføre forhåndsbestemte oppgaver (som et minimum). Ytterligere oppgaver utført av kontoret kompenseres økonomisk etter avtale.
3. En del lærlinger kan være NAV-bruker og/eller bli fulgt opp særskilt av fylkeskommunen. En mulighet kan være at oppfølgingen av disse overføres til lærebedrift og/eller opplæringskontor. Enten som et arbeidsmarkedstiltak (for eksempel AMO enkelt plass) eller finansiert via andre ytelser fra NAV. Man kan også tenke seg ulike former for voucher/sjekker som følger bruker.²³

Knyttet til det enkelte opplæringskontor:

1. At den enkelte fylkeskommune inngår avtaler med opplæringskontor om håndtering av oppgaver som fylkeskommunen formelt har ansvar for. For eksempel overfor prøvenemder, informasjonsmøter for ungdomsskoleelever/potensielle lærebedrifter, kurs for lærlinger/lærebedrifter, kompetanseheving, rekruttering og godkjenning av lærebedrifter osv.
2. At det enkelte NAV kontor inngår avtaler med opplæringskontor om håndtering av oppgaver som NAV formelt har ansvar for. For eksempel ovenfor de som dekkes av NAVs garantiordninger, deltar i konkrete prosjekter/satsinger ovenfor dropouts mv.²⁴

²³ Vi har i liten grad fått belyst koblingen til NAV siden vi har hatt svært få informanter med kunnskap og erfaring som er relevant for å svare på spørsmålet.

²⁴ Vi har i liten grad fått belyst koblingen til NAV siden vi har hatt svært få informanter med kunnskap og erfaring som er relevant for å svare på spørsmålet.

Virkningen av en eventuell omlegging av finansieringsmodell kan, ifølge oppdragsgiver, være å styrke konkurransen og å forhindre at opplæringskontorene utfører oppgaver som offentlig sektor er ansvarlig for.

6.6 Effekten av å gi lærlingtilskuddet direkte til lærebedriftene?

Vi er bedt av oppdragsgiver om å vurdere konsekvensene ved å snu pengestrømmen, altså at bedriftene mottar lærlingtilskuddet og betaler opplæringskontoret for tjenester de yter. Forskjellen fra i dag er at dette skal gjelde alle lærekontraktene, og ikke lenger være et valg som den enkelte lærebedrift kan ta på egenhånd.

Under presenterer vi våre vurderinger om virkninger på fordelingen av lærlingtilskuddet, virkninger på kostnader og kvalitet, konkurransesituasjonen, antall kontor, rekruttering av lærebedrifter, lærlinger og elever med ekstra oppfølgingsbehov.

6.6.1 ...fordelingen av lærlingtilskuddet?

Intervjuene med opplæringskontorene gir et klart inntrykk av at kostnadsbevisstheten vil øke hos bedriftene med en endret pengestrøm, særlig blant mindre lærebedrifter, bedrifter med svak tradisjon for opplæring og for bedrifter hvor relasjonen til opplæringskontoret ikke er spesielt tett.

Opplæringskontorene mener at slike bedrifter i større grad er drevet av økonomiske resultatkrav, og "bunnlinja" blir avgjørende for oppfølgingen av lærlingen. Informantene fremhever at mange små bedrifter kan være spesielt avhengig av tilskuddet, og at det ofte kan være de samme bedriftene hvor den faglige oppfølgingen av lærlingen er svakest.

Opplæringskontorene mener videre at bedriftene i dag har anledning til å øke tilskuddet som tilfaller dem på generalforsamlingen. De mener at bedriftene er medlem fordi de ser seg tjent med et opplæringskontor, og at organiseringen gjør at det skapes tillit mellom dem. Bedriftene kan trekke seg eller gå sammen om å endre på fordelingen av tilskuddet hvis de ønsker det.

Nesten alle vi har intervjuet trekker frem at det å snu pengestrømmen vil føre til økte transaksjonskostnader mellom lærebedriften og opplæringskontoret. Det skyldes at man må avklare kostnaden på enkelttjenester og noen må administrere kjøp og salg av tjenester. Transaksjonskostnadene vil imidlertid først og fremst påvirke kostnadene på tjenestene og ikke fordelingen.

