

St meld nr 22

(1996–97)

Om lærlings situasjonen

Innhold

		Side			Side
1	Lærlingordningen	3	3.5.5	Kryssløp	22
1.1	Bakgrunn og formål med meldingen	3	3.5.6	Rene skolefag	23
1.2	Kort historikk	4	3.5.7	Informasjonsflyt og statistikkinnhenting	24
1.3	Fagopplæringen i andre land	4	3.6	Lengre sikt	24
2	Lærlingordningen - oppsummering av erfaringer fra Reform 94	11	3.6.1	Styring	24
2.1	Arbeidet med å skaffe læreplasser i Reform 94	11	3.6.2	Økonomi/finansiering	26
2.2	Læreplasser - status	13	3.6.3	Forholdet mellom arbeidslivets behov for kompetanse og elevenes valg	27
2.3	Alternativ opplæring i videregående kurs II	15	4	Omtale av tiltak på kort sikt og skisser til mulige løsninger på lengre sikt	30
2.4	Vurderinger og oppsummering	16	4.1	Tiltak på kort sikt	30
3	Veien videre	18	4.1.1	Informasjon og veiledning	30
3.1	Utfordringene	18	4.1.2	Kryssløp	31
3.2	Behov for læreplasser i 1997	18	4.1.3	Skoleløp	31
3.3	Vurdering av behovet etter 1997	19	4.2	Drøfting av skisser til mulige løsninger på lengre sikt	31
3.4	Prinsippene	20	4.2.1	Hovedmodellen	32
3.5	Drøfting av løsningsmuligheter på kort sikt - fram mot høsten 1997	20	4.2.2	Økonomi	32
3.5.1	Informasjonstiltak	20	4.2.3	Styring	33
3.5.2	Tilrettelegging for formidling	20	4.2.4	Tilbudsstruktur	34
3.5.3	Bedret økonomi	21	4.2.5	Arbeidslivets behov og elevenes valg ...	34
3.5.4	Forholdet mellom tilbudsstruktur og læreplasser.	21	5	Økonomiske og administrative konsekvenser	35

St meld nr 22

(1996-97)

Om lærlingsituasjonen

Tilråding fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet av 28. februar 1997, godkjent i statsråd samme dag.

1 Lærlingordningen - bakgrunn og sammenheng

1.1 BAKGRUNN OG FORMÅL MED MELDINGEN

Formålet med denne meldingen er:

- orientere Stortinget om status for arbeidet med å skaffe læreplasser.
- orientere om tiltak som gjennomføres og planlegges gjennomført med tanke på lærlinginntaket i 1997.
- drøfte og skissere tiltak av mer langsiktig karakter med sikte på å gjøre tilgangen på læreplasser stabil over tid.

Lærlingordningen er en integrert del av fag- og yrkesopplæringen i Reform 94. Skolen har hovedansvaret for den mer grunnleggende delen av fagopplæringen mens bedriftene tar spesialiseringen. Både partene i arbeidslivet og departementet har ment at denne ansvarsdelingen vil gi en framtidrettet fag- og yrkesopplæring med høy kvalitet. Brede yrkesfaglige og allmennfaglige kunnskaper og ferdigheter kombinert med yrkesfaglig spesialisering vil gi en fleksibel og kompetent arbeidsstyrke i framtida. Stortinget har ved behandlingen av St meld nr 33 (1991-92) og Innst S nr 200 (1991-92) sluttet seg til dette.

En viktig forutsetning for at den vedtatte ansvarsdelingen skal fungere, er at arbeidslivet i privat og offentlig sektor stiller med et tilstrekkelig antall læreplasser innenfor de fagområder som fører fram til fag- eller svennebrev. Dette er en frivillig sak for bedriftene¹. Dersom arbeidslivet ikke stiller nok læreplasser til rådighet vil fylkeskommunene, som an-

svarlige for å gjennomføre videregående opplæring, få problemer med å oppfylle de ideelle målsettingene. Det er et problem at fylkeskommunene på den ene siden har en lovpålagt forpliktelse til å innfri den individuelle retten til videregående opplæring, men på den annen side mangler muligheter til å sørge for at de tilbudene som skal gjennomføres i bedrift, blir opprettet.

Ansvarsdelingen mellom skole og bedrift forutsetter at det er et godt samspill mellom fylkeskommunene og arbeidslivet når det gjelder innretningen og omfanget på opplæringstilbudet i grunnkurs og videregående kurs I. Målet må være et tilbud som både står i rimelig forhold til arbeidslivets behov for faglært arbeidskraft og som samtidig tar rimelig hensyn til de utdanningssøkendes ønsker. Mekanismene for dette i dag synes ikke å gi ønsket resultat. Bl.a. har arbeidslivet vanskeligheter med å lage gode prognoser over sine behov for framtidig arbeidskraft, slik at dette kan bli tatt i betraktning når fylkeskommunene planlegger opplæringstilbudet.

Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen har i Budsjett-innst. S. nr. 12. (1996-97) under behandlingen av kap. 234 bedt «Regjeringen om å vurdere årsaken til at måltallet om antall læreplasser ikke ble nådd høsten 1996, og hvilke tiltak som må settes i verk for at måltallet for lærlinger skal nås høsten 1997. En slik vurdering bes lagt fram for Stortinget som egen sak våren 1997.»

Stortinget vil i denne meldinga bli orientert om dette og om de tiltakene som nå settes i verk for lærlinginntaket i 1997. Det vil bli gjort på bakgrunn av den evalueringen som er foretatt av arbeidet i 1996, bl a gjennom en egen erfaringsamling hvor fylkeskommunene, partene i arbeidslivet og lærer- og ele-

¹ I denne meldingen vil begrepet bedrift bli brukt om lærebedrift i privat sektor og i statlige og kommunale virksomheter.

vorganisasjonene deltok, samt rapportene fra forskningsmiljøene som evaluerer Reform 94.²

Departementet mener imidlertid at det i tillegg nå er nødvendig å drøfte en del mer grunnleggende spørsmål i lærlingordningen med tanke på stabil tilgang på lærlingplasser over tid. Problemet er hvordan et offentlig opplæringssystem hvor ungdom har en lovfestet rett til å få gjennomført og fullført sin opplæring - og som forutsetter bedriftsopplæring - skal kunne sikre en tilgang på læreplasser som både er stabil og har stort nok volum. En del grunnleggende spørsmål vedrørende lærlingordningens styring, økonomi og struktur blir derfor drøftet relativt grundig i kap. 3.

Hele veien er de sentrale siktemålene i denne meldingen tiltak som kan sikre tilgang på læreplasser, effektivisere formidlingsarbeidet og redusere misforholdet mellom elevenes valg i skole og arbeidslivets kortsiktige og langsiktige behov for arbeidskraft.

Spørsmål som ellers vedrører hovedstrukturen eller andre forhold av mer generell karakter i Reform 94, blir ikke berørt. Disse spørsmålene vil bli tatt opp i egen melding til Stortinget etter at evalueringen av reformen er gjennomført og oppsummert.

De spørsmål som Stortinget ellers har reist i Budsjett-innst. S. nr. 12. (1996-97) - og som vedrører lærlingproblematikken - tas opp i meldingen der det er mest hensiktsmessig. Dette gjelder også en kort orientering om videregående kurs II i yrkesfaglige studieretninger som alternativ til bedriftsopplæring. Når det gjelder § 20-ordningen, vil en drøfting av denne ikke bli foretatt i denne meldingen. En vurdering av § 20-ordningen vil bli fremmet som egen sak på et senere tidspunkt.

1.2 KORT HISTORIKK

I dette underkapitlet vil noen hovedtrekk ved fagopplæringen fra 1980 og fram til iverksettelsen av Reform 94 bli tatt opp. Framstillingen er konsentrert om strukturelle trekk ved opplæringsordningen og om utviklingen av antall lærekontrakter.

Fagopplæringen i Norge har lange tradisjoner knyttet tilbake til laugstradisjonene fra middelalderen. Svern- og mesterordninger var i hovedsak knyttet til håndverksfag, men ved industrialiseringen ble

også en rekke industrifag knyttet til lærlingordningen.

Strukturen i fagopplæringen før Reform 94

Fagopplæringen før Reform 94 var basert på fire likestilte løp :

- Full læretid i bedrift og lærlingskole i læretiden.
- Opplæring i skole på grunnkurs, videregående kurs I og eventuelt videregående kurs II, samt læretid i bedrift etter fastsatte godskrivingsregler.
- Opplæring i skole på grunnkurs, deretter lærekontrakt og gjenstående teoriopplæring i lærlingskole.
- Full fagopplæring i skole i noen få fag.

For alle ordningene var det krav om at opplæringen skulle avsluttes med fag-/svenneprøve. Bestått prøve ga fag-/svennebrev. Arbeidstakere med lang, relevant yrkespraksis kunne avlegge fag-/svenneprøve etter § 20-ordningen.

Det å orientere seg i tilbudet og stake ut en kurs mot en fagutdanning var vanskelig for ungdommen. Det knyttet seg stor usikkerhet til om det ville være mulig å få skole- og/eller læreplass slik at opplæringen kunne bli fullført. Systemet var uoversiktlig, tilbudene ga ulik godskrivning, spesialiseringen var stor allerede fra grunnkurs og manglende tilbud om videregående kurs og læreplasser førte til mange omvalg og lav gjennomstrømming. For 16 - 18 åringer var det vanskelig å få læreplass.

Det eksisterte ett sett av fagplaner for opplæring i skole og ett sett av opplæringsplaner for opplæring i bedrift. I tillegg var det utviklet egne planer for opplæring på arbeidsmarkedskurs (AMO-kurs), og voksenopplæringskurs (VO-kurs). Dette ga et lite enhetlig opplæringssystem med svak faglig progresjon og dårlig sammenheng mellom skoleopplæringen og bedriftsopplæringen.

Konjunkturavhengige læreplasser

Økt satsing på fag under lov om fagopplæring i arbeidslivet ved lovendringen i 1980 resulterte i en økning av lærekontrakter. Antall kontrakter steg jevnt på begynnelsen av 1980-tallet til et høydepunkt med 10.531 lærekontrakter i 1987. Deretter sank tallet inntil det stoppet på 7.449 i 1990. I 1995 som var siste året det ble inngått lærekontrakter etter hovedsaklig gammel ordning, var tallet steget til 10.833 (fra 1.10.94-30.9.95, SSB).

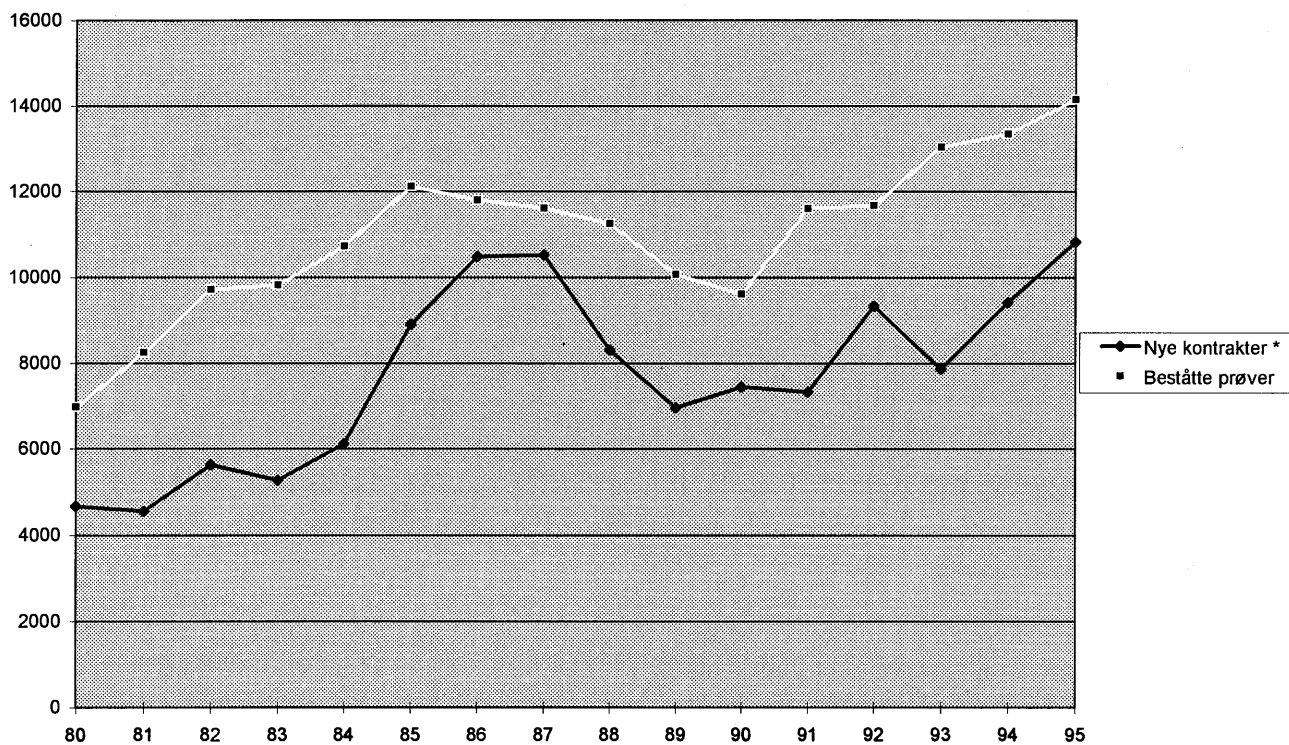
Noe av økingen ut over det som fulgte av bedring i konjunkturane, kan forklares med at inntak av lærlinger ble stimulert ved en økning av tilskuddet til lærebedriftene. I 1992 ble det innført dobbelt lærlingtilskudd for bedrifter som tegnet kontrakt med elever som hadde gått ut av videregående kurs I. Hensikten med det doblette tilskuddet var å bygge opp til en volumøkning i antall læreplasser tilpasset

² Det er iverksatt en omfattende forskningsbasert evaluering av Reform 94. 7 forskningsmiljøer vurderer ulike sider av reformen. Disse er Norsk institutt for studier av forskning og utdanning (NIFU), Arbeidsforskningsinstituttet (AFI), Norsk voksenpedagogisk forskningsinstitutt (NVI), Møreforskning, Høgskolen på Lillehammer (HIL), Gruppe for flerfaglig arbeidslivsforskning (AHS), Universitet i Bergen (AHS) og Fagbevegelsens forskningsinstitutt (FAFO). NORUT Samfunnsforskning deltok i evalueringen ut 1995 og utarbeidet oversikter over situasjonen forut for Reform 94. Det vil enkelte steder i meldingen bli vist til resultater fra denne forskningen selv om forskningen som omfatter bedriftsdelen av opplæringen bare har pågått siden høsten 1996.

det læreplassantall som ville være nødvendig ved gjennomføringen av Reform 94. I tillegg reduserte det «etterslepet», slik at eldre elever ikke skulle opp-ta læreplasser når reformkullet skulle ut i lære i 1996.

Tabell 1 og 2 nedenfor kan tyde på at det er en sammenheng mellom antallet tegnede lærekontrakter og konjunktorene/sysselsettingen. Om de relativt parallelle utviklingskurvene også kan ha andre forklaringer, er det vanskelig å si noe sikkert om.

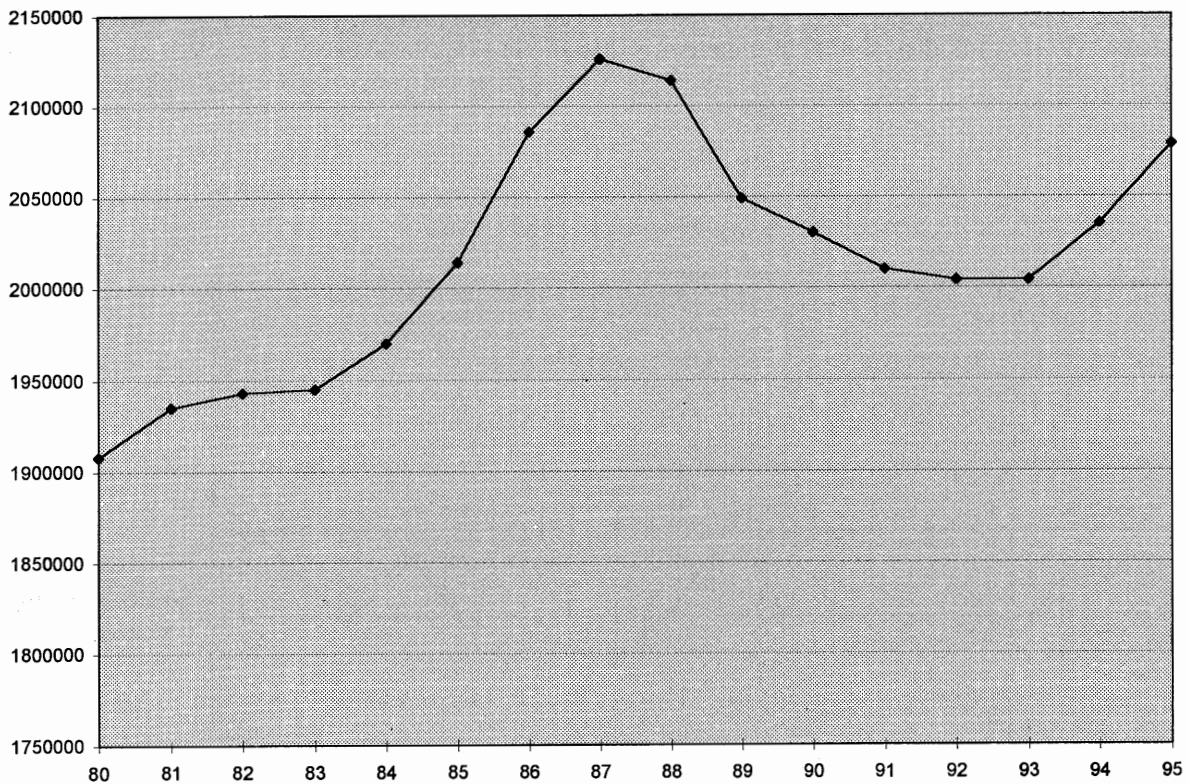
Tabell 1 Beståtte fag-/svenneprøver og nye lærekontrakter 1980 - 1985



Kilde: SSBs utdanningsstatistikk.

