



Innst. 44 S

(2016–2017)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:12 (2015–2016)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkning av styresmak- tene sitt arbeid for å auke talet på læreplassar

Til Stortinget

Sammendrag

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

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

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

Dei nasjonale styresmaktene, Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet, har ansvaret for at nasjonale mål på området blir nådde, og skal gjen-

nom statleg verkemiddelbruk medverke til å sikre kvalitet i yrkesfagleg opplæring. Fylkeskommunane skal som skuleeigarar oppfylle retten til vidaregåande opplæring og arbeide for å formidle læreplassar til lærebedrifter. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvaret for den sentrale arbeidsgivarfunksjonen i staten og har som arbeidsgivar underteikna samfunnskontrakten på vegner av staten.

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

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

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

Hovudfunn

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

Merknadene frå Riksrevisjonen

Prosentdelen søkjarar som får læreplass har gått ned etter 2011

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

Samtidig har talet på søkjarar auka med 14 pst. Det medverkar til at prosentdelen av søkjarar som får læreplass i perioden 2011–2015, er redusert frå 71 pst. til 68 pst. totalt og frå 70 til 67 pst. for søkjarar med ungdomsrett. Talet varierer sterkt mellom fylka. I 2015 var det nær 9 100 søkjarar som ikkje fekk læreplass, og av desse hadde omkring 6 500 ungdomsrett.

Talet på søkjarar til læreplass som inngår alternative kontraktordningar har auka i perioden. I 2015 blei det inngått 1 138 opplæringskontraktar for lærekandidatar, ein auke på 24 pst. frå 2011. Samtidig begynte 1 157 elevar på Vg3 fagopplæring i skule, noko som er fire gonger så mange som i 2011. Ved utgangen av 2015 var det i underkant av 25 pst. av søkjarane totalt som ikkje såg ut til å ha inngått noka form for kontrakt innan fag- og yrkesopplæring.

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

Fag- og yrkesopplæringa i Noreg er basert på at private bedrifter og kommunar gjennom lærlingordninga frivillig tek på seg ansvaret for opplæring av nye fagarbeidarar. Over 23 000 verksemder er registrerte som lærebedrifter, og av desse var det omkring 17 500 som tok inn minimum éin lærling i 2014. 72 pst. av lærlingane får opplæring i privat sektor, 21 pst. av lærekontraktane blir teikna innan kommunal eller fylkeskommunal verksemd og 6 pst. i staten. For 1 pst. av lærekontraktene er det ikkje registrert kva sektor kontrakten er inngått i. Dei aller fleste kommunar har teke inn minst éin lærling. Både i privat og i offentleg sektor er det likevel mange verksemder som ikkje tek inn lærlingar. Mange lærebedrifter, spesielt blant dei private, tek dessutan pausar på eitt eller fleire år før dei tek inn nye lærlingar.

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

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

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

Lærlingtilskotet var i 2015 på totalt 127 787 kroner per lærling eller lærekandidat for to års opplæring. Riksrevisjonen konstaterer at tilskotet nominelt har auka med nær 22 000 kroner i perioden 2011–

2015. Det tilsvarende ein nominell auke på ca. 17 pst., mens prisstigninga i same periode har vore på ca. 9 pst. Tilskotsbeløpet er auka ytterlegare for 2016. I andre land i Europa blir det nytta også alternative økonomiske verkemiddel, som fondsløysingar eller skattelettetiltak for lærebedrifter, men Kunnskapsdepartementet har ikkje foreslått å ta i bruk slike i Noreg.

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

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

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

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

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

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

fylke har tilstrekkeleg kunnskap om behovet for fagarbeidarar i det regionale arbeidslivet.

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

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

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

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

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

Svara frå bedrifter og offentlege verksemdar tyder på at forhold ved skuleopplæringa medverkar til at ein del søkjarar ikkje blir sett på som tilstrekkeleg kvalifiserte. Ifølgje fleirtalet av opplæringskontora er dette ei viktig forklaring på kvifor det er uopptekne læreplassar innan mange fag. Analyse av data om meir enn 35 000 søkjarar med ungdomsrett i 2014 og 2015 viser at høg gjennomsnittskarakter og

lågt fråvær er svært viktig for utsiktene til å få læreplass.