Det er samtidig en god del opplæringskontorer som mener at bedriftene allikevel ville betale for helhetlig oppføring og rekruttering av lærlinger. Som allerede nevnt, er det mange bransjer som har en lang tradisjon for lærlinger og en sterk motivasjon for å satse på rekruttering. Disse er trolig mer robust for endringer. Det er dermed ikke sikkert at det å snu pengestrømmen vil ha stor betydning for fordelingen av lærlingtilskuddet mellom opplæringskontor og lærebedrift.

6.6.2 ...virkninger på kostnader og kvaliteten?

Opplæringskontorene mener at det å snu pengestrømmen også vil ha negativ betydningen for kostnader og kvalitet. Dette kan forklares med at slike løsninger vil kunne presse frem en større grad av formalisering rundt hvilke oppgaver som gjøres, kanskje kombinert med timeføring og fakturering. Dette gjøres i liten grad i dag. Det kan igjen gi økt byråkrati og administrasjon for både lærebedrift og opplæringskontor, på bekostning av ressurser brukt til oppfølging av lærlingen.

Opplæringskontorene forteller at bedriftene i dag kan bruke opplæringskontoret så mye de vil, uavhengig av den spesifikke lærlingen – altså at de har incentiver til å benytte seg av opplæringskontoret. De er usikre på hvor mye lærebedriftene vil se seg tjent med å betale for tjenestene hvis de er nødt til å vurdere kost-nytte i hver enkelt sak. Spørsmålet kontorene stiller seg er om medlemsbedriftene vil la være å bruke opplæringskontoret fordi de vil se seg tjent med lavere kvalitet i opplæringen.

Kontorene tror at en slik modell vil føre til at bedriftene vil ha lærlingen i produksjon så mye som mulig fordi det er gunstig økonomisk. Spesielt mindre bedrifter, hvor tilskuddet kan utgjøre en vesentlig inntekt og hvor rutinene for opplæring er svakere, kan være spesielt utsatt. Kontorene mener også at de vil miste muligheten til å stille krav overfor bedriften, i og med at dagens modell tvinger fram en prosess med mer kontinuerlig oppfølging.

Opplæringskontorene oppfatter at bedriftene i dag tenker mer langsiktig om lærlinger ved at de binder seg til kontoret gjennom sitt medlemskap. De mener at modellen også vil ha konsekvenser i situasjoner hvor lærlingen ikke fungerer, og at bedriften ikke vil betale opplæringskontoret for at de skal finne en ny plass til lærlingen.

Opplæringskontorene mener også at det å snu pengestrømmen vil gi mindre oversikt over fremtidige inntekter og dermed gjøre det vanskeligere å jobbe planmessig og effektivt over tid. De oppfatter at mange av oppgavene kontorene gjør i dag, blant annet rekruttering, krever kontinuitet. Mindre forutsigbarhet over pengestrømmen vil gjøre dette arbeidet vanskeligere.

Opplæringskontorene mener at man da vil miste viktige tjenester i verdikjeden som drives av *selvjustisen* i dagens organisering – bedriftene forplikter seg til å delta og føler et ansvar overfor opplæringskontoret og lærlingen. De mener også det vil være vanskelig å avgjøre hvordan de skal finansiere oppgaver som ikke tilfaller enkeltbedrifter, som for eksempel møter i yrkesnemda eller på skoler.

Ingen av bedriftene vi har intervjuet som *ikke* er medlem av et opplæringskontor har sterke synspunkter på å snu pengestrømmen. Det er i og for seg ikke så rart, i og med at de jo i dag mottar lærlingtilskuddet selv. For dem vil en eventuell endring ha svært liten betydning.

Når det gjelder lærebedrifter som er medlem av et opplæringskontor ønsker vi å poengtere at vi har få informanter og at de er rekruttert via de utvalgte opplæringskontorene. Vi kan derfor ikke se bort fra at vi hadde fått en noe annet bilde hvis vi hadde hatt et bredere tilfang av informanter.

Ingen av våre informanter i lærebedriftene så seg tjent med å snu pengestrømmen. De oppfatter at det vil føre til økte transaksjonskostnader og mer byråkrati. For bedriftene er det viktig at de får bistand når de trenger det. Som vi allerede har vært inne på krever enkelte lærlinger omfattende oppfølging. At bedriftene ikke trenger å betale noe mer for en utfordrende lærling, enn for en velfungerende, løftes frem som en viktig grunn til tilliten mellom lærebedriften og opplæringskontoret.