* Hovedgrunnen til at antall beståtte prøver er høyere enn antall lærekontrakter er at prøver avlagt etter § 20-ordningen kommer i tillegg.

Tabell 2 Sysselsetting 1980 - 1985



Kilde: SSBs arbeidsmarkedsstatistikk.

NORUT Samfunnsforskning har gjort en nøyere analyse av hvem som inngikk kontrakt i hvilke fag, fordelt på kjønn og alder. Resultatet som framkommer av tabell 3 nedenfor, viser to viktige forhold. Mer enn 50% av alle lærlinger var i 1994 mellom 20

og 24 år og nesten 25% var mer enn 25 år (NORUT 1995). Kun 1 av 5 var jenter. Lærlingordningen var før 1994 i all hovedsak en opplæring for voksne menn.

Tabell 3 Fordeling av lærlinger på fag, alder og kjønn i 1994

Fag kategorier	Alle		16-19 år		20-24 år		25-29 år		30-67 år	
	ALLE	Kv	ALLE	Kv	ALLE	Kv	ALLE	Kv	ALLE	Kv
Byggfag	3709	55	720	3	2339	29	461	12	189	11
Elektrofag	3152	139	447	13	2038	97	511	19	156	10
Formgivningsfag	2736	2117	533	453	1595	1271	437	289	171	104
Helse- og sosialfag ..	388	364	24	24	126	119	52	44	186	177
Hotell- og nærings- middelfag	2723	1308	887	396	1371	709	284	114	181	89
Kjemi- og prosessfag	442	88	79	6	236	48	80	19	47	15
Mekaniske fag	4436	158	1040	17	2434	65	531	40	431	36
Naturbruk	346	31	36	0	148	16	74	8	88	7
Tekniske byggfag	2268	67	469	8	1308	46	332	9	159	4
Trearbeidsfag	1250	198	120	7	388	69	285	47	457	75
Økonomisk/adm. fag	76	38	13	4	52	27	8	5	3	2
Andre ²	225	9	40	3	125	3	27	3	33	0
Totalt	21751	4572	4408	934	12160	2499	3082	609	2101	530

² Bygg/anlegg uten fordypning, bygg/anlegg grunnarbeid, glassfag bygningsglassmester, glassfag bygningsglass, glassfag fasademontør, optiker, plastformer, produksjonsgartner, replagerfaget.

Kilde: SASA, gjengitt i NORUT-rapport 95

Kort oppsummert kan sies at et dominerende trekk ved fagopplæringen før Reform 94 er at opprettelse av læreplaner varierte sterkt over tid og var på et lavpunkt rundt 1990. Mangelen på læreplaner gav som resultat at en stor del av elevene ikke fikk fullført sin utdanning og ble gående på kryss og tvers i utdanningssystemet. Sammen med en dårlig tilpasset tilbudsstruktur førte dette til svak gjennomstrømming.

Problemene med et stort antall omvalg og svak gjennomstrømming førte til at regjeringen i 1989 nedsatte et utvalg ledet av Kari Blegen, som skulle vurdere videregående opplæring. Utvalget avga innstilling i 1991; NOU 4:1991 Veien videre, der blant annet problemene med gjennomstrømmingen ble dokumentert. Regjeringen fulgte opp med St meld nr 33 (1991-92) Kunnskap og kyndighet.

1.3 FAGOPPLÆRINGEN I ANDRE LAND

Yrkesutdanning i Europa for aldersgruppen 16-20 år kan deles i to hovedkategorier: en skolebasert yrkesutdanning med mer eller mindre praksis og en fagopplæring basert på en lærlingordning. I noen land lever begge disse utdanningene side om side. I de fleste land gir den skolebaserte modellen opplæring til flertallet av ungdommen.

Lærlingordningen i Europa har felles røtter i middelalderens håndverkslaug. Men det kan i dag være vanskelig å snakke om et felles europeisk lærlingsystem. Fellestrekkene er at lærlingordningen med noen få unntak forutsetter en kombinasjon av bedrifts- og skoleopplæring. Skoleopplæringen er i de fleste tilfellene avgrenset til 1-2 dager pr. uke i snitt. I de fleste landene hvor lærlingordningen er gitt en formell status, fungerer den som inngangsport til de respektive fagene, eventuelt som en forutsetning for å sette i gang egen virksomhet.

I enkelte land som Tyskland, Østerrike og Danmark, kan lærlingordningen vise til ubrutte tradisjoner som strekker seg tilbake til middelalderen. I disse landene danner lærlingordningen basis for yrkesutdanningssystemet, og ordningen har fotfeste ikke bare innenfor håndverksfagene, men også i industri og tjenesteytende sektorer. I andre land er lærlingtradisjonene knyttet til små og mellomstore håndverksbedrifter. Dette gjelder f.eks. Frankrike, Italia og Belgia. I Portugal og Spania har lærlingordningen aldri spilt noen rolle innenfor det formelle opplæringssystemet. I Sverige og Finland forsvant lærlingordningen som følge av utdanningspolitiske reformer på 1960- og 1970-tallet. Her ble funksjonene overført til de skolebaserte yrkesutdanningene. I Finland er lærlingordningen gjeninnført som et supplement til den skolebaserte yrkesopplæringen.

I det følgende blir det fokusert på generelle utviklingstrekk og forhold knyttet til omfang, struktur og finansiering når det gjelder fagopplæringen i Europa, først og fremst innenfor EU.

Utviklingstrekk

Lærlingordningens popularitet i bedrifter og blant unge mennesker synes å være noe blandet. I mange land dreier det seg om en forskyvning mellom lærlingsystemet og de skolebaserte utdanningene. I løpet av 1970- og 1980-årene har de fleste medlemslandene styrket de skolebaserte tilbudene innenfor yrkesrettet utdanning, fra videregående opplæring og til universitetsnivå.

Som virkemiddel i utdanningspolitikken og når det gjelder lovgivningen, synes lærlingordningen innenfor en rekke europeiske land, til tross for store forskjeller, å oppleve en form for renessanse. Siden 1987 har 12 av medlemslandene i EU gjennomført reformer som gir ordningen en mer framtrædende plass. I dag er det innenfor så godt som alle EU-land et lovverk som eksplisitt definerer lærlingenes plikter og rettigheter.

Det kan videre synes som om bedrifter i en rekke land vurderer kostnadene knyttet til lærlingsystemet på en ny måte. I lys av endrede produksjonsformer med mindre standardisering, økende kompleksitet og større krav til den enkeltes kompetanse, vurderes investering i grunnopplæring som mindre fristende enn å investere i etter- og videreutdanning. Oppgaven med å oppdatere og fornye kompetansen i bedriften blir viktigere.

EU har i rådsvedtak «On the quality and attractiveness of vocational education and training» i desember 1994 fokusert på fag- og yrkesopplæring som et vesentlig bidrag til verdiskapning og sysselsetting.

Rådet la bl a disse prinsippene til grunn:

- Lik rett til grunnleggende fagopplæring for alle unge.
- God kvalitet i yrkesutdanningen skal forberede unge til faglig arbeid.
- Bredt spekter av muligheter til yrkesutdanning.
- Muligheter for jobb er sentralt for unges valg av en yrkesutdanning.
- Yrkesutdanning bør være attraktiv for all ungdom og ikke bli ansett som en annenrangs utdanning.
- Yrkes- og allmennutdanning skal likestilles, og yrkesutdanningen bør fremme generelle kvalifikasjoner og sosiale ferdigheter.
- Videreutdanning innenfor yrkesutdanningene er sentralt.
- Yrkesutdanningene bør gi rom for mobilitet, og språkopplæring bør inkluderes.

Omfanget av fagopplæringen innenfor EU

Tabell 4 Antall lærlinger i EU-landene 1980-92.

	1980	1985	1990	1992
Belgia	11106	13865	10896	10584
Danmark	31890	43136	36875	38340
Finland	—	—	—	—
Frankrike	228800	213563	220326	206000
Hellas	9629	10078	11795	(ca.) 15000
Irland	22475	17229	14690	15467
Italia	—	547023	529741	505734
Luxembourg	2813	1773	1335	1274
Nederland	73664	75338	149143	137400
Portugal	—	45	10478	17901
Spania	—	—	—	—
Storbritannia	—	375000	352000	325000
Sverige	—	—	—	—
Tyskland	1712716	1831501	1476880	1388322
Østerrike	194089	169921	145516	(ca) 140000

Kilde: CEDEFOP, 1995a³

³ CEDEFOP står for «Centre européen pour le développement de la formation professionnelle». Dette er et EU-organ som har et spesielt ansvar for fag- og yrkesopplæring. Norge er med i CEDEFOP gjennom EØS-avtalen. CEDEFOP driver bl a med komparative analyser av yrkesopplæringen i deltakerlandene.

Som det framgår av tabell 4, har antall lærlinger i stort sett alle EU-landene sunket i perioden fra 1985 fram til 1992, med unntak av Hellas, Portugal og Nederland. Noe av nedgangen skyldes til en viss grad en reduksjon i aldersgruppen, men det forklarer ikke alt. I 1985 var det jevnt over høgkonjunktur i Europa, mens det i 1992 var lavkonjunktur. Dette kan forklare en del av reduksjonen og viser at også i andre land synes lærlingordningen å være konjunkturtsatt.

Nederland er det eneste landet innenfor EU hvor antallet lærlinger har økt markert, noe som synes å ha sammenheng med omfattende modernisering av systemet og introduksjon av nye yrker og profesjonsgrupper innenfor ordningen. Særlig har dette vært merkbart innenfor administrative og handelsrelaterte fagområder. Det har også vært av betydning at arbeidsledige har kunnet gjøre bruk av systemet.

Det ser ut til at Norge gjennom Reform 94 i motsetning til EU-landene har klart å reversere utviklingen.

Tabell 5 Totalt antall elever i videregående opplæring og fordeling mellom ulike former for videregående opplæring, EU 1992

	Antall registrert innenfor videregående opplæring	Andel elever innenfor yrkesutdanning (%)	Andel lærlinger i forhold til tot. ant. i yrkesutd. (%)
Belgia	609523	65	0,1
Danmark	220990	56	45
Finland	256706	61	3-4
Frankrike	2362260	31	8,7
Hellas	422181	34	3,5
Irland	164971	23	9,4
Italia	2858804	67	17,7
Luxembourg	10631	64	12,0
Nederland	773000	70	17,8
Portugal	395670	27	4,5
Spania	2764266	41	—
Storbritannia	4177092	56	7,8
Sverige	313662	73	—
Tyskland	2873625	80	48,3
Østerrike	362926	80	38,5

Kilde: Eurostat 1994, CEDEFOP 1995a og b

Som det går fram av tabell 5, utgjør lærlinger i Tyskland, Danmark og Østerrike fremdeles en stor andel av unge registrert innenfor videregående opplæring, selv om antallet har vært fallende på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet. I de andre landene i EU befinner majoriteten av ungdommen seg i skolebaserte løp, enten yrkesfaglige eller allmennfaglige.

I de fleste EU-land er ungdom mellom 16 og 18 år målgruppe for lærlingordningen. Det ser imidlertid ut til at det er en generell tendens til at lærlingenes gjennomsnittlige alder øker, og at stadig fler tar læretid og fagutdanning etter avsluttet videregående opplæring i skole. Både i Tyskland og Frankrike ligger gjennomsnittsalderen på nye lærlinger mellom 19 og 20 år og i Nederland er hele 44,2% av alle lærlinger over 20 år. Også i forhold til en generelt sett økende alder for ungdom som inngår lærekontrakt, har Norge klart å snu tendensen ved å øke antall lærekontrakter for unge under 19 år fra ca 700 i 1995 til nesten 6500 i 1996. Tallene er hentet fra NIFUs rapport «Om rekruttering og gjennomstrømming i videregående opplæring etter Reform 94», februar 1997.

Struktur

I enkelte av EU-landene ser det ut til å være en klar tendens i retning av å redusere antall fagområder innenfor lærlingordningen. Det etableres bredere opplæringsområder. Tyskland har redusert antall fag med nesten hundre, Danmark fra 160 til 86 og Frankrike fra 299 til 236. Nederland har gått motsatt vei og økt antallet fra 35 til 400. Dette skyldes nye områder som knyttes til lærlingordningen. Lærlingordningen er fremdeles sterkt knyttet til håndverk og industri, det vil si den vareproduserende delen av arbeidslivet. Selv om lærlingordningen eksisterer innenfor primærnæringene landbruk og fiske, utgjør disse en marginal del. Annerledes er det med servicesektoren hvor lærlingordningen har styrket sin posisjon de siste 10-15 årene.

Tabell 6 viser de 4 største fagområdene innenfor lærlingordningen i en del EU-land.

Tabell 6 De fire største fagområdene i noen EU-land.

Medlemsland	Lærefag/-område
Belgia	Varehandel, Personlig service og hygiene, Metallarbeid, Mekaniske fag
Danmark	Varehandel og kontor, Metallarbeid, Bygg, Næringsmiddel
Frankrike	Hotell, Varehandel, Personlig service og hygiene, Baker og konditori
Hellas	Bilmekaniker, Elektrofag, Maskin, Frisør
Irland	Hotell, Bygg, Elektrofag, Bilmekaniker
Italia	Varehandel, Handelsfag
Luxembourg	Varehandel og kontor, Personlig service og hygiene, Bygg, Mekaniske fag
Nederland	Bilmekaniker, Elektrofag, Metallarbeid, Handelsfag
Portugal	Personlig service, Hotell, Bank og finans
Storbritannia	Metallarbeid, Bygg, Hotell, Bank og finans
Tyskland	Handel og kontor, Metallarbeid, Elektrofag, Bygg
Østerrike	Varehandel, Frisør, Kontor, Hotell og restaurant

Tilsvarende for Norge vil være mekaniske fag, byggfag, elektrofag og formgivingsfag. Som det framgikk av tabell 5, tar ungdom i flere EU-land en yrkesutdanning som helt og holdent er skolebasert. I Sverige er dette den eneste formen for yrkesutdanning. Utdanningen foregår ved 638 videregående skoler med tilbud innenfor 16 nasjonale programmer av hvilke 14 er yrkesrettet. Innenfor de yrkesorienterte programmene, skal minst 15% av totaltiden brukes til opplæring på arbeidsplass.

Den danske yrkesopplæringen blir som regel beskrevet som et vekselutdanningssystem. Lærlingen veksler mellom opplæring i skole og bedrift. Normalt skal ikke læretiden overstige 4 år, og maksimalt 20% av denne skal gjennomføres i skole. På samme måte som i Norge er det gitt mulighet for elever/lærlinger som ikke får læreplass i bedrift til å få en «skolepladsforlagt praxisopplæring» som leder fram til fagbrev.

I Tyskland er «dual»-systemet basert på den samme form som i Danmark, med veksling mellom skole og bedrift. Dette er den klart viktigste delen av fagarbeideropplæringen. Problemet med å skaffe læreplasser i enkelte fag, og det å gjøre ordningen attraktiv for ungdom, har ført til oppretting av egne

opplærings sentra basert på et samarbeid mellom bedriftene. Disse er delvis offentlig finansiert. I både Danmark og Tyskland stilles det krav om opplæring i allmennfag.

Finansiering

Finansieringsmekanismene er meget ulike i EU-landene. De er kompliserte og involverer som oftest både det offentlige, bedriftene og lærlingen selv. Det offentlige dekker som regel kostnadene knyttet til skoleopplæringen. I Frankrike og Irland blir lærlingsystemene subsidiert gjennom en kollektiv avgift pålagt alle arbeidsgivere.

Generelt ser det ut til at arbeidsgiverne dekker det vesentlige av kostnadene (lærlinglønn), men akkurat som i Norge er det forventet at lærlingenes bidrag til verdiskaping skal kompensere for dette.