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

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

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

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

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

Ifølgje samfunnskontrakten skal alle partar medverke i arbeidet med å rekruttere fleire lærebedrifter. Undersøkinga viser at det er eit stort potensial for å auke talet på lærebedrifter i alle fylke. I alt er det meir enn 92 000 verksemder med to eller fleire tilsette

som ikkje har nokon lærling, men som driv innan bransjar der det allereie finst registrerte lærebedrifter.

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

Vidare fremja regjeringa i januar 2016 ein lovproposisjon med blant anna forslag om at offentlege oppdragsgivarar skal krevje at leverandørar av ei anskaffing er knytte til ei lærlingordning, og at éin eller fleire lærlingar deltek i arbeidet med oppdraget eller leveransen. Det går fram av forslaget at kravet skal gjelde i bransjar der Nærings- og fiskeridepartementet i forskrift har definert at det er særleg behov for læreplassar, og det kan òg bli avgrensa til å gjelde berre for kontraktar over ein viss verdi og ei viss tid. Etter Riksrevisjonens vurdering er styrking av lærlingklausulen eit tiltak som kan medverke til å gjere inntak av lærlingar mindre avhengig av rekrutteringsbehovet innan fleire bransjar.

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

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

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

Lite kunnskap om bruk og verknad av lærekandidatordninga

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

Ein aukande prosentdel av søkjarane blir gjennom formidlingsarbeidet til fylkeskommunane rådde til å søkje lærekandidatordninga (opplæringskontrakt) i staden for læreplass. Det medfører at desse sit att med ein grunnkompetanse som ikkje tilsvare fullført vidaregåande skule. I 2015 blei det 1 138 nye lærekandidatar, og prosentdelen har auka med 24 pst. i perioden 2011–2015. Vidare blir ordninga nytta ulikt av fylkeskommunane, både når det gjeld kor mange personar som går inn i ho, og kva kriterium som blir brukte for å velje ut søkjarar som blir tilrådde å inngå opplæringskontrakt.

Ifølgje Kunnskapsdepartementet får ca. 7 000 elevar (9 pst.) på 10. trinn i grunnskulen spesialundervisning. Departementet meiner det er grunn til å tru at dei fleste av desse vel eit løp innan fag- og yrkesopplæringa når dei begynner i vidaregåande opplæring, og at dette medverkar til å forklare kvifor mange inngår opplæringskontrakt.

Utdanningsdirektoratet forvaltar på vegner av Kunnskapsdepartementet tilskotsordninga som blant anna skal kompensere lærebedrifter som tek inn lærekandidatar med særskilde behov. Departementet er kjent med at bruken av ordninga varierer blant fylkeskommunane, men verken departementet eller direktoratet har detaljert kunnskap om kriteria for å velje ut aktuelle elevar eller om kva jobbutsikter dei har etter avslutta læretid. Riksrevisjonen meiner det er risiko for at søkjarar med tilstrekkelege føresetnader for å fullføre vidaregåande opplæring med yrkeskompetanse, i staden blir rettleidde til å søke vidare opplæring som lærekandidat.

Potensialet for inntak av lærlingar i staten kan bli betre utnytta

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

Det blei i tildelingsbrev gitt fellesføringar om å auke talet på lærlingar både i 2011 og i 2012, men det

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

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

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

Tilrådingane frå Riksrevisjonen

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

- vurderer korleis verkemiddelbruken kan utviklast for å understøtte arbeidet i fylkeskommunane med blant anna dimensjonering av talet på skuleplassar i yrkesfagleg opplæring, formidling av søkjarar til læreplass og oppfølging og rettleiing av lærebedriftene
- vurderer verkemiddel og tiltak for å styrkje det nasjonale og fylkeskommunale arbeidet med å rekruttere nye lærebedrifter og for at lærebedriftene skal sjå seg tente med å ta inn fleire lærlingar, i den samband også innrettinga av den økonomiske verkemiddelbruken.

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

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

Oppfølginga frå departementet

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

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

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

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

fleire læreplassar for perioden 2016–2020 vil medverke til å betre lokalt arbeid på området.