Mye tyder på at lærebedriftene ser på bruken av opplæringskontor som en "forsikringsordning". De er ikke så opptatt av økonomien så lenge de vet at de vil få ekstra bistand når de trenger det, for eksempel hvis de har utfordringer knyttet til én lærling og/eller internt (for eksempel at faglig leder slutter eller lignende). Det å ha en slik sikkerhet i bakhånd er de villig til å betale for. Om de "tjener" eller "taper" på det et enkelt år betyr mindre.

Det at kontorene prioriterer de lærebedrifter og lærlinger som trenger ekstra bistand vil også - etter manges mening - gagne medlemsbedriftene og bransjen på sikt. Det trekkes også frem i intervjuene at gode opplæringskontorer er en "vaktbikkje" overfor lærebedriftene. Hvis man forskyver maktforholdet over på bedriftene kan man tenke seg at det ikke er like naturlig for kontorene å inneha denne rollen. Spørsmålet er om ikke fylkeskommunene i tilfelle må ta et større ansvar for oppfølging og kontroll av lærebedriftene enn de i praksis gjør i dag.

6.6.3 ...på konkurransesituasjonen?

Styrket konkurranse knyttet til lærlingkontrakt kan kreve at lærebedriftene bygger opp kompetanse slik at de kan overta oppgaver fra opplæringskontoret eller at de forhandler fram avtaler med flere opplæringskontorer slik at de har reelle alternativer til enhver tid. Økt konkurranse kan også lede til at opplæringskontorene kutter unødige kostnader, herunder kostnader til å utføre oppgaver som offentlige instanser er ansvarlige for. En annen konsekvens kan være at kontorene får et sterkere insentiv til å slå seg sammen for å redusere kostnadene.

Det er generelt ulike holdninger om konkurransesituasjonen opplæringskontorene i mellom. Noen mener konkurranse er bra, mens andre mener den kan være ødeleggende. Noen beskriver også at i enkelte områder samarbeider kontorene om å dele på lærlingene, og at det i stor grad er enighet mellom kontorene om hvilke bedrifter og områder som er "sine".

I ytterste konsekvens kan vi snakke om "kartellvirksomhet" noen steder. I dagens situasjon er nok ikke slik praksis ulovlig.²⁵ Skulle man innføre mer markedsliknende og formaliserte modeller (utfører-bestiller) mellom opplæringskontor og lærebedrift kan en slik praktisering være mer problematisk. Hvor grensen for ulovlig kartellvirksomhet/markedsdeling går har vi imidlertid ikke grunnlag for å mene noe om.

En skjerpet konkurranse mellom kontorene vil trolig resultere i økt fokus på pris som igjen kan gå på bekostning av kvalitet. For de store og kompetansetunge

²⁵ Utreder har ikke juridisk kompetanse og vil dermed ta nødvendig forbehold.

lærebedriftene vil det kanskje være ønskelig. De har kompetanse og ressurser til å håndtere "det meste". For de mindre lærebedriftene kan imidlertid svakere kontor resultere i dårligere tjenester, som igjen kan ha betydning for opplæringen i den enkelte lærebedrift.

Det er derimot endel opplæringskontorer som ikke opplever særlig konkurranse. For dem er det vanskelig å vurdere hvordan ulike finansieringsmodeller vil påvirke situasjonen. For eksempel er noen bransjer dekket av ett eneste opplæringskontor i et fylke, og bransjen eller faget kan være av en slik art at man ikke enkelt kan utkonkurrere opplæringskontoret.

Enkelte kontor har også svært tett relasjon til sin bransje og til sine lærebedrifter. I de fleste tilfellene er det jo også bedriftene som har startet opplæringskontoret. En grunnleggende forutsetning for deres tilknytning til kontoret er at de over år har vurdert og kunnet påvirke i hvilken grad opplæringskontoret har hatt tilfredsstillende tjenester.

De fleste opplæringskontorene vi har intervjuet har få konkrete synspunkter på virkninger av en endret pengestrøm på konkurransesituasjonen. Oppfatningene om virkningene er heller rettet mot kvalitet i oppfølgingen og den økonomiske relasjonen mellom opplæringskontoret og lærebedriften. En informant trekker frem at en slik endring kan åpne for nye private aktører og opplæringskontorer som ikke lenger er eid av lærebedriftene.