I de fleste EU-landene får arbeidsgiverne dekket sosiale kostnader forbundet med det å ha lærlinger, og i enkelte land kan arbeidsgiverne også ha visse skattefordeler av dette.

Særskilt om ordningen i Danmark

I Danmark betales lærlinglønnen ut fra et kollektivt fond, Arbeidsgivernes Elevrefusjon (AER). AER ble opprettet ved lov i 1977, og omfatter alle private arbeidsgivere som omfattes av lov om Arbeidsmarkedets Tilleggspensjon. AER-ordningen er revidert i 1996, og nye statutter er vedtatt fra og med nyåret 1997.

- AER er en solidarisk ordning som skal redusere den økonomiske belastningen som ligger i det å ta inn lærlinger. Ordningen er lovhjemlet.

- Samtlige arbeidsgivere som er omfattet av lov om Arbeidsmarkedets Tilleggspensjon, har rett til lønnsrefusjon og tilskudd. Arbeidsgiverne har plikt til innbetaling av bidrag til AER.
- Det årlige bidraget fastsettes av finansloven.

Bidrag beregnes og kreves kvartalsvis av Arbeidsgivernes Elevrefusjon på grunnlag av samlede bidrag til Arbeidsmarkedets Tilleggspensjon. Staten dekker en andel av Arbeidsgivernes Elevrefusjons utgifter til lønnsrefusjon.

Oppsummering

Ytterpunktene i yrkesopplæringen innenfor EU er mellom et totalt skolebasert utdanningsforløp (Sverige) og et opplæringsforløp basert på en sterk lærlingordning med en kombinasjon av skole- og bedriftsbasert opplæring (Tyskland, Østerrike og Danmark). Det har vært en generell nedgang i antall lærlinger, dels fordi flere ungdommer velger høgere utdanning, dels fordi skolebasert yrkesopplæring har tatt over og dels fordi det har vært vanskelig å skaffe læreplasser i bedrift.

Antall fag er redusert i mange land, mens nye fagområder er knyttet til lærlingordningen.

Offentlige midler går i stor grad til skoledelen av yrkesopplæringen. Arbeidslivet betaler for den bedriftsbaserte opplæringen. I noen grad er arbeidsgiver gitt avgiftslette for å ha lærlinger, og det finnes kollektive ordninger mellom bedrifter for å understøtte lærlingordningen. EU har en politisk målsetting om å gjøre yrkesutdanningen mer attraktiv og populær blant ungdom som et ledd i verdiskaping og sysselsetting.

2 Lærlingordningen - Oppsummering av erfaringer fra Reform 94

Arbeidet med å planlegge, tilrettelegge og gjennomføre første års formidling av lærlinger i Reform 94 har vært meget omfattende. Dette kapitlet omtaler det arbeidet som har foregått på de ulike nivåene i utdanningssystemet, resultatet av formidlingen i 1996 gjennomgås og de erfaringene som er gjort, oppsummeres. Omtalen og oppsummeringen base- res på rapporter fra fylkeskommunene og et evalu- ringsseminar som departementet har holdt med fyl- keskommunene, partene i arbeidslivet og lærer- og elevorganisasjonene. Det blir også vist til resultater fra den forskningsmessige evalueringen av Reform 94. Dette gjelder i hovedsak rapporter fra Gruppe for flerfaglig arbeidslivsforskning (AHS) 1997, Norsk institutt for studier av forskning og utdanning (NI- FU), 1997, og Arbeidsforsknings-instituttet (AFI), 1997.

Det er grunn til å understreke det omfattende ut- viklingsarbeidet som har foregått og den store inn- satsen som er lagt ned.

2.1 ARBEIDET MED Å SKAFFE LÆREPLASSER I REFORM 94

Planlegging og tilrettelegging i fylkeskommunene

Det er fylkeskommunene som etter loven skal plan- legge og drive videregående opplæring og oppfylle den enkeltes rett til denne type opplæring. Derfor er det fylkeskommunene som har den største forplikt- elsen til å skaffe fram nok læreplasser. I tråd med den frihet kommunesektoren har til selv å velge organi- sering av sine oppgaver, har det vært til dels store variasjoner mellom fylkeskommunene i organisering- en av lærlingordningen:

- De fleste fylkeskommunene startet planlegging- en og arbeidet med inntak av lærlinger i Reform 94 3-5 år i forveien.
- Mange fylkeskommuner organiserte arbeidet i egne prosjekter der arbeidslivets organisasjoner ble trukket aktivt med.
- Bemanningen til å forestå arbeidet med å tilrette- legge for lærlinginntaket etter Reform 94 har va- riert mellom fylkeskommunene. I en fylkeskom- mune ble bemanningen økt med 15, mens den ble redusert i en annen med 1/2 stilling (NORUT 1995).
- Alle fylkeskommuner har drevet et meget omfat- tende informasjonsarbeid vis a vis arbeidslivet.
- Noen fylkeskommuner startet tidlig med å kon- takte potensielle lærebedrifter og inngikk inten- sjonsavtaler allerede i 1993.
- Flere fylkeskommuner har brukt den generelle etterutdanningen i Reform 94 som et strategisk informasjons- og mobiliseringsverktøy rettet mot bedriftene.

- Noen fylkeskommuner har benyttet opplærings- kontorer og -ringer bevisst i planleggingsarbeid- et. (AHS 1997 og AFI 1997).
- Det har i flere fylkeskommuner vært nær kontakt med politisk og administrativ ledelse i primær- kommunene for å etablere læreplasser i kommun- al sektor. (AHS 1997).
- Fylkeskommunene har i liten grad forberedt de videregående skolene på å ta del i arbeidet med å skaffe læreplasser.
- Noen få fylkeskommuner har bevisst brukt ut- plassering av elever i videregående kurs I som et middel til å skape kontakt mellom elever og po- tensielle lærebedrifter.
- Elevene har i liten grad blitt oppfordret til selv å aktivisere seg for å skaffe lærekontrakt. (AHS 1997)
- Linda fagopplæring, som er det interfylkeskom- munale dataverktøyet for å administrere lærling- formidlingen, har ikke fungert tilfredsstillende, verken som planleggingsredskap eller formid- lingsredskap.

Arbeidslivspartenes arbeid med å skaffe læreplas- ser

Landsorganisasjonen (LO), Næringslivets Hovedor- ganisasjon (NHO), og Kommunenes Sentralforbund (KS) har arbeidet aktivt for å nå de måltall som ble satt for Reform 94. NHO har både sentralt, ved fyl- kesforeningene og gjennom NHOs landsforeninger (bransjeorganisasjonene) gitt arbeidet med å skaffe læreplasser høy prioritet. Arbeidet har bestått i bl.a. å drive informasjonsvirksomhet, kartlegge bedrifte- nes behov for lærlinger og å etablere et utstrakt sam- arbeid med fylkeskommunene.

NHO satte som mål å skaffe ca 14000 læreplas- ser i privat sektor i 1996. Særlig har det vært satsset på kampanjen «Volum 96» som ble startet i 1993, med sikte på å skaffe læreplasser i de større bedrifte- ne.

KS har satt som mål å få 5000 nye læreplasser pr. år i kommuner og fylkeskommuner fra og med 1996. KS har arrangert en rekke konferanser for po- litisk og administrativ ledelse i fylkeskommunene og spørsmålet om læreplasser har vært på dagsorden for ordførere og rådmenn på egne konferanser. Flere brosjyrer med særskilt informasjon om lærlingord- ningen og tema knyttet til Reform 94 er sendt ut til kommuner og fylkeskommuner. Særlige støttetiltak rettet mot de nye fagene i helse- og sosialsektoren er iverksatt.

LO har kanalisert mye av sitt eksterne arbeid med lærlinger gjennom forbundene i LO. Det er ar-

rangert møter i alle fylker med lokale fagforeninger hvor også NHO og yrkesopplæringsnemndene har vært invitert.

Formidlingsprosessen

Fylkeskommunene har valgt forskjellige tidsskjemaer og rutiner for søkning og formidling. Selve formidlingsprosessen har også foregått forskjellig:

- Noen fylkeskommuner har vektlagt et stramt og sentralisert opplegg der all formidling har foregått via yrkesopplæringsnemnda.
- Antall formidlingsrunder har variert og flere fylkeskommuner endret planene og gikk tidlig over til å formidle enkeltsøkere til læreplasser.
- Noen fylkeskommuner har lagt vekt på å formidle elever med rett først og deretter elever uten rett (AHS 1997).
- Noen fylkeskommuner har valgt å formidle en søker pr. intensjonsavtale, andre fylkeskommuner har formidlet opptil fem søkere pr. intensjonsavtale.
- Rutinene i fylkeskommunene og i bedriftene for å etablere kontakt mellom søkere og bedrifter har vært forskjellige. Det har vært en påtakelig treghet i prosessen: søkning - formidling - intervju - lærekontrakt/ikke lærekontrakt - tilbakemelding.
- Søkere møtte ikke til intervju, fordi de enten ikke hadde skjönt alvoret, ikke ønsket det, skulle på ferie osv.
- Svært mange søkere ga ikke tilbakemelding til verken bedrift eller fylkeskommune om de aksepterte tilbudet om læreplass. Noen hadde sagt ja til flere plasser, og flere var flyttet da fylkeskommunene forsøkte å få tak i dem.
- De fleste fylkeskommunene har prioritert å formidle fylkets egne elever først.
- Manglende dataverktøy for gjennomføring av formidlingsprosessen har vært en av de største hindringene og er gjennomgående for alle ledd i prosessene fylkeskommunene har vært gjennom.

Samarbeid mellom fylkeskommunene

Samarbeidet om formidling over fylkesgrensene har vært varierende. Fylkeskommunene har etablert samarbeidet i tre prosjekter: et prosjekt for fylkene fra Møre og Romsdal og nordover (Prosjekt Nord), et prosjekt for Oppland, Hordaland, Akershus og Oslo og et prosjekt for de øvrige fylkeskommunene (Prosjekt Sør).

Forholdsvis få søkere har vært formidlet over fylkesgrensene i disse tre prosjektene, til sammen ca 500. Siden det ble så mye forsinkelser i formidlingsprosessen i de enkelte fylkeskommunene, ble utveksling mellom fylkeskommunene lite aktuelt. De fleste fylkeskommuner ønsket først å ha oversikt over og kontroll med plassering av egne søkere i eget fylke. Deretter kunne de ta i mot søkere utenfra, eller formidle egne søkere til andre fylkeskommuner. Denne kontrollen hadde ikke fylkeskommunene

før sent på høsten. De lærlingene som har fått læreplass i andre fylkeskommuner, har stort sett skaffet seg det på eget initiativ.

Informasjonsvirksomhet

Det har vært lagt ned et omfattende informasjonsarbeid om den nye lærlingordningen overfor bedrifter og elever både fra sentralt og fylkeskommunalt nivå. Fylkeskommunene startet tidlig opp med ulike informasjonstiltak. Det har vært gjennomført møter hvor bedriftsledere og bransjer har vært tilstede, flere fylkeskommuner har brukt mye tid til dette. Ulike media har vært tatt i bruk, og mye informasjonsmaterieell er utviklet.

Det har vært vanskelig å nå uorganiserte bedrifter med informasjon. En undersøkelse foretatt av departementet (Feedback Research, februar 1996) viste tydelig at kunnskapen om Reform 94 og lærlingordningen er mindre i disse bedriftene enn i de bedrifter som er organisert.

Partene i arbeidslivet har gjennom sine kontaktnett stått for en betydelig del av informasjonen til arbeidslivet, og har vært viktige støttespillere for fylkeskommunene. Næringslivets Hovedorganisasjon har f.eks. gjennomført en egen landsdekkende informasjonskampanje hvor elevorganisasjonene ble trukket med.

Faglig og geografisk misforhold mellom elevenes søkermonstre, tilbud i skole og tilbud om læreplass

Fylkeskommunene har i ulik grad dimensjonert sine tilbud på grunnkurs og videregående kurs I ut fra framtidig tilgang på læreplasser. De fleste har vektlagt søkerens prioriteringer framfor å vurdere mulig tilgang på læreplass. I gjennomsnitt har mer enn 90% av elevene fått innfridd sitt første ønske både på grunnkurs og på videregående kurs I. I flere fylkeskommuner har det vært et spenningsforhold mellom politiske målsettinger om et desentralt og bredt skoletilbud og signaler fra næringslivet om behov/ikke behov innenfor enkelte bransjer. Flere fylkeskommuner har hatt en politisk målsetting om å prioritere ungdommens første ønske ut fra hensynet til motivasjon, og dermed minske tendensen til omvalg (AHS 1997 og AFI 1997). Samarbeidet om dette mellom de fylkeskommunale avdelingene som tradisjonelt har hatt ansvaret for henholdsvis skoledelen og bedriftsdelen av opplæringen, har variert. Det har også samarbeidet med næringslivets organisasjoner.

Siden vår og sommer 1996 var første gang formidling ble foretatt som del av Reform 94, forelå det ikke erfaringstall fra tidligere år som kunne gi opplysninger om tilgangen på læreplasser i det enkelte fag. Elevene har derfor i liten grad fått råd om å søke seg til fag hvor tilgangen på læreplasser har vært god.

Misforholdet mellom søkerens valg og tilgjengelige læreplasser er ellers omtalt i 2.2.

Statens innsats

Departementet har lagt ned et betydelig arbeid for å legge forholdene til rette for å nå Reform 94s målsetting om 17000 læreplasser. Det har vært iverksatt et omfattende informasjonsarbeid, struktur og faginnhold er tilpasset framtidens behov for faglært arbeidskraft og rammebetingelsene for lærlingordningen er lagt til rette.

De økonomiske rammene for opplæring i bedrift er bedret. Departementet har i takt med at de nye læreplanene i Reform 94 trådte i kraft, innført et nytt tilskuddssystem for de lærlinger som kommer inn under fylkeskommunenes ansvar. Tilskuddssystemet besto i 1996 av et basistilskudd til lærebedriftene på 53000 kroner pr lærling pr år med opplæring og et kvalitetssikringstilskudd på 7500 kroner pr lærling pr år i lærekontraktstiden, maksimum 15000 kroner.

I tillegg er følgende tiltak iverksatt:

- Nødvendige rammevilkår er fastsatt gjennom lovendringer og forskrifter.
- Det er foretatt justeringer i regelverket slik at bedriftene får kvalitetstilskuddet dersom lærlingen består den praktiske delen av fagprøven. Det er utviklet et nytt og moderne sett av gjennomgående læreplaner som gjelder både skoledelen og bedriftsdelen av opplæringen. En omfattende etter- og videreutdanning av rådgivere i grunnskolen og videregående skole er gjennomført. Her har yrkesveiledning vært et sentralt tema.
- Det er for første gang utviklet og under gjennomføring en meget omfattende etterutdanning av instruktører i bedrift. Over 11000 instruktører har gjennomført etterutdanning i grunnmodulen «Instruksjon og veiledning». Dette har skjedd i nært samarbeid med fylkeskommunene, som har hatt ansvar for gjennomføringen.
- Støtte- og veiledningsmateriell spesielt rettet mot lærebedrifter er utviklet sammen med en egen «Veiviser for lærlinger».
- Det er gitt mulighet for at ungdom som ikke vil klare å oppnå full fagkompetanse, kan få dokumentert delkompetanse.
- Det er tilrettelagt for overgangstiltak med redusert læretid for elever som gikk ut av videregående kurs II etter gammel ordning, slik at disse elevene ikke skal oppta læreplasser i for lang tid.
- Tre omfattende informasjonskampanjer ble iverksatt i 1996 for å øke antall lærebedrifter og for å få bedrifter til å tegne lærekontrakter.
- Det har vært innhentet statistikker fra fylkeskommunene fortløpende for å følge arbeidet med intensjonsavtaler og med formidlingen. Statistikken har vært bearbeidet og landsoversikter har vært sendt fylkeskommunene og partene i arbeidslivet. Dette har muliggjort tiltak overfor enkelte bransjer og lagt til rette for formidling over fylkesgrensene.

Særlig om lærlingarbeidet i staten

Staten har, på lik linje med det private næringsliv og kommunesektoren, forpliktet seg til å ta sin del av ansvaret for å skaffe til veie læreplasser. Hovedansvaret for å initiere og koordinere dette arbeidet er lagt til planleggingsministeren.

Hovedsammenslutningene/Norsk lærerlag og Planleggings- og samordningsdepartementet har etablert et fast samarbeidsforum som skal bidra til å styrke arbeidet med fagopplæringen i staten. Det er utviklet et kontaktnett av personer i departementene og de store etatene, og det er opprettet et forum for de statlige arbeidsgiverrepresentantene i opplæringsrådene.

Ved tariffoppgjøret 1993 ble 25 millioner kroner avsatt til stimuleringstiltak for lærlingarbeidet i staten. Pengene ble senere overført til tariffperiodene 1994-95 og 1995-96. Fra disse midlene er det pr. dato bevilget nesten 25 millioner kroner til prosjekter som er opprettet med det siktemål å gjøre etatsfag om til fag underlagt lov om fagopplæring i arbeidslivet, iverksette forsøk med å kombinere førstegangstjeneste og fagopplæring i forsvaret og yte støtte til opplæringsråd som fremmer inntak av lærlinger i staten, forskjellige departementale prosjekter, konferanser og informasjonsmateriell.