Ifølgje statsråden er det ingen andre felt på utdanningsområdet som blir så raskt påverka av konjunktursvingingar og endringar i arbeidsmarknaden som fag- og yrkesopplæringa. Det inneber at fag- og yrkesopplæringa alltid er i omstilling og utvikling, og at det derfor heile tida er nødvendig å vurdere den statlege verkemiddelbruken på området. Statsråden viser til at partane i arbeidslivet og styresmaktene gjennom trepartssamarbeidet har teke på seg eit felles ansvar for å medverke til å utdanne nok fagarbeidarar. Det har resultert i at fag- og yrkesopplæringa har to opplæringsarenaer med ulike oppgåver og til dels ulike mål. Eit dilemma ved dette er at styresmaktene har det formelle ansvaret for gjennomføringa, men ikkje direkte påverkar eller styrer om bedriftene vil ta på seg ansvar for opplæringa til elevane. Statsråden legg vekt på at mål på området berre kan bli nådde gjennom langsiktig felles innsats frå alle involverte partar.

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

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

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

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

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

Sluttmerknad frå Riksrevisjonen

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

Riksrevisjonen konstaterer vidare at statsråden legg vekt på at det har vore ei positiv utvikling i talet på læreplassar sidan 2011. Riksrevisjonen understrekar at målet i samfunnskontrakten om 20 pst. auke i talet på nye læreplassar innan 2015 ikkje er nådd for 16 av fylkeskommunane og samla sett. I perioden har prosentdelen av søkjarane som får læreplass gått ned, og i 2015 var det over 9 000 søkjarar som ikkje fekk læreplass. Riksrevisjonen meiner derfor det er viktig at Kunnskapsdepartementet i tida framover prioriterer både arbeidet med å auke talet på læreplassar og lærebedrifter og arbeidet med å betre dei andre forholda som medverkar til at søkjarar ikkje får læreplass.

Riksrevisjonen understrekar at Kunnskapsdepartementet har eit overordna ansvar for at nasjonale mål på opplæringsområdet blir nådde. Riksrevisjonen meiner departementet dermed også bør ta tak i sentrale utfordringar som er avdekte i mange av fylkeskommunane, og som hindrar at desse måla blir innfridd. Riksrevisjonen meiner departementet bør leggje vekt på dette i samarbeidet med fylkeskommunane og partane i arbeidslivet, og bruke verkemiddel målretta for å medverke til betring.

Rettleiing og liknande tiltak kan vere til hjelp for fylkeskommunane i deira arbeid, og Riksrevisjonen kan ikkje sjå at bruk av slike verkemiddel er detaljstyring frå staten.

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

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Gunvor Eldegard og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Tom E. B. Holthe og Helge Thorheim, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialistisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til at målet for forvaltningsrevisjonsrapporten har vært å vurdere hvorfor mange søkere fra yrkesfaglig utdanningsprogram i videregående skole i perioden 2011–2015 ikke får tilbud om læreplass.

Komiteen er kjent med at over halvparten av søkerne som begynner på videregående skole velger yrkesfag, og at over 9 000 søkere ikke fikk lærlingplass i 2015, noe som utgjør over 30 pst. av alle søkerne.

Komiteen viser til at myndighetene og partene i arbeidslivet i 2012 inngikk «Samfunnskontrakten for flere lærlingplasser». Et viktig mål i denne var å øke tallet på nye lærlingplasser med 20 pst. innen 2015. Mens økningen i lærlingkontrakter har vært på 8 pst. totalt i denne perioden, har antallet søkere økt mer. Dette gjør at prosentandelen søkere som får lærlingplass er redusert.

Komiteen vil understreke at selv om det er Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet som har ansvaret for at målsetningen om å øke antallet læreplassar blir nådd, er det fylkeskommunene som skoleeiere, som er ansvarlige for å oppfylle ret-

ten til videregående opplæring og arbeide for å formidle læreplassøkere til lærebedrifter.