Implikasjonen av å snu pengestrømmen kan gi en tøffere konkurransesituasjon, men dette avhenger trolig av lokalisering, kontorets størrelse og fag-/bransjetilknytning. De intervjuede bransjekontorene tror for eksempel ikke at en endret pengestrøm vil påvirke deres konkurransesituasjon, fordi de er alene som aktør. For andre type opplæringskontorer vil dette være annerledes. Flere små opplæringskontorer eller tverrfaglige kontorer kan ha mindre tilknytning til sine respektive virksomheter. Det vil da være enklere for lærebedrifter å finne andre kontorer som kan tilby dem tjenester de ønsker.

Det er grunn til forvente at maktforholdet mellom lærebedriftene og opplæringskontoret vil endre seg til fordel for lærebedriften. En implikasjon av dette er at opplæringskontoret i større grad må utvise service overfor medlemsbedriftene. Hvis lærebedrifter ikke er fornøyd kan de stille krav til endringer og økt service eller velge å bytte kontor.

6.6.4 ...antall opplæringskontor?

Om en endring av pengestrømmen vil ha virkning på antall kontorer er noe vi kun kan spekulere i. Vi anser også at det er svært krevende å svare på dette siden vi sitter med et inntrykk av at opplæringskontorene i dag er svært lokalt bestemt.

Det er viktig å huske at det er lærebedriftene lokalt som har gått sammen om å etablere opplæringskontorene. Kontorenes organisering og innretning har sammenheng med hvilke andre kontor som er i samme geografiske nedslagsfelt. Er det mange lærlinger innen faget kan det være grunnlag for et ettfaglig kontor eller bransjekontor; er det få lærlinger i faget kan et tverrfaglig kontor være eneste mulighet.

Vi er kjent med at det enkelte steder har vært sammenslåinger av kontorer de siste årene, men hovedinntrykket er at antallet har vært ganske stabilt. Dette har nok sammenheng med at kontorene dekker ulike behov og at det ofte ikke er reelle alternativer å velge mellom – i hvert fall for en del av fagbrevene.

Med endrede rammebetingelser ser vi ikke bort fra at det kan skje større endringer. Kanskje vil man få den samme utviklingen som i skjermet sektor (atføørings- og vekstbedriftene) der vi de siste årene har sett både konserndannelser og fusjoner. Atføørings- og vekstbedriftene er imidlertid betydelig mer eksponert for konkurranse enn opplæringskontorene er i dag, blant annet fordi de fleste bedriftene også er i anbudsmarkedet.

En ny finansieringsmodell der pengestrømmen er snudd vil gi nye rammebetingelser. Våre informanter forventer økt bevissthet om kostnadene hos kontorene og lærebedriftene. Det kan resultere i mer kortsiktige vurderinger av kost/nytte. I tillegg legger alle vekt på de økte administrative kostnader hvis kontor og lærebedrift må dokumentere utført arbeid på en mer transparent måte enn i dag – samtidig som det må inngås separate avtaler, fakturering mv.

Mange forventer dermed at en ny finansieringsmodell vil føre til at lærebedriftene vil benytte seg av opplæringskontorer i mindre grad enn i dag. Det kan igjen føre til at det på sikt blir færre kontorer, både fordi de samlede inntektene til opplæringskontoret kan gå ned, men også fordi at de går inn i en mer usikker økonomisk tilværelse. Det kan igjen ha betydning for mulighetene til å rekruttere og beholde kompetente ansatte.

Som nevnt over, vil trolig relasjonen mellom opplæringskontoret og bedriftene påvirke dette. Flere trekker frem at de store profesjonelle næringene har lang tradisjon med opplæringskontorer der styrene er svært opptatt av økonomien. Det er en oppfatning at bedriftene allerede ville ha trukket seg ut hvis de hadde vært misfornøyd. De oppfatter derfor at endringer tilknyttet finansieringsmodell vil ha liten påvirkning på dem. Det er grunn til å anta at det i første rekke er de små opplæringskontorene, gjerne tverrfaglige, som vil være mest utsatt for å bli lagt ned og/eller fusjonere inn i større enheter.

6.6.5 ...rekruttering av lærlinger og lærebedrifter?

Mange opplæringskontorer driver i dag aktiv rekruttering av lærlinger til sine medlemsbedrifter. Det er uklart hvordan en endret pengestrøm vil påvirke rekrutteringen. Flere opplæringskontorer har et klart definert mandat til å bidra til å skaffe kvalifisert arbeidskraft til sin(e) bransje(r) eller fagområde(r), og det er ikke uvanlig at mange av opplæringskontorene i dag har påtatt seg denne oppgaven i samarbeid med fylkeskommunen eller som et samfunnsansvar. Samfunnsansvaret handler om å sørge for at alle elever i yrkesfagutdanningen får lærlingplass.