I det siste tariffoppgjøret ble det avsatt 30 millioner kroner til kompetansetiltak for tariffperioden 1996-98. Av denne summen er det beregnet brukt 7-8 millioner kroner til lærlingtiltak. Retningslinjer for bruk av disse midlene er utarbeidet og drøftet med hovedsammenslutningene.

Forsvaret har etablert forsøksprosjekter hvor ungdom som avtjener sin førstegangstjeneste, kan ta deler av denne som lærling.

Hovedmålet i 1996 var å stille 1000 løpende læreplasser til disposisjon i staten. Pr 1.9.1996 hadde staten 1421 læreplasser (1080 lærlingkontrakter pluss 341 intensjonsavtaler der det ikke var søkere). Statlig sektor nådde dermed sitt mål for 1996.

2.2 LÆREPLASSER - STATUS

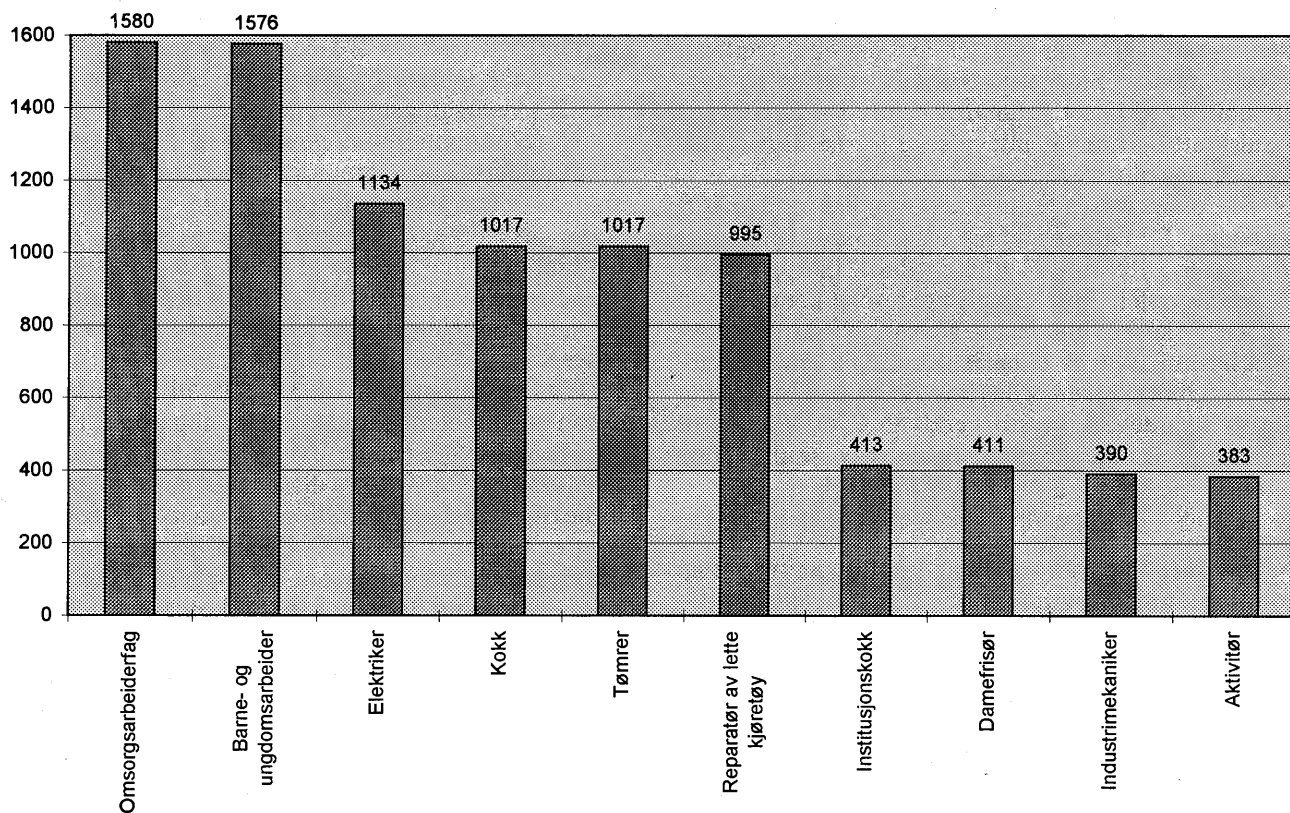
Det er en målsetting i Reform 94 at ca en tredjedel av årskullet skal få videregående opplæring som lærling i lærebedrift. Måltallet for ungdom med opplæringsrett er satt til ca 17000 nye læreplasser hvert år.

Fylkeskommunene rapporterte til departementet i mai 1996 om at det var:

- Registrert i overkant av 16000 søknader om læreplass fra elever som fulgte opplæringen i Reform 94.
- Av disse hadde om lag 10000 rett til videregående opplæring.
- På samme tidspunkt rapporterte fylkeskommunene at de hadde inngått intensjonsavtaler med lærebedrifter om til sammen 15600 læreplasser.

Tabell 8 gir en oversikt over de lærefag som hadde flest søkere i 1996.

Tabell 7 viser en oversikt over de lærefag som hadde flest søkere i 1996. Totalt 8916, dvs ca 58 % av alle søkere



Kilde: KUF

En rapport fra fylkeskommunene over foreløpig status for formidling i 1996⁴ innhentet ved utgangen av september 96 viste:

- Over 16500 nye lærekontrakter var inngått.
- 7000 av disse kontraktene var inngått med voksne søkere som ikke hadde fulgt Reform 94.
- 9550 som hadde fulgt Reform 94, hadde tegnet lærekontrakt. Blant disse utgjorde antallet med rett til videregående opplæring i overkant av 6400.
- Det ble opprettet 278 videregående kurs II-klasser som alternativ for de som ikke hadde fått lærekontrakt og i overkant av 3000 søkere tok i mot tilbud om slik skoleplass.
- Om lag 2700 søkere trakk søknaden sin om opplæringsplass eller takket nei til det tilbudet de fikk.

Mangelen på læreplasser er i hovedsak konsentrert om et relativt lite antall av de 182 fagene under lov om fagopplæring i arbeidslivet. Det gjelder særlig fagene barne- og ungdomsarbeider, reparatør av lette kjøretøy, omsorgsarbeider, kokk og elektriker. Hele

45% av reformelevene som ikke fikk tilbud om læreplass, hadde søkt et av disse fem fagene.

Faglig og geografisk misforhold mellom søkerens valg av videregående kurs I og tilgang på læreplasser

Ved søkingen i 1996 viste det seg at det for enkelte fagområder var dårlig samsvar mellom elevenes faglige bakgrunn og tilgang på intensjonsavtaler. I noen fag var det mangel på søkere og i andre fag var det mangel på intensjonsavtaler. Eksempler på områder hvor det var for få intensjonsavtaler var omsorgsfag, barne- og ungdomsarbeiderfaget og reparatør av lette kjøretøy, mens eksempler på fag hvor det var for få elever var innen kjemi- og prosessfag og kjøttfag. I tillegg til det faglige misforholdet var det et geografisk misforhold ved at det i noen fylker var underskudd på intensjonsavtaler, mens det i andre fylker var overskudd i det samme fagområdet. Et eksempel på slik geografisk misforhold er mekaniske fag hvor det i mange fylker var for få intensjonsavtaler, mens det i Møre- og Romsdal var stort overskudd på intensjonsavtaler.

Beregninger departementet har gjort, viser at ved full utnyttelse av alle intensjonsavtalene ville det teoretisk være mulig å oppnå ca 2000 flere læreplasser. Det ville innebære at lærlingene fikk tilbud om

⁴ Tallene innhentet fra fylkeskommunene kan være noe usikre, fordi systemet Linda-fagopplæring ikke har fungert tilfredsstillende. Det er grunn til å anta at de endelige totaltall for 1996 ligger 500-1000 lærekontrakter høyere.

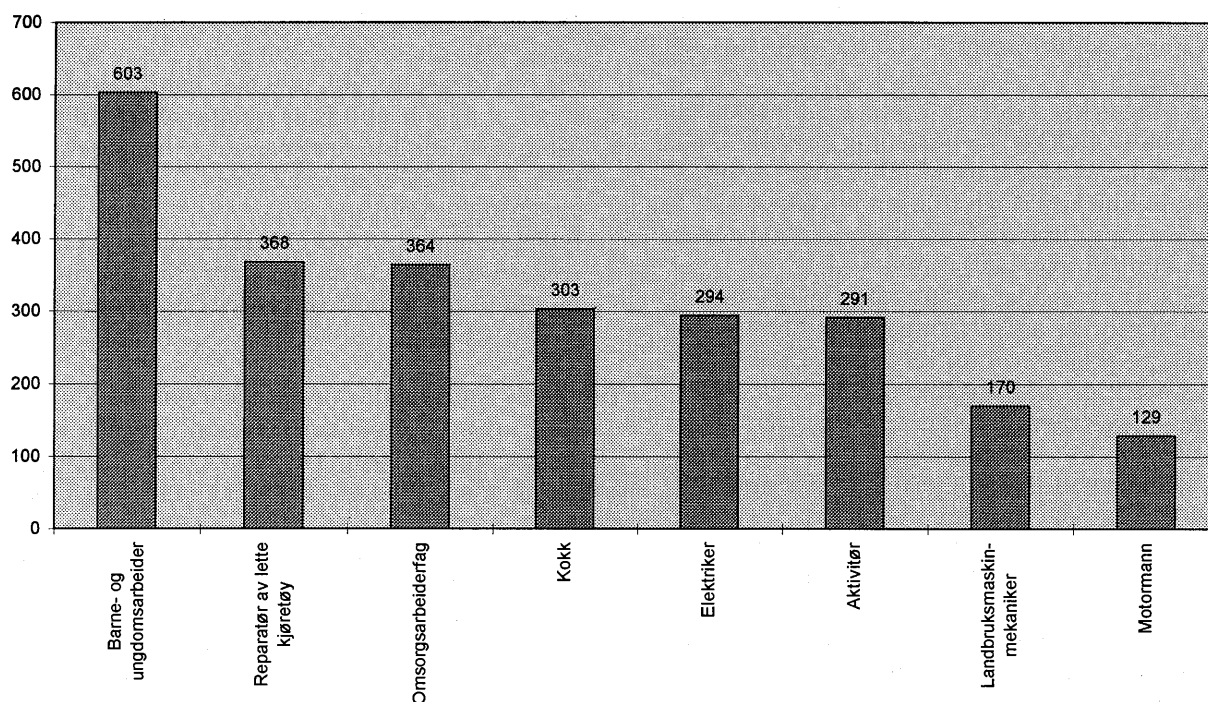
læreplass i fag som bygger på det VK I kurset som er gjennomført, men ikke nødvendigvis førsteønsket. Lærlingene måtte også flytte dit det var ledige lære-plasser.

Resultatet fra formidlingen i 96 viser at av ca 15 500 intensjonsavtaler pr 1. mai 1996 er nesten 14 500 omgjort til lærekontrakter. Dette betyr at det

opprinnelige misforholdet mellom VK I-evenes fagbakgrunn og tilgjengelige læreplasser langt på vei er blitt kompensert ved at kontrakter er tegnet med lærlinger som ikke har fulgt grunnkurs og VK I i reformen.

Tabell 8 gir en oversikt over de lærefagene som hadde størst mangel på intensjonsavtaler.

Tabell 8 Lærefag med mer enn 100 manglende intensjonsavtaler pr. 2. mai 1996. Totalt 2522, dvs 71% av manglende avtaler totalt



Kilde: KUF

2.3 ALTERNATIV OPPLÆRING I VIDEREGÅENDE KURS II

Reform 94 gir ungdom mellom 16 og 19 år rett til et tilbud om videregående opplæring som kan føre fram til studie-, yrkes- eller delkompetanse. «2+2» er hovedmodellen for fag under lov om fagopplæring, dvs 2 år i skole og 2 år i bedrift. Dersom det ikke er mulig å framskaffe læreplasser som bygger på det løpet rettighetselevne har gjennomført i grunnkurs og videregående kurs I, plikter fylkeskommunen å gi et tilbud om 1 års fulltids opplæring i skole. Omtrent 4 100 elever fikk tilbud om dette høsten 1996 (NIFU 1997). Av disse var det ca 3 000 elever som tok i mot tilbudet og startet sin avsluttende fagopplæring i skole. Oppstartingsstidspunktet for disse klassene ble satt til senest 30. september.

I Budsjett-innst. S. nr. 12. (1996-97) ber Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om en utredning av den kvalitetsmessige situasjonen for elevene i disse klassene. Departementet har innhentet opplys-

ninger fra 17 fylkeskommuner om kvalitetssikringen av dette tilbudet. Det er imidlertid grunn til å understreke at ordningen har eksistert i så kort tid at opplysningene må betraktes som foreløpige. Av 17 fylkeskommuner rapporterer 14 at de totalt har 328 lærere som underviser på de alternative videregående kurs-II tilbudene som er involvert i etterutdannings-tiltak. Dette er en oppfølging av den intensjonsavtalen om utveksling mellom yrkesfaglærere og instruktører som departementet tok initiativ til overfor partene, Kommunenes Sentralforbund og lærerorganisasjonene. Alle de 16 fylkeskommuner som har opprettet alternative videregående kurs II-klasser innen fagområder hvor de tidligere har hatt videregående kurs II-tilbud, opplyser at de har tilpasset verksteder og/eller gått til innkjøp av nytt teknisk utstyr. 12 fylkeskommuner opplyser at de har opprettet alternative videregående kurs II-klasser i fag hvor fylkeskommunen tidligere ikke har hatt tilbud og hvor dette har medført økte kostnader. Departementet vil i forbindelse med budsjettproposisjonen for 1998

komme tilbake med en ny vurdering av ordningen slik den har fungert skoleåret 1996-97.

2.4 VURDERINGER OG OPPSUMMERING

En av målsettingene med Reform 94 har vært å motivere flere ungdommer til å søke yrkesfag. Ved inntaket av det første reformkullet til grunnkurs i 1994 ble 46% tatt inn på yrkesfaglige studieretninger. Foreløpige tall fra inntaket høsten 1996 viser en økning til 54 % som er tatt inn yrkesfag - en forsterket tendens i retning av økt andel elever på yrkesfaglige studieretninger.

Målsettingen var videre at 1/3 av ungdomskullet skulle få sin avsluttende fagutdanning i bedrift. Dette innebærer at i overkant av 17 000 elever skulle få læreplass. Denne høye målsettingen ble ikke nådd. I en analyse av resultatet av fjorårets formidling er det grunn til å trekke fram det positive ved at:

- Reform 94 gir en klar positiv effekt på gjennomstrømningen fra andre til tredje opplæringsår i forhold til situasjonen før reformen. Effekten er særlig sterk på yrkesfagene, der 58% nå følger normal progresjon fra tredje opplæringsår, mens andelen var 30% før reformen.
- Det totale antall nye kontrakter er økt med om lag 60% i forhold til forrige år.
- Innenfor flere nye fagområder er resultatet langt på vei i samsvar med de høye ambisjonene som ble satt på forhånd.
- Fagopplæringen i arbeidslivet er for alvor etablert som en opplæringsordning for ungdom ved at antallet lærlinger som er 18 år eller yngre er tildoblet siden 1995, fra 711 personer under 19 år til 6 459 (NIFU 1997).
- Reform 94 har gjenåpnet denne delen av arbeidsmarkedet for ungdom. Dette har skjedd uten en reduksjon i antallet voksne lærlinger (AHS 1997).
- Antallet jenter med lærekontrakt er økt.

Det er likevel grunn til å bemerke:

- Mangelen på læreplasser er i hovedsak knyttet til noen få fag.
- Manglende samsvar mellom elevens faglige bakgrunn og tilgjengelige læreplasser og geografisk skjev fordeling er en vesentlig årsak til at det ikke ble inngått enda flere lærekontrakter for elever som har fulgt Reform 94.
- Ser en bort fra antall lærekontrakter i nye fag og vurderer totaltallet i forhold til antall lærekontrakter under forrige høgkonjunktur i 1987, synes det å være en rekke fag som ennå ikke har nådd samme omfang. Denne konklusjonen indikeres på bakgrunn av en analyse av tall for Akershus (AHS 1997).
- I underkant av 30% av de elevene som ikke fikk tilbud om læreplass og i stedet fikk et opplæ-

ringstilbud i skole, takket nei til dette tilbudet. De som får tilbud om videregående kurs II i skole som erstatning for opplæring i bedrift, har en langt større sannsynlighet for å si fra seg tilbudet (NIFU 1997).