Komiteen vil fremheve betydningen av følgende hovedfunn i undersøkelsen: At rekrutteringsbehovet i den enkelte virksomhet er den viktigste hindringen i å øke tallet på lærlingplasser og at opplæringstilbudet og formidlingen av søkere ikke er tilstrekkelig tilpasset behovet for arbeidskraft.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, vil også understreke at arbeidet med å rekruttere lærebedrifter ikke har vært prioritert høyt nok. Dette ble også understreket av en samlet kontroll- og konstitusjonskomité i Innst. 263 S (2012–2013), hvor daværende komité mente at staten måtte gi fylkeskommunene mulighet til å oppfylle ansvaret med å sikre flere læreplasser.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmet fra Miljøpartiet De Grønne, viser til at Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon peker på manglende ansvar lokalt for dette arbeidet. Få fylkeskommuner har kartlagt kompetansebehov og lokalt næringsliv.

Riksrevisjonens mener at Kunnskapsdepartementet bør styrke og utvikle den statlige virkemiddelbruken for å øke antallet læreplasser og har følgende anbefalinger til departementet:

- vurdere hvordan virkemiddelbruken kan utvikles for å understøtte arbeidet i fylkeskommunene
- vurdere virkemidler og tiltak for å styrke det nasjonale og fylkeskommunale arbeidet med rekruttering av nye lærebedrifter, og for å bidra til at etablerte lærebedrifter ser seg tjent med å ta inn flere lærlinger.

Dette flertallet er enig i dette.

Komiteens medlem fra Senterpartiet vil understreke at rekrutteringsbehovet for ungdom under fagutdanning må ses i sammenheng med det faktum at Norge gjennom vår EØS-avtale er forpliktet til friest mulig bevegelse av arbeidskraft mellom EU/EØS-land og Norge.

Siden lønns- og arbeidsvilkår er mye svakere i mange EU-land, samtidig som ledigheten blant ungdom er skyhøy, er det ikke overraskende at mange flinke, flittige arbeidsvillige ungdom fra Romania og Baltikum er mer attraktive for norske arbeidsgivere. Dette gjelder enten de er ansatt via bemanningsbyrå eller ved midlertidig ansettelse i bedriften. Dette faktum påvirker sterkt negativt private bedrifters behov for å ansette norsk ungdom som er under fagopplæ-

ring. Spesielt krevende blir situasjonen for norske ungdommer som har de svakeste forutsetningene for å delta i et krevende konkurranseorientert arbeidsliv. Etter dette medlems syn betyr dette at det offentlige (stat/kommune) som arbeidsgiver må ta et langt større ansvar for å øke antall læreplasser. Videre må lærlingtilskuddet økes kraftig til lærebedriftene. Samfunnskontrakten for flere læreplasser mellom styresmakt og partene i arbeidslivet må videreføres. Søkere som inngår en form for kontrakt innen fag- og yrkesopplæring, må gis både årlige og fylkesvise måltall for kommende år.

Komiteen viser videre til at noe av grunnen til at rekrutteringsbehovet for lærlinger i enkelte regioner ikke har økt, kan være at bedriftene ikke har hatt oppdrag eller behov i denne perioden grunnet nedgangstider.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, er enig med Riksrevisjonen i at den nasjonale virkemiddelbruken ikke har medvirket til å gjøre inntaket av lærlinger mindre avhengig av det kortsiktige rekrutteringsbehovet. Lærlingetilskuddet som blir ansett som viktig av halvparten av bedriftene, er riktignok økt betydelig, men flertallet vil peke på at også andre virkemidler burde vært vektlagt i enda større grad.

Riksrevisjonens spørreundersøkelse blant lærebedrifter og potensielle lærebedrifter peker på flere faktorer som kan bidra til læreplasser: bedre tilrettelegging og mer informasjon og veiledning kan bidra til flere læreplasser og lærebedrifter.