Flere av opplæringskontorene frykter at en endret pengestrøm vil påvirke kostnadsbevisstheten hos lærebedriftene. Mange av oppgavene som kontorene har påtatt seg er fellesgoder for alle medlemsbedriftene. Det gjelder for eksempel kontakt og samarbeid med fylkeskommunen, kontakt og ansvar overfor prøvenemnda, samt rekruttering og markedsføring. Flere er bekymret disse fellesgodene vil forvitte ved endret pengestrøm. Grunnen er at hver enkelt

bedrift kanskje ikke vil se seg tjent med og ønsker ikke å betale for slike tjenester, fordi de ikke ser nytten av oppgavene. Kanskje også fordi innstasen tilfaller andre bedrifter. Dette kan igjen ha betydning for rekrutteringen av lærlinger og lærebedrifter, og dermed redusere tilgangen til fagarbeidere på sikt.

6.6.6 ...rekruttering av lærlinger med ekstra oppfølgingsbehov (hindre frafall)

Inntrykket fra intervjuene er at mange av opplæringskontorene strekker seg langt for at lærlingene skal fullføre lærlingperioden. Dette blir forklart med at det er aksept for at kontorene prioriterer de lærebedrifter og de lærlinger som har mest behov. Ett år kan en konkurrerende lærebedrift ha behov for bistand – et annet år kan det være en selv.

Vi har også inntrykk av at det er en del variasjon mellom kontorene. En representant fra en av fylkeskommunene mente at: "Noen opplæringskontorer er svært aktive og driver forebyggende arbeid, mens andre er passive". Videre forteller vedkommende at noen kontorer hever for tidlig og for ofte lærekontrakten, mens andre kontorer strekker seg langt i oppfølgingen. Noen knytter dette til dikotomien mellom tverrfaglig kontor på den ene siden, og bransjekontorene og de ettfaglige kontorene på den andre siden. Svarene fra spørreundersøkelsen ga ingen tydelig støtte til et slikt utsagn.

Det er også grunn til å forvente at ungdommer med "bagasje" (psykiatri, språk, dropouts, mv.) vil være mindre attraktive å ta inn som lærlinger i en situasjon der økonomi vektlegges mer. I hvert fall hvis ikke lærebedriften har en sikkerhet for at noen vil følge opp (fylkeskommunen, NAV, e.l.) hvis det oppstår problemer.

Alternativet kan være at kontoret/lærebedriften får ekstra midler for de som er i risikogruppen. Vi ser heller ikke bort fra at endringer i NAV rundt garantiordninger, ytelser og inntektssikring kan gjøre det aktuelt å tenke nytt rundt dette. Kanskje kan også nye former for samhandling og finansiering bidra til løsninger som vi ikke ser konturene av i dag?

6.7 Innspill og anbefalinger

Innen yrkesfagutdanningen stiller den enkelte bransje og fag ulike krav til for eksempel tekniske ferdigheter eller motivasjon. Noen bransjer har lite rekrutteringsgrunnlag, mens andre har stort. Det er derfor vår oppfatning at det i mange tilfeller kan være hensiktsmessig at de også drives forskjellig, fordi forutsetningene for opplæringskontorenes virksomhetsmodell skiller seg såpass mye fra hverandre.

Det er også svært ulike oppfatninger om betydningen av opplæringskontorenes størrelse. Det blir rettet kritikk mot både for store og for små opplæringskontorer. Begrunnelsene er ofte at for store kontorer kan gi lite direkte oppfølging og at de kan få for mye makt overfor bedriftene. Kritikken mot små kontorer er at det gir få stordriftsfordeler, svakt pedagogisk opplegg, lite kapasitet og at de kan være spesielt utsatt for små endringer i omgivelsene

og/eller organisasjonen. Det er generelt sett mer skepsis til for små enn for store kontorer.