- En undersøkelse i seks fylkeskommuner hvor gruppen av fremmedspråklige er av et visst omfang, viser at i tre av fylkeskommunene stiller de fremmedspråklige svakere i konkurransen enn søkere med norskspråklig bakgrunn (NIFU 1997).
- Det er innenfor flere studieretninger avdekket forskjellsbehandling av gutter og jenter som søker om læreplass, slik at jenter har dårligere utsikter til å få læreplass enn gutter (NIFU 1997).
- Muligheten til å få læreplass er avhengig av karakterene til elevene i de fleste fylkeskommunene. Oslo og Akershus skiller seg ut fra de øvrige fylkeskommunene ved at karakterene i Akershus spiller liten rolle mens de i Oslo tillegges en særlig stor rolle i forhold til i andre fylkeskommuner (NIFU 1997).

Tidligere i dette kapitlet er noen av tiltakene som har resultert i den store økningen i antall inngåtte lærekontrakter, trukket fram⁵. Det er likevel grunn til å se kritisk på noen faktorer i det arbeidet som har vært gjort.

- Selv om informasjonsarbeidet i Reform 94 har vært meget omfattende på alle nivå, vil det ta tid før en så omfattende reform får «gått seg til». Usikkerhet om de nye ordningene kan føre til vegring mot å ta i mot lærlinger. Det har i informasjonsarbeidet vært særlig vanskelig å nå bedrifter som ikke har vært organisert i Næringslivets Hovedorganisasjon. Det er grunn til å tro at det ligger et potensiale i disse bedriftene.
- Hovedmodellen med to års opplæring i skole og to års opplæring i bedrift bidrar til bedre gjennomstrømning ved at lærlingene oppholder seg kortere tid i bedrift. Dette vil først komme til syne når reformen har virket i to år, og lærlinger etter gammel ordning har avlagt sin fag-/svenneprøve.
- Etterutdanning, formidlingsarbeid, nye læreplaner og annet støttemateriell kan ha ført til at enkelte bedrifter vurderer endringene, forpliktelsene og det faglige ansvaret som så omfattende at de ikke føler seg beredt til å ta imot lærlinger.
- Læreplaner og enkelte avklaringer i forhold til lov og forskrifter kan ha kommet så sent at det har skapt usikkerhet og en avventende holdning i potensielle lærebedrifter.
- Det er åpnet for om lag dobbelt så mange videregående kurs I som departementet la til grunn i

⁵ NIFU uttaler i sin rapport: «Når vi prøver å frigjøre oss litt fra de forventningene som var skapt på forhånd og i stedet ser resultatene i forhold til førsituasjonen, representerer det likevel et stort skritt i riktig retning.» (NIFU 1997)

St.meld. nr. 33 (1991-92). Det betyr at den faglige spesialiseringen i stor utstrekning foregår på videregående kurs I og dermed bidrar til å øke misforholdet mellom elevenes faglige bakgrunn og tilgjengelige læreplaner.

- Fylkeskommunene har satsset betydelige midler og stor arbeidsinnsats på å utvikle og ta i bruk LINDA-fagopplæring. Forsinkelser i utviklingsarbeidet førte til at systemet ikke kunne tas i bruk til formidlingen.
- Formidlingsarbeidet ble mer ressurskrevende og tok lengre tid enn forutsatt i mange fylkeskommuner.
- Rutiner for kommunikasjon mellom fylkeskommunen, bedrift og lærling har vært under innkjøring. Ofte bidro sene svar og tilbakemeldinger, både fra lærebedriftene og fra søkerne, til at formidlingsprosessen tok lang tid. Mange fylkeskommuner hadde også undervurdert behovet for ressurser til formidlingsarbeidet og hadde ikke økt bemanningen til dette arbeidet i tilstrekkelig grad. Ved at formidlingen ble sentralisert i flere fylkeskommuner slik at skolene ikke lenger bidro i arbeidet med å skaffe læreplaner, ble kapasiteten noen steder for liten. Den viktige ressurs som ligger i søkerne egenaktivitet for å skaffe plass, ble heller ikke utnyttet godt nok.
- Mangelen på samordning av rutiner og tidsfrister mellom fylkeskommunene i formidlingsprosessen medførte at mulighetene for formidling ut over fylkesgrensene ikke ble utnyttet fullt ut. Graden av slikt samarbeid har likevel variert innenfor de samarbeidsgrupperingene som er etablert mellom fylkeskommunene. Det er også grunn til å tro at mange av søkerne var dårlig forberedt på at de kunne bli nødt til å flytte for å få læreplan. Mange svarte derfor nei til tilbud om læreplan i en annen fylkeskommune.
- Mange fylkeskommuner har i sine oppsummeringer gitt uttrykk for at det i sterkere grad bør satses på å trekke de videregående skolene inn i formidlingsarbeidet og ikke minst, utnytte faglærernes kontaktnett mot bedriftene.

- Resultatet av formidlingen har vist at mange søkere med svake karakterer ikke har fått tilbud om lærekontrakt. Disse søkerne har fått tilbud om å ta den avsluttende del av fagopplæringen i skolen. Dette kan forsterke en oppfatning av at alternativ opplæring i skole er annenrangs. (NIFU 1997).

Innenfor et fåtall bransjer har det fra enkelte kommet signaler om at mangelen på læreplaner skyldes at reformlærlingene ikke er godt nok kvalifisert. I media har det blitt slått opp at lærlingene kan for lite når de kommer til bedriften, de er for unge, de ikke vet hvordan de skal framstille seg til intervju osv. Dette er påstander som lett oppstår ved store endringer. Lærlingenes alder kan neppe overraske dem som har fulgt med i reformen. Departementet har undersøkt karaktergrunnlaget. Det viser at dette ikke er dårligere enn før reformen, noe som bekreftes av forskningen (NIFU 1997).

Endringer i opplæringsstrukturen og i læreplanene innebærer imidlertid at kunnskapene innenfor de fleste fag er endret for å møte framtidens krav til kompetanse. Innholdet i læreplanene er fastsatt etter forslag fra læreplangrupper der representanter for fagene har deltatt og etter at bl a bransjene har uttalt seg. Det er ikke dokumentert holdepunkter for at lærlingene ikke kan det som er forutsatt og nødvendig når de starter læretiden i bedrift. Slike oppfatninger synes heller ikke å ha vært noe viktig hinder for opprettelsen av læreplaner. Det er grunn til å tro at bedre informasjon om innholdet i læreplanene og om opplæringsstrukturen vil kunne fjerne eventuelle feilaktige oppfatninger om disse forholdene.

Selv om resultatet av formidlingen i 1996 ikke er i samsvar med målet, er det oppnådd svært mye. Det er nedlagt en betydelig arbeidsinnsats og mye nybrottsarbeid er utført. Samtidig finnes det flere forbedringspunkter å ta fatt i før neste års formidling.

3 Veien videre

I kap. 2 er det redegjort for dagens situasjon og foretatt en vurdering av de tiltak og det arbeidet som har vært gjort.

I dette kapitlet blir utfordringene og behovet for læreplasser på kort og lang sikt drøftet (3.1 og 3.2). På grunnlag av en del sentrale prinsipper (3.3) blir forskjellige mulige løsningsmodeller vurdert for de mest sentrale områdene. Det blir orientert om de tiltak som er - og blir - iverksatt for inntaket av lærlinger 1997, men særlig blir skisser til mulige langsiktige løsninger drøftet. Fordeler og ulemper ved de forskjellige alternativene blir forsøkt klargjort. Skisser til mulige løsninger blir framsatt i kap.4.

3.1 UTFORDRINGENE

Hovedutfordringene innenfor rammene av denne stortingsmeldingen er følgende:

- å kvantifisere og framskaffe det antallet læreplasser som er nødvendig for å få den nødvendige gjennomstrømming fram til fagprøve.
- å få etablert et system som gir fylkeskommunene bedre muligheter for langsiktig planlegging og bedre styring med framskaffing av læreplasser i bedrift. Det er fylkeskommunene som har et lov-pålagt ansvar for å sørge for også denne delen av opplæringen.
- å få til en lærlingordning der tilgangen på læreplasser ikke er labil og konjunkturavhengig, men stabil og forutsigbar og mest mulig uavhengig av svingningene på arbeidsmarkedet.
- å tilstrebe et system der arbeidslivet *som helhet* må ta større ansvar for den fagutdanningen som hele arbeidslivet i stor grad er avhengig av - men som bare en del bedrifter i dag påtar seg.
- å minske det misforholdet som i dag eksisterer mellom behovet for fagutdannet arbeidskraft på lengre sikt og de valg av grunnkurs og videregående kurs I som ungdommen foretar.

3.2 BEHOV FOR LÆREPLASSER I 1997

En vurdering av behovet for læreplasser i 1997 er meget komplisert. Det er vanskelig å forutsi elevenes søkeratferd, hvor mange elever/lærlinger som

gjenopptar opplæringen etter å ha avbrutt utdanningen skoleåret 1996-97 og det er umulig å skaffe nøyaktig oversikt over hvor mange eldre ikke-reformelever som søker læreplass.

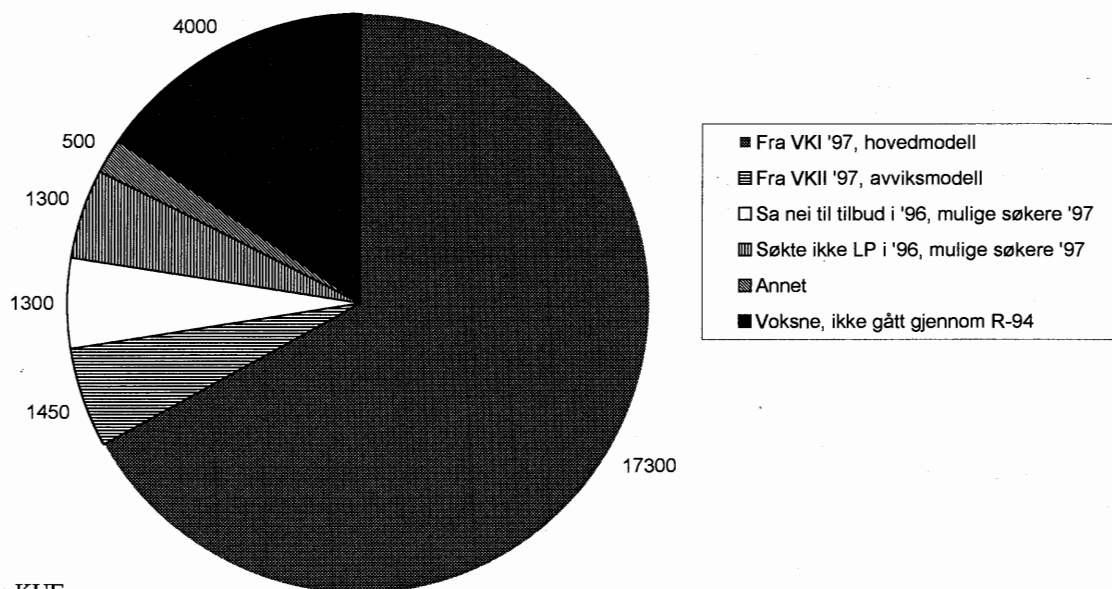
Departementet har på bakgrunn av elevtallet i videregående kurs I skoleåret 1996-97, foretatt en beregning over behov for antall læreplasser i 1997.

- I skoleåret 1996-97 er det ca 21 500 elever på videregående kurs I som normalt skal ha sin avsluttende opplæring i bedrift fra sommer/høst 1997. Dersom antallet som søker allmennfaglig påbygning er det samme som i fjor og antallet som ikke søker læreplass er det samme som i fjor, vil det være ca 17 300 søkere til læreplasser i 1997 som kommer fra videregående kurs I.
- Det er i inneværende år 1 450 som har fulgt avviksmodellen (gjelder bl a serviceelektroniker, automatiker etc.) og skal ut i lære.
- Det var omtrent 2 600 elever som avsluttet videregående kurs I i 1996 uten å søke læreplass. Det kan være rimelig å anta at halvparten av disse i år vil søke. Dette utgjør 1 300 søkere.
- Av 16 000 som søkte læreplass i 1996, var det 2 700 som ikke tok imot tilbud om læreplass eller opplæring i videregående kurs II. Det er rimelig å anta at ca. halvparten av disse vil søke læreplass 1997. Dette utgjør rundt 1 300.
- Det kan være elever som har fått tilbud om alternativt videregående kurs II i 1996 og som slutter underveis/ikke framstiller seg til fagprøven og ønsker læreplass. Denne gruppen stipuleres til å utgjøre ca 500.
- Det er grunn til å anta at det fremdeles vil være en god del voksne uten grunnkurs og videregående kurs I etter reformen som vil søke læreplass. I 1996 utgjorde de en gruppe på ca. 7 000. Det er grunn til å anta at denne gruppen vil bli noe redusert. Det kan være rimelig å stipulere denne gruppen til å utgjøre ca. 3 000 til 4 000.

Til sammen utgjør gruppen av mulige søkere til læreplass i 1997 i underkant av 26 000.

Tabell 9 gir en grafisk framstilling av det samlede behovet for læreplasser høsten 1997 for ulike søkerkategorier.

Tabell 9 Estimert behov for læreplasser høsten 1997 for de ulike søkerkategorier. Totalt antall 25 850.



Kilde: KUF

Følgende faktorer gjøre denne analysen usikker:

- Søkeratferden til videregående kurs I-elevne er usikker. Hvor mange vil søke allmennfaglig påbygning og hvor mange vil ikke søke et opplæringstilbud? Her bygges det på erfaringstall fra 1996.
- Hvor mange vil søke læreplass uten å gå gjennom formidlingstjenesten, bl a fordi de ikke har gjennomført grunnkurs og videregående kurs I etter reformen? Her bygges det på erfaringstall fra 1996.
- Hvor mange av dem som gikk ut av videregående kurs I i 1996 og ikke søkte eller mottok opplæringsplass, vil søke i 1997? Her finnes ingen erfaringstall.
- Hvor mange av dem som tar allmennfaglig påbygning i skoleåret 1996/97 vil søke om læreplass i 1997? Dette vil være elever uten rett, men de vil likevel kunne utkonkurrere rettighetselever. Her finnes ingen erfaringstall.

Dersom tendensen er den samme som ved formidlingen i 1996 og ca. 3 000 ungdommer trekker seg under formidlingsprosessen eller ikke får ønsket tilbud og takker nei, kan totaltallet stipuleres til å ligge rundt 23 000 læreplasser.

I totaltallet er det ikke tatt hensyn til verken faglig eller geografisk manglende samstemthet mellom søkerprofil og profil på læreplassstilbudet, omtalt som et faglig og geografisk misforhold. Dersom en legger til grunn omtrent samme misforhold som i 1996, vil det være behov for ca. 3 000 flere plasser enn det er søkere. Dersom eldre, ikke-reformsøkere fortsetter å fylle plasser hvor det ikke er reformelever som søker, vil behovet for et «overskudd» på læreplasser synke betraktelig.

I løpet av hele 1997 vil det bli frigitt i underkant av 10 000 læreplasser etter gammel ordning hvorav ca 6 500 før 1.9.1997. Dersom disse plassene forblir læreplasser vil det innebære at det vil være behov for et sted mellom 13 000 og 16 000 nye plasser høsten 1997.

3.3 VURDERING AV BEHOVET ETTER 1997

Andelen unge som søker yrkesfag i videregående opplæring ser ut til å holde seg. Det ser videre ut til at søker mønstre og inntak til de ulike studieretningene i videregående opplæring i grove trekk har holdt seg uendret gjennom reformens tre første inntaksår. Det har vært en reduksjon i antall voksne søkere til videregående opplæring og en viss forskyvning mellom fagområder. Noe vil virke positivt inn på forholdet mellom antall søkere og antall læreplasser (eksempelvis innenfor kjemi- og prosessfag og tømmerfaget) mens andre forhold vil virke negativt ved at antall søkere går opp innen fagområder som i dag har for få læreplasser (eksempelvis innen sosial- og helsefagene og elektrofag). Legges hovedtendensen til grunn, vil det være behov for ca. 20 000 - 23.000 læreplasser årlig under forutsetning av at faglig og geografisk misforhold ikke endrer seg vesentlig.

Usikkerheten vil i hovedsak knytte seg til to forhold. Det ene er om gruppen eldre søkere som ikke har gått gjennom reformløpet, vil bli redusert, eller om den planlagte etter- og videreutdanningsreformen vil øke etterspørselen blant voksne om et opplæringstilbud. Dette gjelder både voksne som ønsker en formalisering av sin kompetanse med fagbrev, og arbeidstakere som ønsker å utvide sitt fagområde eller skifte yrke ved å ta fagbrev nr to eller tre. Noe vil kunne løses gjennom avlegging av fagprøve gjen-

nom § 20-ordningen, men noen vil trenge læretid for å oppfylle krav til prøveavlegging. Det andre er forhold knyttet til de økonomiske konjunktorene. Norge er inne i en høgkonjunktur og arbeidsledigheten er sterkt redusert. Konsekvensen av økt etterspørsel etter arbeidskraft medfører både at tilgangen på lære-plasser øker og at antallet som tar utdanning i noen grad reduseres. Nedgangen i søking til videregående opplæring blant voksne kan indikere dette (NIFU 1997). Dersom konjunktorene snur, vil læreplasztilbudet stå i fare for å minske, mens søker tilbøyeligheten til fagopplæring vil kunne øke.