Ingen fylker har per 2014 tilsynelatende en næringsstruktur eller et sysselsettingsnivå som i spesielt positiv eller negativ grad skulle påvirke vilkårene for å formidle søkere til læreplass. Forskjeller mellom fylkene kan derfor ikke forklares ved å peke på forhold ved næringsstruktur eller sysselsettingsnivå. Når det kan være opptil 50 pst. større sjanse for å få læreplass i ett fylke (Rogaland) sammenlignet med et annet (Østfold), tyder det ifølge Riksrevisjonen på at lokal innsats fra fylkeskommunen, og andre involverte aktører vil påvirke tallet på ordinære søkere som får læreplass. Fylkeskommunene utnytter i ulik grad potensialet for lærlinger innen de ulike næringene. Slik Riksrevisjonen vurderer det, har flere fylkeskommuner lite oppmerksomhet mot næringsstruktur og sysselsettingsnivå i eget fylke i arbeidet med å øke tallet på ordinære læreplasser. Flertallet mener det er kritikkverdige at det er så store forskjeller mellom fylkeskommunene, i tillegg til at mange fylkeskommuner ikke ser ut til å

ta sitt ansvar som skoleeier og for formidling av læreplasser på alvor.

På grunnlag av spørreundersøkelser oppsummeres følgende:

- Ti fylkeskommuner sier at de ikke gjennomfører noen tiltak for aktivt å spre opplysninger om søkere.
- To tredjedeler av fylkeskommunene har ikke selv kartlagt potensialet for nye lærebedrifter i eget fylke.
- 15 av 19 fylkeskommuner sier at de i hovedsak overlater rekrutteringsarbeidet i eget fylke til opplæringskontorene. Men 40 pst. av opplæringskontorene i disse 15 fylkene svarer at de ikke driver med rekrutteringsarbeid i særlig grad.
- Halvparten av fylkeskommunene gjennomfører heller ikke informasjons- og vervekampanjer for å skaffe flere lærebedrifter.
- Nær halvparten av de private bedriftene uten lærling svarer at de sannsynligvis ville tatt inn lærling dersom de fikk direkte forespørsel eller mer informasjon om ordninga.

Riksrevisjonen mener dette tyder på at det i mange fylker ikke blir drevet et tilstrekkelig aktivt og systematisk arbeid for å rekruttere nye lærebedrifter. Flertallet er enig i dette og vil understreke betydningen av at departementet følger opp Riksrevisjonens tilrådninger. Flertallet mener at fylkeskommunenes arbeid med dimensjonering av antallet skoleplasser i yrkesfaglig opplæring, rekruttering av nye lærebedrifter, formidling av søkere til læreplass og oppfølging av lærebedriftene, må bli mye bedre. Departementet må som øverste nasjonale myndighet utvikle virkemidler og tiltak slik at fylkeskommunene blir i stand til å gjøre jobben.

Komiteen viser til at statsråden i sitt svar viser til en rekke pågående tiltak som er satt i gang av

Kunnskapsdepartementet som er rettet mot arbeidslivet og skolene for å øke tallet på lærlingplasser og lærebedrifter, slik som den nye «Samfunnskontrakten for flere lærlingplasser» og å videreføre opplæringskontoret for statlig virksomhet (OK stat) og etablere det som en fast ordning fra og med 2017.

I tillegg er det opprettet en årlig pris til beste statlige lærebedrift og flere tiltak som etter komiteens syn er positive tiltak, og som vil være viktige virkemidler for å styrke lærlingordningen videre.

Komiteen er enig med statsråden i at det er ingen andre felt på utdanningsområdet som blir så raskt påvirket av konjunktursvingninger og endringer i arbeidsmarkedet som fag- og yrkesopplæringen, og at dette området alltid er i omstilling og utvikling.

Komiteen viser også til at over en tredjedel av bedriftene i en undersøkelse svarer at mer informasjon, instruktøropplæring og samarbeidsvilkår med andre bedrifter kan gi flere lærlingeplasser, og er enig med Riksrevisjonen i at styrket bruk av disse virkemidlene kan være nyttig for å øke antall lærlingplasser, også i det private næringsliv.

Komiteen vil fremheve departementets ansvar for å følge opp dette viktige arbeidet, slik at staten og næringslivet kan ta inn flere lærlinger enn i dag for at samfunnet og eleven selv kan dra nytte av dette.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Dokument 3:12 (2015–2016) – Riksrevisjonens undersøkelse av styresmaktene sitt arbeid for å auke talet på læreplasser – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 15. november 2016

Martin Kolberg

leder

Michael Tetzschner

ordfører