Dagens struktur av opplæringskontor og modellene de har valgt er lokalt bestemt. Hvis det er et godt nok grunnlag for et bransjekontor eller ettfagligkontor er det grunn til å anta at et slikt kontor allerede er etablert. Er det lange avstander og få lærlinger i faget er det mer naturlig å bruke et tverrfaglig kontor. Selv om dagens struktur springer ut av lokale rammebetingelser ser vi ikke bort fra at det er grunn til å tenke nytt. For eksempel mer samarbeid mellom opplæringskontor, sammenslåinger og lignende. En større endring i sektoren bør imidlertid gjennomføres i tett og god dialog mellom partene der ikke minst lokale behov må tillegges stor vekt.

Vi vil tilslutt komme med innspill på følgende to områder:

- Avklaring av rollen til opplæringskontorene
- Finansieringsmodell som i større grad synliggjør opplæringskontorets roller

Avklaring av rollen til opplæringskontorene

En representant fra fylkeskommunen sier at ”de som jobber på opplæringskontoret er ikke en del av det offentlige utdanningssystemet, men de er jo det i praksis, så ingen vet helt hva man kan forvente av dem”. Dette illustrerer at opplæringskontoret har fått en viktig rolle i yrkesfagutdanningen, men at det kan være nødvendig å tydeliggjøre kontorets rolle.

Som vi har drøftet tidligere er det ingen klare føringer på hva lærlingtilskuddet skal gå til utover ”opplæring av lærlingen”. Inntrykket fra intervjuene er at det ikke er én enkel løsning som vil klargjøre rollen til opplæringskontoret. Kontorene jobber under svært ulike forutsetninger, og en veldig rigid regulering vil gå ut over den lokale tilpasningen som opplæringskontorene og lærebedriftene har gjort lokalt.

Flere av opplæringskontorene forteller også at det kan være fornuftig å tydeliggjøre hvordan kontoret skal jobbe overfor lærlingen og lærebedrift. Noen mener at det trengs en avklaring av kjerneoppgaver eller noen kriterier i et standardskriv som beskriver krav til kvalitet.

Utfordringen, slik vi ser det, er ikke at opplæringskontorene gjør for lite i dag, men at lærlingtilskuddet finansierer oppgaver som strengt tatt ikke blir brukt på lærlingen. Mer av tilskuddet kunne dermed tilfalt bedriften hvis disse oppgavene ble finansiert av andre.

Vi ser derfor et behov for at myndighetene i samarbeid med opplæringskontorene og partene i arbeidslivet utarbeider tydeligere føringer på hva lærlingtilskuddet skal brukes til, samt hvilke krav og forventninger myndighetene, lærebedriftene og lærlingene skal ha til opplæringskontorene. Finnes en slik avklaring (gjennom en forskrift eller lignende) vil det være enklere å vurdere kvaliteten på arbeidet som utføres og det vil være lettere å avklare om eventuelle oppgaver som opplæringskontoret utfører ligger innenfor eller utenfor de føringene som følger av myndighetenes finansiering av yrkesfagutdanningen.

Mye tyder på at yrkesfagutdanningen – inkludert opplæringskontorene og lærebedriftene – kan hente inspirasjon fra arbeidet som er gjort i skjermet sektor. De har vært igjennom store endringer de siste årene. Det er både innført tydeligere krav til sektoren og et kvalitetssikringssystem (Equass) der alle utførings- og vekstbedriftene må resertifiseres annethvert år. Vi tror at yrkesfagutdanningen kan hente erfaring fra dette arbeidet.

Finansieringsmodell som i større grad synliggjør opplæringskontorets roller

Som vi har sett er det stor variasjon i rammebetingelser, krav og kostnader knyttet til de ulike fagbrevene. Noen krever dyre kurs/sertifiseringer som må kjøpes ekstern og/eller gjennomføres i fellesskap (for eksempel hos opplæringskontoret). Andre fagbrev krever tilgang til kostbare maskiner og utstyr som ikke lærebedriftene har tilgang til. Samtidig er det fagbrev der all opplæring kan gjøres hos lærebedriften med veiledning fra bedriftens egne ansatte.

Den store variasjonen i rammebetingelser, krav og kostnader skaper utfordringer hvis man skal gå bort fra en universell ordning der alle behandles likt, til et mer markedsorientert system der man gjør kost-nytte-vurderinger på individnivå. Innenfor rammen av dette oppdraget er det ikke forsvarlig å komme med et konkret forslag til ny finansieringsmodell. Vi vil likevel komme med noen overordnede innspill.