3.4 PRINSIPPENE

Når forskjellige alternativer for mulige framtidige løsninger for lærlingordningen skal drøftes, må dette skje i forhold til en del grunnleggende prinsipper:

- Lik rett til samme utdanning uavhengig av bosted, kjønn, etnisk tilhørighet eller funksjonsdyktighet.
- En faglig god utdanning i henhold til de læreplanene som er fastsatt, og der effektiv kvalitetssikring er innebygget.
- God balanse mellom elevenes behov for egne valg og karriereveier på den ene siden og arbeidslivets langsiktige behov for fagutdannet arbeidskraft på den andre.
- God kobling og balanse mellom den mer generelle opplæringen i skole og den spesialiserte opplæringen i bedrift.
- En størst mulig sikkerhet for at alle får avsluttet opplæringen sin med opplæring i bedrift der dette er fastsatt som en del av løpet fram til fagbrev.
- Et skille mellom en opplæringsdel og en verdiskapingsdel, der arbeidslivet selv tar ansvaret for kostnadene ved verdiskapingen og de offentlige utdanningsmyndigheter for opplæringen. Kostnadene ved opplæring for et år i bedrift bør være mest mulig kostnadsnøytralt i forhold til et år i skole.
- Et system som sikrer mulighetene for rimelig god planlegging og styring fra fylkeskommunenes side og som er mest mulig oversiktlig for de utdanningssøkende.
- Et system som sikrer god gjennomstrømming innenfor de tre års heltidsopplæring som er fastsatt som en normalordning og med best mulig ressursutnyttning både for det offentlige og for private og offentlige bedrifter.

3.5 DRØFTING AV LØSNINGSMULIGHETER PÅ KORT SIKT - FRAM MOT HØSTEN 1997

Dette underkapitlet redegjør for de tiltak som er gjennomført, er under gjennomføring eller planlegges med sikte på å forbedre formidlingen av lærlinger sommeren 1997. De tiltakene som omtales her,

inngår i Handlingsplan for lære-plasser 1997, som er omtalt i St prp nr 1, Tillegg nr 7 (1996-97). Tiltakene det redegjøres for i dette underkapitlet, bidrar til å styrke hovedmodellen i Reform 94.

3.5.1 Informasjonstiltak

Det er fortsatt et omfattende behov for kunnskap om Reform 94 generelt og lærlingordningen spesielt. De informasjonstiltakene som er under gjennomføring, har i hovedsak to målgrupper: elever og bedriftsledere.

Målsettingen er at elevene i grunnskolen og i videregående opplæring skal kunne foreta mest mulig kvalifiserte valg i forhold til videre utdanning og framtidig yrke. En økt bevissthet bl a om hvor det finnes lære-plasser og hvor det vil være behov for arbeidskraft, vil på sikt kunne redusere noe av misforholdet mellom elevsøkning og læreplasztilbud. Det iverksettes et bredspektret informasjons- og veiledningsopplegg rettet mot elever og foresatte.

- Statens utdanningskontorer vil i samarbeid med fylkeskommuner, primærkommuner, organisasjoner og bransjer, iverksette en handlingsplan for bedre yrkesveiledning. Tiltakene skal primært rette seg mot grunnskolens ungdomstrinn, hvor elever og foreldre er en særlig viktig målgruppe med tanke på inntaket til videregående opplæring våren 1997. Lærere, rådgivingstjenesten og skoleadministrasjonen inngår også som en viktig målgruppe.
- NRK2 og TV 2 vil lage programmer om yrkesveiledning.
- Det utarbeides veiledningsmaterieil for lærere og rådgivere i grunnskole og videregående skole som skal bidra til en bedre yrkesveiledning og trene elevene i det å søke lære-plass og delta i intervju.
- Det utarbeides veiledningsmaterieil for elevene som bl a støtter dem når de skal søke lære-plass og oppfordrer til egenaktivitet.
- Det er utarbeidet små informasjonshefter for foreldre og bedrifter om lærlingordningen i Reform 94.

For å motivere bedriftene til å ta imot lærlinger, er det gjennomført en annonse- og TV-kampanje. Etterutdanning av instruktører og skolering av prøvenemndsmedlemmene gjennomføres i hele 1997.

3.5.2 Tilrettelegging for formidling

På bakgrunn av det felles evalueringsseminaret mellom departementet, fylkeskommunene, partene i arbeidslivet og lærer- og elevorganisasjonene høsten 1996, har departementet gitt en generell dispensasjon til å framskyve søknadfristen fra 1. april. til 1. mars. Departementet vil senere forslå endringer i inntakskravskriftene på dette punkt. Så godt som samtlige fylkeskommuner har benyttet seg av denne

dispensasjonen. Dette gir bedre tid til formidlingsarbeidet.

Innenfor rammene av fylkeskommunenes samarbeidsprosjekter arbeides det med å forbedre og ikke minst koordinere formidlingsrutinene. Det er bl a arbeidet med å lage felles skjemaer for intensjonsavtaler, felles tidspunkt for å starte formidlingen over fylkesgrensene og felles rutiner for slik formidling.

Fylkeskommunene har inneværende skoleår i stor grad tilrettelagt for utplassering i bedrift for videregående kurs I-elever. Dette er et viktig bidrag for å forberede både søkere og lærebedrifter. Gjennom utplasseringer skapes viktige kontakter mellom bedrifter og søkere - noe som kan gjøre formidlingsarbeidet mer effektivt. Erfaringer fra Oslo har vist at dette tiltaket gir særlig støtte for fremmedspråklige elever som skal søke læreplass.

Det er fortsatt behov for informasjon om lærlingordningen til både eksisterende og potensielle lærebedrifter. Fylkeskommunene vil være hovedansvarlig for denne oppgaven og må gjøre bruk av tilgjengelige ressurser der disse kan finnes. F.eks. vil det mange steder være nærliggende å bruke skolene og utnytte faglærernes nettverk i kontakten med bedrifter i sitt nærområde. Partene i arbeidslivet vil fortsatt kunne bidra som informatører gjennom sine regionale og lokale organisasjoner og gjennom bransjene.

Fylkeskommunen, bransjene og partene har et særlig ansvar for å informere søkerne om muligheten for å få læreplass i de enkelte fag. Det er viktig å informere om muligheten til å få læreplass annet sted i landet, og ikke minst om hvordan man opptrer overfor den bedriften som søker lærling. Dette gjelder både egen aktivitet ved selv å kontakte aktuelle bedrifter og hvordan man oppfører seg i forbindelse med intervju. Det er viktig at det veiledningsmateriellet som er laget, brukes aktivt overfor elevene og støtter dem i denne prosessen.

Det vil i flere fylkeskommuner bli satt i verk tiltak for å øke kapasiteten med sikte på å skaffe intensjonsavtaler, formidle lærlinger og følge opp lærebedriftene. Fylkeskommunene vil i 1997 kunne søke departementet om ekstra støtte til bl a å øke kapasiteten i formidlingsarbeidet. Noen fylkeskommuner har bebudet at de vil øke bemanningen på området. Ved siden av at antall stillinger i administrasjonen økes, er det aktuelt å øke bruken av skolene i informasjons- og akkvisisjonsarbeidet.

Fylkeskommunene fortsetter arbeidet med å utvikle og ta i bruk sitt administrasjonssystem LINDA-fagopplæring. Når dette systemet fungerer fullt ut i alle fylkeskommuner, vil kvaliteten på formidlingsarbeidet øke, og mye arbeidskapasitet vil kunne frigjøres fra manuelt registreringsarbeid. Denne kapasiteten kan brukes til aktiv kontakt med bedrifter og søkere.

3.5.3 Bedret økonomi

Stortinget har i tråd med Regjeringens forslag i behandlingen av budsjettet for 1997 vedtatt å styrke økonomien til lærlingordningen med 250 millioner kroner. De nye tilskuddene til lærebedriftene er innrettet særlig med henblikk på å øke antall læreplasser, og de har en innretning som i stor grad vil stimulere bedriftene til å ta inn lærlinger som har gjennomgått grunnkurs og videregående kurs I etter Reform 94.

Basistilskuddet er økt fra 53 000 til 60 000 kroner.

Nye lærebedrifter får i 1997 et ekstra tilskudd på 25 000 kroner og etablerte bedrifter får et ekstra tilskudd på 18 000 kroner for hver lærling de tar inn ut over antallet forrige år. For å legge forholdene særlig til rette for småbedrifter, er tilskuddene til drift av opplæringskontorer og -ringer økt med i gjennomsnitt 25%. Økningen i tilskuddene gjelder for lærekontrakter inngått i tidsrommet 1. januar til 1. september 1997. Det gjelder lærekontrakter som utløser basistilskudd.

I tillegg gis fylkeskommunene anledning til å søke om inntil 500 000 kroner, bl.a. for å øke kapasiteten i formidlingsarbeidet.

Departementet vil følge virkningen av disse tilskuddene meget nøye, og foreløpige resultater vil bli lagt fram i budsjettproposisjonen for 1998.

3.5.4 Forholdet mellom tilbudsstruktur og læreplasser

De generelle forholdene vedrørende tilbudsstrukturen vil bli tatt opp i en egen melding til Stortinget etter at reformen er ferdig evaluert. I denne sammenheng vil enkelte sider ved strukturen bli drøftet. Det gjelder kun forhold som direkte eller indirekte kan ha betydning for å få økt tilgangen på læreplasser. Fokus vil ligge på problemstillinger hvor det er mulig med løsninger på kort og mellomlang sikt.

Dagens tilbudsstruktur

Da Stortinget behandlet St meld nr 33 (1991-92), var en av hovedforutsetningene at opplæringen i skole skulle være så bred som mulig. Det skulle være 13 grunnkurs. Dessuten ble det antydnet at 30-50 videregående kurs I ville gi et rimelig forhold mellom bredde og spesialisering på dette nivået. Stortinget forutsatte at en endelig fastsetting av strukturen på videregående kurs I skulle foregå i samarbeid med arbeidslivets parter. Dette har ført til et antall videregående kurs I som er omtrent det dobbelte av det som var forutsatt i St meld nr. 33.

Fra departementets side var det særlig to hovedargumenter for å ha relativt få grunnkurs og videregående kurs I.

For det første vil det være en stor fordel for fleksibiliteten og omskoleringen i et framtidig arbeidsliv at arbeidsstokken har en bred yrkesfaglig og all-

mennfaglig basis. Dette vil gi et godt grunnlag for ny kompetanse i nye spesialiseringer etter hvert som arbeidslivet endres - raskere og raskere.

Det andre argumentet gjelder gjennomstrømmingen av elever og lærlinger fram til fagbrev. Dess bredere grunnkursene og de videregående kursene er, dess flere muligheter vil det bli for videre valg og dess større vil mulighetene være for å få samsvar mellom de videregående kursene og tilgjengelige læreplasser. En meget smalt oppbygget og spesialisert videregående kurs I-struktur vil av faglige grunner bare kunne føre videre til et lite antall spesialiseringer i bedrift. Bredere kurs vil gi mulighet for betydelig flere spesialiseringer og dermed bidra til å minske misforholdet mellom tilgjengelige læreplasser og elevenes valg.

Med basis i begge disse hovedbegrunnelsene må det sies at antallet videregående kurs I trolig er blitt for stort. Dette har igjen bidratt til misforhold mellom elevenes valg av videregående kurs I og tilgjengelige læreplasser.

Hovedargumentet fra departementets rådgivende organer har vært at en så sterk spesialisering er nødvendig på videregående kurs I dersom fagarbeideren skal være fullt produktiv med en gang fagbrevet er mottatt. Den mer langsiktige kompetansetenkningen og kompetanseutviklingen, der bedriftene må innstille seg på kontinuerlig omstilling og etterutdanning av sine fagarbeidere, har i mindre grad vært til lagt vekt.

På noe sikt kan det derfor være grunn til å vurdere videregående kurs I-strukturen på nytt. Men dette vil være et stort løft - med nye læreplaner, nye lærebøker og ny etterutdanning. Det kan derfor være gode grunner til å vente med slike omfattende endringer til etter at evalueringen av reformen som helhet er foretatt og videregående kurs I-strukturen kan ses i sammenheng med strukturen for øvrig.

3.5.5 Kryssløp

Fra enkelte bransjer har det vært reist spørsmål om å åpne opp for enkelte kryssløp fra videregående kurs I. Kryssløp betyr i denne sammenheng at det skal være mulig for en elev å få lærekontrakt i et lærefag som ikke bygger på det videregående kurs I eleven har gjennomført og som struktur og læreplan forutsetter. Det har vært argumentert for kryssløp fra noen få bransjer med to begrunnelser. Det ene er at det faglig er mulig innenfor beslektede fag, og det andre er at kryssløp kan løse misforholdet mellom elevenes valg av videregående kurs I og tilbudet av læreplasser.

De faglige problemene ved kryssløp må tas meget alvorlig. Kryssløp som ikke har en klar faglig basis, kan ikke anbefales. Fagområdene må være så nært beslektet og med så mange faglige felleselementer at den faglige basisen for det videre utdanningsløpet er god nok. Å gi avkall på dette, vil kunne

føre til faglig nivåsenking og til problemer med å innfri den retten den enkelte ungdom har til å få fullført utdanningen innen tre år.

En nærmere vurdering viser at kryssløp i relativt liten grad vil kunne løse misforholds-problemene mellom videregående kurs I og tilgjengelige læreplasser. Innenfor de store områdene hvor det er mangel på læreplasser, som f.eks. omsorgsfaget, barne- og ungdomsarbeiderfaget, reparasjon av lette kjøretøyer og elektrikerfaget, vil det ikke finnes mulige kryssløp som kan ha noen grad av faglig relevans. Innenfor en rekke mindre fag vil situasjonen være at dersom kryssløp innføres, vil det kunne føre til økt konkurranse om lærlinger mellom beslektede bransjer som har god tilgang på læreplasser. Dette vil totalt sett ikke gi flere læreplasser, bare føre til faglig svakere opplæring ved at lærlingene begynner på en opplæring de ikke er tilstrekkelig kvalifisert for.

Selv om kryssløp vil kunne gi enkelte kortsiktige fordeler i form av noe større fleksibilitet og noe mindre misforhold, må de faglige vurderingene etter departementets syn være avgjørende.

Dersom kryssløp ut fra en faglig argumentasjon skal vurderes, kan to alternativer skisseres:

Alternativ 1.

Individuelle kryssløp

Dette alternativet innebærer at fylkeskommunen i helt spesielle tilfeller - på individuelt grunnlag - finner å ville anbefale at en elev begynner en bedriftsopplæring på et annet område enn det eleven er kvalifisert for. Dette må eventuelt være under forutsetning av at fylkeskommunen tar ansvar for:

- at eleven får med seg, og dokumenterer, de delene av læreplanene i grunnkurs og videregående kurs I som er kravene i de kursene som fører til fagprøve i faget.
- at det faglige nivå holdes.
- å inngå spesielle avtaler både med bedrift og elev, som sikrer elevens rettigheter, de samlede faglige krav til eleven og alle økonomiske og juridiske forhold som ordningen måtte medføre.

Fordelene ved en slik modell er:

- Modellen vil kunne skape noe større fleksibilitet i helt bestemte situasjoner
- I stedet for å opprette et alternativt videregående kurs II-tilbud med få elever der læreplasser ikke er tilgjengelige, vil læreplass kunne skaffes og de totale utgiftene for fylkeskommunen bli redusert.

Svakhetene er:

- En slik modell vil redusere den nasjonale styringen av innholdet i opplæringen.
- Det kan skapes en forventning om at opplæringen forlenges.

- Fylkeskommunene vil måtte sørge for ekstra opplæringstilbud og derved bli påført mulige ekstra utgifter.
- Det kan være vanskelig for den enkelte fylkeskommune å definere hvilke mål og hovedmønter i læreplanene det må gis tilleggsopplæring i. En dokumentasjonsordning kan være vanskelig å praktisere.

Alternativ 2.

Nasjonalt fastsatte kryssløp

Dette alternativet innebærer at det kan nasjonalt fastsettes et meget begrenset antall kryssløp for bestemte fagkombinasjoner. Forutsetningen er at fagene er nært beslektet, og at hovedtyngden av faglige elementer er felles. Ut fra denne forutsetningen vil kryssløpet enten kunne godkjennes uten at det kreves tillegg i læretiden, eller ved at det stilles krav om at de læreplanmålene som ikke er gjennomført i grunnkurs og videregående kurs I, skal gjennomføres parallelt med læreforholdet eller som et tillegg.

Fordelene ved en slik ordning er:

- Den gjør tilbudsstrukturen noe mer fleksibel.
- Den kan redusere misforholdet mellom elevenes valg av videregående kurs I og de fag der det er tilgjengelige læreplasser.

Svakheter er:

- Den bryter med grunnleggende prinsipper i læreplaner og tilbudsstruktur.
- Strukturen blir mer uoversiktlig.
- Det kan føre til faglig nivåsenking
- Det kan lett føre til press om flere kryssløp hvor begrunnelsen er økning av antall læreplasser og hvor de faglige krav blir underordnet
- Det kan skape en forventning om at opplæringen forlenges

Oppsummerende kan det sies at kryssløpproblematikken er komplisert. Forskjellige hensyn må veies mot hverandre. Departementets syn er at de faglige avveiningene hele tiden må settes i fokus. Det vil ikke kunne anbefales å gå på akkord med faglig krav for å løse kortsiktige problemer med å skaffe nok lærlinger eller nok læreplasser. Faglige hensyn må avgjøre hvilke kryssløp som eventuelt kan fastsettes, og opplæringstiden bør ikke forlenges.

3.5.6 Rene skolefag

Noen fag hadde før Reform 94 et rent skoleløp fram mot fag-/svenneprøve. Det hadde forskjellige årsaker, bl.a. at opplæringsforholdene i bedrift ikke skilte seg vesentlig fra opplæringen i skole, og at bransjene bare i liten grad hadde ressurser til å forstå en kvalitetsmessig god nok opplæring. Noen nye fag som har kommet til under reformen, har ingen tradi-

sjon i å være lærefag, og det finnes foreløpig få ansatte som har en yrkessertifisering innen faget og kan være instruktører for lærlingene. Ved inntaket i 1996 resulterte dette i at nesten alle elevene i disse fagene fikk tilbud om et alternativt videregående kurs II i skole. Elever som velger disse utdanningene og forespeiles opplæring etter hovedmodellen, forventer læreplass, mens risikoen er meget stor for at opplæringen det siste året vil bli gitt i skole. Eksempler på slike fag er kjøle- og draktsyerfaget, hvor det er 5 lærlinger og over 100 som tar den avsluttende opplæring i skole, og landbruksmekanikerfaget, hvor det er 32 lærlinger og 117 elever i skoleopplæring.

To alternativer til dagens ordning kan skisseres:

Alternativ 1.

I de fagene hvor det også i tiden framover vil være meget små muligheter til å få et antall læreplasser av noe omfang, blir opplæringen gitt som ren skoleopplæring uten verdiskaping. Fagene underlegges fortsatt lov om fagopplæring i arbeidslivet.

Fordeler ved ordningen:

- Statusen som følger av fagbrev blir opprettholdt.
- Elevene blir ikke forespeilet et opplæringsløp som ikke stemmer med virkeligheten.
- Dersom det i framtiden blir tilgjengelige læreplasser, trengs det ikke endringer i opplæringsordningen.

Svakheter:

- Hovedmodellen fravikes og presset for å opprette læreplasser svekkes.
- Lærlingen får ikke den trening og den sosialiseringen til arbeidslivet som er forutsatt.
- Det er ressursmessig krevende å bygge opp spesialiseringen.

Alternativ 2

De aktuelle fagene trekkes ut av lov om fagopplæring i arbeidslivet og sidestilles med en rekke andre yrkesfag som har en treårig opplæring i skole. Eksamen avlegges i skole.

Fordeler ved ordningen:

- Prinsippene for tilbudsstrukturen opprettholdes.
- Det vil fortsatt være et press på bransjene for å opprette læreplasser dersom de ønsker å beholde faget under lov om fagopplæring.
- Det skapes ikke forventninger om et avsluttende opplæringsløp i bedrift.

Svakheter:

- Elevene mister den statusen som et fag-/svennebrev har.
- Sosialiseringen til arbeidslivet tapes.
- Ordningen vil være ressursmessig utfordrende.

Oppsummerende kan det sies at mye taler for at en del fag i hovedmodellen omgjøres til rene skoleløp. På den annen side kan det anføres at også disse fagene muligens trenger noe lengre tid for «å gå seg til» i reformen.

3.5.7 Informasjonsflyt og statistikkinnhenting

Departementet vil også i den videre prosessen holde nær kontakt med fylkeskommunene og partene i arbeidslivet. Departementet vil samle informasjon og lage fag- og fylkesfordelte oversikter over antallet intensjonsavtaler, søkere og inngåtte lærekontrakter. Dette vil kunne fungere som en slags «lærlingbørs» for fylkeskommunene. Det er invitert til et seminar i april -97 hvor fylkeskommunene, partene i arbeidslivet, elev- og lærerorganisasjonene og departementet vil vurdere hvor langt arbeidet med tilrettelegging av formidling i 1997 er kommet, og behovet for å koordinere ytterligere tiltak.

3.6 LENGRE SIKT

Med basis i utfordringene beskrevet i 3.1 og prinsippene i 3.4, vil denne delen av kapitlet drøfte mulige framtidige og mer langsiktige ordninger innenfor følgende hovedområder: styringsordninger, økonomi/finansiering, tilbudsstrukturen og forholdet mellom arbeidslivets behov og elevenes valg. Hovedsiktet med drøftingene er å få ordninger som sikrer en stabil tilgang av lærlinger for å dekke det stipulerte behovet. For å få dette til, er det nødvendig å drøfte en del grunnleggende mekanismer ved den lærlingordningen som Stortinget tidligere har gjort vedtak om. Den primære hensikt er å minimalisere de hovedsvakheter ordningen i dag synes å være preget av i forhold til å skaffe nok læreplasser.

Det vil i denne meldingen ikke bli trukket konklusjoner når det gjelder en del av de langsiktige tiltakene. Drøftinger av muligheter vil bli gjort i dette kapitlet.

3.6.1 Styring

Når det gjelder styring, er det særlig 3 aktuelle alternativer som bør drøftes.

Alternativ 1: Dagens ordning

Dagens ordning gir fylkeskommunen en rimelig god styring over skoledelen av opplæringsløpet. På grunnkursnivå er det en viss begrensning i fylkeskommunenes styringsmuligheter da rettighetsselevne har en lovfestet rett til å få innfridd ett av tre valg. På videregående kurs I har fylkeskommunene i prinsippet full styringsrett når det gjelder å opprette tilbud og plassering av elever - med unntak av at rettighetsselevne har rett til et videregående kurs I-tilbud innenfor det grunnkursområdet som er valgt. Når det gjelder overgangen fra videregående kurs I til bedriftsdelen og lærekontrakt, er det den enkelte

bedrift som bestemmer om en lærling skal tilsettes, og eventuelt hvilken. Fylkeskommunene er således pålagt forpliktelsen ved å gi opplæringen etter intensjonen, men mangler styringsmulighet til å framskaffe plassen i bedrift.

Fordeler ved ordningen:

- Fylkeskommunene har rimelig god styring over elevenes tilbud i skole og kan bruke denne muligheten til å begrense misforholdet mellom elevenes valg og tilgangen på læreplasser.
- Ordningen innebærer et press på fylkeskommunene til å ta hensyn til arbeidslivets behov for arbeidskraft og tilgangen på lærlinger - ikke bare elevenes ønsker og valg.
- Arbeidsgivernes ønske om selv å bestemme om de skal ta inn en lærling i bedriften og eventuelt hvilken, respekteres.

Svakheter:

- Tilgangen på det nødvendige antall læreplasser ligger utenfor styringsmulighetene til dem som har ansvaret for opplæringen, nemlig fylkeskommunene.
- Ordningen er konjunkturutsatt.
- Den langsiktige planleggingen i fylkeskommunene - som er en forutsetning for rasjonell styring og forutsigbarhet - blir vanskelig.
- Formidlings- og inntaksprosessen i fylkeskommunene kan bli vanskelig.
- Prinsippet om lik rett til utdanning blir ikke godt nok ivaretatt - og det er særlig svake og utsatte elevgrupper som ikke får den forutsatte bedriftsopplæringen. Det kan lett danne seg en oppfatning om en første- og annenrangs fagopplæring.
- Fylkeskommunene må for å innfri opplæringsretten opprette alternative opplæringstilbud i skole. Elevene får ikke med seg den sosialiseringen til arbeidslivet som er ønskelig, og i tillegg er ordningen kostnadskreven.

Oppsummerende kan det sies at dagens styringssystem har en del styrker, men også svakheter, bl.a når det gjelder mulighetene til å styre tilgangen på læreplasser. Ungdommen har individuelle lovfestede rettigheter og fylkeskommunen har en lovforpliktelse til å innfri retten. Spørsmålet er om fylkeskommunale myndigheter skal sikres bedre styringsmuligheter over tilgangen på læreplasser innenfor et offentlig opplæringsystem, og hvordan dette eventuelt kan gjøres.

Alternativ 2: Gjennom lov innføre en sterkere forpliktelse for bedriftene til å ta inn lærlinger.

Dette alternativet forutsetter at bedriftene gjennom lov forpliktes til å ta inn lærlinger dersom det er behov. Alternativet hviler på den forutsetning at bedriftsopplæringen - i samsvar med partenes ønsker -

er en integrert del av den offentlige videregående opplæringen. På en slik måte vil arbeidslivet kunne nyte godt av den fagutdannede arbeidskraften, ikke bare de bedriftene som i dag på frivillig basis tar et opplæringsansvar.

Fordeler ved ordningen:

- Hovedmodellen med 2 år i skole og 2 år i bedrift vil kunne gjennomføres etter intensjonene.
- Den vil gi fylkeskommunene, som er ansvarlige for den offentlige opplæringen, bedre muligheter for planlegging og styring.
- Tilgangen på læreplasser vil normalt være sikret uten den store innsatsen og usikkerheten for alle parter fra år til år.
- Prinsippet om like rett til utdanning vil bli bedre ivaretatt, også for svake og utsatte elevgrupper.
- Opplæringsløpet vil bli mer forutsigbart for de unge, og alle får den fagopplæringen som er forutsatt av myndighetene og arbeidslivsorganisasjonene.
- Tilgangen på læreplasser vil i mindre grad være konjunkturavhengig.
- Den stadige opprettelse og nedlegging av alternative klasser - fra år til år og innenfor forskjellige fagområder - vil kunne minimaliseres. Dette vil gi både planleggingsmessige, økonomiske og faglig-pedagogiske fordeler.
- Alle bedrifter må være innstilt på å bidra til opplæringen av faglært arbeidskraft. De bedrifter som i dag ikke tar ansvar, vil ikke kunne regne med å fortsette å få tilgang på utlært arbeidskraft uten å betale for opplæringen av den samme arbeidskraften.
- Oppbyggingen av samfunnets fagkompetanse kan planlegges ut fra mer langsiktige kompetansebehov, ikke bare ut fra de helt umiddelbare og kortsiktige behovene for den enkelte bedrift eller bransje.

Svakheter:

- Den enkelte bedrift fratras sin tradisjonelle rett til å bestemme om de vil ta inn lærlinger og eventuelt hvilke. For den enkelte bedrift vil dette bli opplevd negativt. Det vil også være brudd med en lang tradisjon i norsk arbeidsliv som vedrører arbeidsgivers styringsrett.
- Det kan bli vanskelig å håndheve et slikt pålegg på en god måte.
- Et pålegg på bedriftene kan virke demotiverende, noe som kan påvirke kvaliteten av den opplæringen som blir gitt. Den enkelte lærling vil i noen grad kunne føle seg uønsket på arbeidsplassen.
- Det kan føre til en opplæringsordning som er mindre var for de endringsbehov som bl a ny teknologi krever.

Et alternativ til lovpålegg vil være at arbeidslivet - gjennom overenskomster mellom partene - pålegger seg selv og sine bedrifter en forpliktelse til å ta inn det nødvendige antall lærlinger. Forhold knyttet til lærlinger er allerede innarbeidet i en rekke tariffavtaler. Det vil kunne være mulig å finne fram til måltall for hvor mange lærlinger den enkelte bedrift skal tilsette og hvilke kriterier som skal ligge til grunn. Den trolig største svakheten ved en slik ordning vil være at uorganiserte bedrifter fremdeles ville kunne undra seg forpliktelsen til å bidra til fagopplæringen. Hovedstyrken er at vi fremdeles ville ha et system basert på frivillighet i forhold til offentlige pålegg, men likevel slik at styringen over tilgangen på læreplasser ville bli bedre. En tariffesting av lærlinginntak vil i tråd med prinsippene for avtaleinngåelse, være avhengig av partenes interesse for dette.

Oppsummerende kan det sies at alternativet med lovpålegg som her er drøftet, bryter tildels sterkt med tunge tradisjoner i norsk arbeidsliv når det gjelder den enkeltes rett til å bestemme over ansettelser, såvel av lærlinger som av annet personale. På den annen side vil dette alternativet kunne bevirke at den fagopplæringsmodellen som både offentlige myndigheter og partene i arbeidslivet har forutsatt som den beste, blir gjennomført i praksis uten labile og uforutsigbare svingninger fra år til år og fra område til område i landet.

Alternativ 3: En ren skolemodell, eventuelt kombinert med noe utplassering («svenskemodellen»)

Denne modellen har som forutsetning at alle de 3 opplæringsårene (eventuelt 4 i særskilte tilfeller, jf flyfagene) går i skole - både den generelle opplæringen og spesialiseringen.

Som det fremgår av oversikten over fagopplæringen i EU (jf 1.3), er den bedriftsbaserte ordningen med lærlingkontrakter som vi har i Norge, på ingen måte et allment fenomen. En god del land holder på at også fagopplæringen best kan ivaretas av skolen - eventuelt med noe utplassering i perioder. Også i den norske debatten omkring Reform 94 har enkelte bransjeparter ment at skolen bør ta en større del eller eventuelt hele opplæringen.

Fordeler ved ordningen:

Denne ordningen ville i hovedsak gi noen av de samme fordelene når det gjelder styring, lik rett til utdanning og annet som er listet opp under alternativ 2 foran. Det viktigste i denne sammenheng er at en ren skolemodell ville gi fylkeskommunene som ansvarlig for opplæringen, full styringsmulighet. Systemet ville føre til enklere planlegging og være betydelig mer forutsigbart.

Svakheter:

- Ordningen ville ikke gi de faglige kvaliteter som kombinasjonen av opplæring i skole og opplæring i lærebedrift gir.

- Det vil bli problematisk for skolesystemet å ha den nødvendige og oppdaterte teknologi, instruktørkompetanse og faglige kunnskap som spesialiseringen har behov for.
- Sosialiseringen til det reelle arbeidslivet, som i dag skjer gjennom bedriftsopplæringen, ville bli svekket.
- Båndene mellom offentlige myndigheter og arbeidslivet når det gjelder utformingen av, innholdet i og gjennomføringen av fagopplæringen, ville bli svekket.
- Ordningen vil stå i motsetning til det partene i arbeidslivet ønsker, og vil kunne føre til at partene ikke lenger vil samarbeide med myndighetene om fag- og yrkesopplæringen.
- En skolemodell kombinert med utplassering ville likevel gjøre fylkeskommunene avhengig av arbeidslivets velvilje dersom arbeidslivet ikke blir forpliktet til å ta utplasseringer eller at utplassering blir en frivillig sak.

Oppsummerende kan sies at en konsekvent skolemodell ville gi et ryddig, forutsigbart og godt styrbart system for de som har ansvaret for opplæringen.

På den annen side tapes mange av fordelene ved dagens lærlingordning, og ordningen er i strid med arbeidslivets ønsker. Selv om ordningen etter departementets syn ikke er den ideelle, må den seriøst vurderes dersom det på sikt viser seg at den frivillige lærlingordningen vi har i dag, ikke gir nok læreplasser og det ikke er mulig å få til større forpliktelse for bedriftenes inntak av lærlinger.

3.6.2 Økonomi/finansiering

Alternativ 1: Dagens ordning

Som det går fram av beskrivelsen i kap.2, er de økonomiske rammebetingelsene for reformlærlingene betydelig styrket gjennom Reform 94. Direkte tilskudd fra fylkeskommunene i form av basistilskudd og kvalitetssikringstilskudd skal dekke bedriftenes arbeid med selve opplæringen og kvalitetsforbedringen av denne. Bedriftene bærer lønnskostnadene for verdiskapingsdelen. I tillegg til basis- og kvalitetssikringstilskudd vil det i 1997 bli gitt ekstratilskudd til bedrifter som tar inn lærlinger for første gang og til bedrifter som tar inn et antall lærlinger ut over det de allerede har.

Sammenliknet med praktisk talt alle land som har en lærlingordning, er de offentlige tilskuddene til lærebedriftene i Norge betydelige. Det er også usikkert om bedriftene har sett økonomi som noen vesentlig hindring for å ta inn lærlinger. Hovedbudskapet har snarere vært at de økonomiske rammebetingelsene for reformlærlingene er gode sammenliknet med tidligere. Lønnsutgiftene er også redusert. Med

de nye og målrettede tilskuddene i 1997 er økonomien ytterligere styrket for reformlærlingene.

Fordele ved dagens tilskuddsordninger:

- De er betydelig øket i forhold til tilskuddene før reformen.
- De stimulerer inntak av yngre reformlærlinger som av bedriftene ikke oppfattes som så umiddelbart lønnsomme i produksjonen som voksne.
- De er kun gitt for å dekke bedriftenes opplæringsansvar i henhold til læreplanene. Lærlingenes bidrag til verdiskaping betales av bedriften selv. Dette er en ryddig og logisk ansvarsdeling mellom utdanningsmyndigheter og bedrifter.
- De er rettferdige på den måten at både elever og reformlærlinger stilles likt ved at ingen av gruppen får lønn for selve opplæringen. De er også prinsipielt likestilt når det gjelder muligheter for lån og stipend fra Statens lånekasse.