Flere av våre informanter synes en delingsmodell der det fastsettes en andel av tilskuddet som skal gå til bedriften og en andel som skal gå til opplæringskontoret som fornuftig. I praksis er nok dette ganske likt det de fleste har i dag, men man kan forhindre at noen opplæringskontorer tar en veldig høy andel. Det er derimot store ulikheter i hvilke utgifter opplæringskontorene har med tanke på hvilken bransje de er i. En fast fordeling kan dermed bli svært krevende å få gjennomført da det kan slå svært uheldig ut for enkelte fagbrev.

Når det gjelder finansiering av oppgaver som i utgangspunktet ikke skal dekkes av lærlingtilskuddet er det enklere å innføre endringer. For eksempel at fylkeskommunen gir driftstilskudd til det enkelte opplæringskontor tilpasset de behov og ønsker som fylkeskommunen har. Dette gjøres til en viss grad allerede i dag, men på en lite enhetlig og forutsigbar måte. Det er både store fylkesvise variasjoner og de få tilskuddene som ytes er ofte situasjonsbestemte. En alternativ modell kan være et kronepåslag til opplæringskontorene på hvert lærlingtilskudd.

Som drøftet flere steder i rapporten har aktørene sammenfallende interesser på flere områder. For eksempel er det grunn til å forvente at opplæringskontorene, fylkeskommuner, bransjen og enkeltbedrifter ofte har en felles interesse av å få flere lærebedrifter og lærlingplasser. Det å knytte konkrete oppgaver/aktiviteter til én aktør kan derfor være krevende. Et entydig skille er dermed verken mulig eller ønskelig. Vi tror likevel det vil være fornuftig at utvikle en finansieringsmodell som i større grad støtter opp under samfunnets krav og forventninger til yrkesfagutdanningen (jf. anbefalingen om å klargjøre rollen til opplæringskontorene ovenfor).

Endres finansieringen på en mer enhetlig og forutsigbar måte vil det bli enklere å avklare hvilke oppgaver som opplæringskontoret gjør på vegne av lærlingen, hvilke de gjør på vegne av fylkeskommunen og hvilke de gjør for primært å opprettholde egen aktivitet/drift. Fordelen med i større grad å koble finansiering til konkrete oppgaver/aktiviteter er at fylkeskommunene kan stille tydeligere krav og forventninger til kontorene og lærebedriftene. Samtidig kan kontorene stille krav og eventuelt nekte og/eller kreve kompensasjon for oppgaver/aktiviteter som ligger utenfor det som følger av finansieringen. Også for lærebedriftene vil en slik modell gjøre det enklere å stille krav til sitt opplæringskontor.

Vi ser samtidig en risiko for at en tydeliggjøring av ansvar og roller kan sette sektoren under press. Selv om hovedinntrykket er at aktørene på alle sider av bordet er rimelig tilfreds med situasjonen, er det også en del aspekter som enkelte er misfornøyd med, og/eller ønsker endret. Spørsmålet er om det er stor nok vilje hos aktørene til å drøfte de grunnleggende rammebetingelsene ved sektoren. Kanskje er frykten for negative konsekvenser på sikt noe av forklaringen til at man (foreløpig) i liten grad har fulgt opp Riksrevisjonens rapporter og Høst sin gjennomgang fra 2014.

Referanseliste

- Huitfeldt, Ingrid, Lars Kirkebøen og Marte Rønning (2016). Effektevaluering av intensivopplæringen i Overgangsprosjektet, Ny Giv: Andre delrapport SSB Rapporter, Reports 2016/08
- Høst, Håkon Asgeir Skålholt, Rune Borgan Reiling og Cay Gjerustad (2014). *Opplæringskontorene i fag- og yrkesopplæringen – avgjørende bindeledd eller institusjon utenfor kontroll? NIFU Rapport 51/2014*
- NOU 2008:18 *Fagopplæring for framtida*
- Olsen, Ole Johnny (2008). Institusjonelle endringsprosesser i norsk fag- og yrkesutdanning. Fornyelse eller gradvis omdannelse? Rokkansenteret, Notat 5 - 2008.
- Proba-rapport 2014-09 *Evaluering av de fylkesvise karrieresentrene – med søkelys på samhandlingen med NAV*
- Proba-rapport 2015-08 *Evaluering av forsøksordninger med videregående opplæring for arbeidssøkere og på arbeidsplass*
- Regjeringen, Rundskriv F012-98; F012-99; F012-01; F012-02
- Stortingsmelding 16 (2015–2016). *Fra utenforskap til ny sjanse - Samordnet innsats for voksnes læring*