Svakheter:

- Dagens ordning gir muligens ikke sterk nok stimulans til alle bedrifter til å ta opplæringsansvar. De bedriftene som synes det er enklest å slippe å ta et opplæringsansvar, det vil si ta den faglærte arbeidskraften i bruk etter at andre bedrifter har tatt opplæringsansvaret, får ingen utgifter til opplæring.
- Bedriftene i kommunal og statlig sektor må betale lønn til lærlingene uten at dette normalt gir tilsvarende «avkastning» i kroner og øre gjennom lærlingenes såkalte verdiskapingsdel, dersom ikke denne regnes inn i virksomhetens bemanningsplaner.

Alternativ 2: En fullfinansiering av bedriftens kostnader til både opplæring og lønn

To hovedvarianter kan tenkes av dette alternativet:

Den ene er at det offentlige fullfinansierer. Denne varianten har så mange svakheter at den vanskelig kan realiseres. Det som er spesielt problematisk, er at den bryter med det grunnleggende prinsippet om en ansvarsdeling mellom bedriften (for verdiskapingen) og utdanningsmyndighetene (for opplæringen). Det er også viktig å holde fast ved at elever og lærlinger må behandles prinsipielt likt ved bruk av midler fra utdanningsmyndighetene.

Den andre mulige varianten er en *fondsordning kombinert med tilskudd fra utdanningsmyndighetene*. Dette alternativet innebærer at arbeidslivet som helhet tar ansvar for lærebedriftenes lønnsutgifter ved å innbetale til et fond. Deretter tilføres midler fra fondet til de bedriftene som tar opplæringsansvar, mens tilskudd til selve opplæringen ytes fra utdanningsmyndighetene som i dag. Et slikt fondsalternativ ligger i nærheten av det som er innført i Danmark. (Se 1.3).

Fordeler ved ordningen:

- Bedrifter som tar opplæringsansvar, får ikke utgifter til lærlingene. Det vil tvert imot være lønnsomt for bedriftene å ha lærlinger fordi de bidrar til produksjonen eller tjenesteytingen uten økonomiske uttelling for lærebedriftene.
- Ordningen holder fast på den prinsipielle ansvarsdelingen mellom utdanningsmyndighetene og arbeidslivet når det gjelder opplæring og verdiskaping. Det samme gjelder prinsippet om likhet for elever og lærlinger.
- Ordningen vil stimulere alle bedrifter til å ta opplæringsansvar fordi de i denne ordningen vil være pliktige bidragsyttere til fondet. Arbeidslivet tar et fellesansvar for en felles kompetanseoppbygging som kommer arbeidslivet som helhet til gode.
- Ordningen vil ikke medføre økte utgifter for det offentlige eller for arbeidslivet samlet sett.
- En slik ordning vil trolig øke etterspørselen etter lærlinger.
- Ordningen vil kunne føre til at det kan stilles større krav til kvalitet i opplæringen ved den enkelte bedrift.

Svakheter:

- Det kan være vanskelig å finne en god og praktisk innkrevingsordning basert på kriterier som arbeidslivet finner rimelige.
- De bedriftene som ikke bruker fagarbeidere i sin virksomhet, vil ikke se fordelene ved å innbetale til et slikt fond.
- I bransjer hvor det er underskudd på lærlinger, vil ordningen kunne oppfattes som urettferdig.

Oppsummerende kan det sies at en fullfinansiering for den enkelte lærebedrift gjennom en fondsordning trolig vil kunne bidra til å øke tilgangen på læreplasser. Det vil stimulere til at bedrifter og bransjer tar et kollektivt ansvar for opplæring.

Alternativ 3: Bedriftsopplæring uten verdiskaping

Hovedmodellen i dagens ordning er 2 år i skole og 2 år i bedrift, der det ene året i bedrift er verdiskaping med lønn - betalt av bedriften. Det andre er opplæring - betalt av utdanningsmyndighetene.

I det alternativet som skisseres her, er bedriftsdelen et år i stedet for to og består kun av opplæring. Bedriften vil få tilført det samme tilskuddet fra utdanningsmyndighetene som i dag.

Fordeler ved ordningen:

- Behovet for antall læreplasser blir halvert.
- Bedriftene trenger ikke å betale lønnsutgifter og de samlede økonomiske uttellingene for bedriftene blir betydelig redusert.
- Tilgangen på læreplasser, særlig i offentlig virksomhet, vil trolig bli bedre.

- Ordningen er å foretrekke framfor et alternativt skoleløp der elevene ikke på samme måte møter en realistisk produksjonssituasjon.
- De ressursmessige og faglige fordelene ved å ha spesialiseringdelen i bedrift, opprettholdes.

Svakheter:

- Ordningen bryter med lange tradisjoner i lærlingordningen om at det skal være lønn for lærlinger.
- Tiden til modning, sosialisering, og til å øve opp ferdigheter og hastighet i produksjon, reduseres.

Oppsummerende når det gjelder økonomi/finansiering kan sies at det finnes en del alternative finansieringsordninger som kan redusere lærebedriftenes utgifter. Det er også mulig å kombinere dette med en mer solidarisk deltakelse fra hele arbeidslivet, noe som kan styrke motivasjonen for flere bedrifter til å ta inn lærlinger. Slike alternativer kan gjennomføres uten at det tilføres mer offentlige ressurser.

3.6.3 Forholdet mellom arbeidslivets behov for kompetanse og elevenes valg

Det er et visst misforhold mellom reformelevenes utdanningsvalg og tilgangen på læreplasser. Fra forskjellige interessegrupper er det foreslått flere måter å løse dette på:

- Styre elevvalgene i grunnkurs og videregående kurs I slik at de i størst mulig grad samsvarer med tilgangen på læreplasser. Det forutsettes her at fylkeskommunene benytter de styringsmulighetene de har for å få dette til.
- Begrense elevenes rett til inntak på grunnkurs fra å komme inn på ett av tre ønsker til å komme inn på ett av fire.
- Påvirke elevenes frivillige valg gjennom sterkere rådgiving i grunnskolen. Det vil her være snakk om å påvirke elevenes valg i retning av områder der arbeidskraft trengs og tilgangen på læreplasser er god.
- Forvente at arbeidslivet, innenfor de forskjellige bransjeområder, kvantifiserer behovet for arbeidskraft på lang sikt - mest mulig uavhengig av kortsiktige og tidsbegrensede konjunkturvariasjoner. Dette kommuniseres til fylkeskommunene som over tid dimensjonerer tilbudene og planlegger inntakene på grunnkurs og videregående kurs I etter dette.
- Overlate det hele til elevenes frie valg og sørge for et overskudd av tilgjengelige læreplasser på alle områder for å kompensere for svingningene fra år til år. Til grunn for en slik løsning ligger en antakelse om at ungdommene kanskje er de mest følsomme og først registrerer hvor det «lønner» seg å søke - med utgangspunkt i hvor det på sikt er muligheter for arbeid.

Selv om det framsettes diverse meninger om hvordan dette tilpassingsproblemet kan løses relativt enkelt, må det slås fast at dette er en kompleks sak. Diskusjonen synes også å basere seg på en del premisser som kan synes selvfølgelige, men som ikke er det. Her kan nevnes følgende to hovedpunkter:

1. «Arbeidslivets behov for kompetanse» uttales som om dette er en klart definert størrelse. Det er ikke slik. Alle land Norge kan sammenlikne seg med, har store problemer med å definere arbeidslivets behov for framtidig kompetanse. Den såkalte kvalifikasjonsforskningen - som har dette som hovedbeskjefteigelse - har vansker med å gi relativt klare råd. Rådene synes i stor grad å være at framtida på arbeidsmarkedet er så dynamisk og i så stor og rask endring at løsningen er å gi en mest mulig generell utdanning lengst mulig. Det er viktigere med mulighet for bevegelse fra det ene yrket til det andre, enn å rette seg inn mot klart definerte yrkesområder. Også i Norge har vi sett hvordan enkelte bransje- og yrkesområder nærmest over natta står uten faglært arbeidskraft på grunn av konjunktursvingninger eller teknologiske nyvinninger og endringer.

Trolig er dette også hovedårsaken til at arbeidslivet har såpass store problemer med å definere sitt behov for framtidig kompetanse og arbeidskraft. Dette gjelder både det kortsiktige og ikke minst det langsiktige behovet. I realiteten er det her to veier å gå:

- *Enten* må arbeidslivet gjøre en betydelig innsats for å prognostisere sitt behov for arbeidskraft og kompetanse i et rimelig langsiktig perspektiv. Dette er en stor og krevende jobb hvor det nok vil være betydelig usikkerhet forbundet med konklusjonene.
- *Eller* det må tas utgangspunkt i at slike framtidige behov vanskelig kan prognostiseres og kvantifiseres med tilstrekkelig sikkerhet.

Hvilken av disse to hovedveier som velges, har selvsagt store konsekvenser for om og hvordan elevstrømmen og tilgangen på læreplasser dirigeres og hvordan strukturen og innholdet i opplæringen bør være.

2. Den andre premissen som ikke i tilstrekkelig grad er tydeliggjort, er forutsetningen om at tilgangen på læreplasser innenfor de forskjellige bransjer og yrker er uttrykk for arbeidslivets reelle behov for framtidig kompetanse og arbeidskraft.

For en del bransjer kan det være en sammenheng mellom tilbudet av læreplasser og fagenes og bransjenes langsiktige behov for faglært arbeidskraft. Men dette er ikke alltid slik. I en del tilfeller er behovet for faglært arbeidskraft stort, men tilgangen på læreplasser svak. I andre tilfeller er det motsatt.

Spørsmålet er om tilgangen på læreplasser i stor grad styres av andre hensyn i bedriftene og bransjene enn tilgangen på langsiktig kompetanse og ar-

beidskraft. Argumentene som framføres, går snarere på rammebetingelsene ved selve lærlingordningen, om det er tradisjon for å ha lærlinger eller på ansvaret ved å ta selve opplæringen. Sjelden blir det framført argumenter for at behovet for faglært arbeidskraft på lang sikt er dekket innen yrkesområdet eller bransjen. Å sette likhetstegn mellom tilgangen på læreplasser fra år til år og det langsiktige behovet for faglært arbeidskraft, er derfor en slutning som ikke kan legges til grunn for en planmessig og systematisk oppbygging av nasjonens fagkompetanse for de neste tiår.

Svarene på de store og komplekse utfordringene som her er skissert, ligger ikke i den ene enkle løsningen eller den andre. Elevene gjør sitt hovedvalg mens de ennå går i grunnskolen. Først to og et halvt år senere skal de eventuelt tegne lærekontrakt. Selv med et slikt relativt sett kort tidsperspektiv har det vist seg å være vanskelig å gi noen gode prognoser over tilgang på læreplasser. Det kan være etisk betenkelig å styre elever inn mot utdanningsløp de ikke er motivert for og hvor det heller ikke gis noen garanti for læreplass og langt mindre at det vil finnes et arbeidsmarked for disse. I tillegg kommer spørsmålet om elevenes motivasjon hvis de styres mot utdanningsløp de ikke ønsker. Svakere prestasjoner og omvalg kan bli resultatet. Trolig ligger svarene i en fornuftig kombinasjon av de forskjellige elementene som er berørt i drøftingen foran: rådgiving av elevene, en forsiktig styring av elevenes valg innenfor de rammene som i dag ligger i loven og en langsiktig kompetansenetning og kvantifisering av behovene i arbeidslivet.

Det som likevel må være i alles interesse, er at de løsningene som velges, hele veien har et *langsiktig perspektiv*. Kortsiktige og konjunkturavhengige svingninger kan ikke legges hovedpremissene for en grunnutdanning som skal ligge i bunnen av arbeidstokkens kompetanse de neste 40-årene.

Derfor er det også nødvendig å tydeliggjøre sammenhengene mellom fagopplæringens *grunnutdanning* (fag- og svennebrev) og den *etter- og videreutdanningen* som gjennom hele det yrkesaktive livet skal foregå på dette grunnlaget. Å basere tenkingen på at fag- og svennebrevet er den endelige og fullførte spesialiseringen, er en for snever tilnærming. Fag- og svennebrevet er i realiteten en begynnelse på en langsiktig læring knyttet til de stadig endrede spesialiseringsbehovene innenfor brede yrkes- og bransjeområder. Det må derfor være nære koblinger mellom grunnutdanningen og en systematisk etter- og videreutdanning nært knyttet til arbeidets art og stadige utvikling.

I dette kapitlet er en del kort- og langsiktige tiltak, strategier og skisser drøftet. Det er lagt vekt på å få fram et så nyansert bilde som mulig med argumenter for og imot de forskjellige alternativene uten å trekke konklusjoner.

I kap. 4 vil departementet legge fram forslag til

en del kortsiktige tiltak. Dessuten er det skissert mulige løsninger på mellomlang og lang sikt som kan bli aktuelle dersom de kortsiktige tiltake ikke gir

ønsket effekt. Disse tiltakene vil eventuelt kreve grundige utredninger før endelig konklusjon kan treffes.

4 Omtale av tiltak på kort sikt og skisser til mulige løsninger på lengre sikt

Målsettingene i Reform 94 er meget ambisiøse. Målet om at en større del av ungdomskullet skal ta en yrkesfaglig utdanning, er i ferd med å bli nådd. I overkant av halvparten av ungdommen velger yrkesfag, og mer enn 1/3 har valgt fag i videregående kurs som skal ha sin avsluttende opplæring i bedrift. Fjorårets resultat innebar tegning av ca. 16.500 lærekontrakter, men det var likevel for mange som måtte ta den avsluttende opplæring i skole i stedet for i bedrift. Å skaffe nok læreplasser er en enorm utfordring for myndighetene og for arbeidslivet. Gjennomføringen av bedriftsdelen av reformen er en prosess hvor erfaring bygges opp underveis og gir grunnlag for justeringer.

I 4.1 beskrives tiltak som iverksettes med henblikk på å nå målet allerede i 1997. Disse kortsiktige løsningene omhandler tiltak som enten allerede er iverksatt eller vil iverksettes i samband med inntaket av lærlinger i 1997, slik Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen har bedt om i Budsjett-innst. S. nr. 12. (1996-97). Med disse tiltakene og med den motivasjonen og innsatsen som er i opplæringssystemet, er det grunn til å tro at flere læreplasser vil være tilgjengelige i 1997 enn året før, og at formidlingsprosessen vil være mer effektiv.

Som omtalt flere steder i meldingen, har myndighetene begrensede styringsmidler dersom resultater ikke oppnås. Departementet mener det derfor er grunn til allerede nå å drøfte skisser til løsninger på mellomlang sikt dersom ikke de tiltakene som iverksettes våren 1997 har den ønskede effekt.

Det er bebudet en Stortingsmelding om Reform 94 etter at hele reformløpet er gjennomført og resultatene fra den forskningsbaserte evalueringen foreligger. Flere av de langsiktige skissene til løsninger som ble drøftet i 3.6 vil bli henvist til denne stortingsmeldingen fordi det kan være grunn til å avvente et noe bredere erfaringsgrunnlag. Først da vil det være mulig å identifisere hva som er naturlige overgangsproblemer og hva som er problemer av mer permanent karakter når det gjelder å framskaffe et tilstrekkelig antall læreplasser og formidling av lærlinger. De skissene til løsninger som drøftes i denne meldingen må grundig utredes av departementet før eventuelle forslag fremmes.

4.1 TILTAK PÅ KORT SIKT

I kap.2 er det redegjort for det omfattende arbeidet som til nå er lagt ned for å framskaffe læreplasser og for å få til en effektiv formidling. Det er grunn til å tro at de erfaringer som fjorårets formidlingsprosess ga, vil medføre at rutinene for dette arbeidet er vesentlig forbedret. Grunnlaget for et effektivt formid-

lingsarbeid er til stede, men det vil være behov for å framskaffe et enda større antall læreplasser i 1997 enn i 1996.

I 3.5 er de tiltak som er under gjennomføring eller planlegging med sikte på lærlinginntaket 1997, omtalt. Dette kapitlet vil oppsummere tiltakene. Tiltakene som omtales i dette kapitlet, er enten iverksatt eller vil bli iverksatt så raskt som mulig, og inngår i departementets handlingsplan for læreplasser 1997.

4.1.1 Informasjon og veiledning

Det vil bli satset betydelige midler på ulike informasjonstiltak rettet mot elever og mot bedrifter. Tiltakene vil sikte seg inn mot å gi elevene god yrkesveiledning og informasjon om hvor det vil være best mulighet til å få læreplasser. Det er gitt støtte til tre korte opplysningsfilmer som skal gå i TV 2 og som omhandler fiskerifag, slik Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen har bedt om i Budsjett-innst. S. nr. 12. (1996-97).

På vegne av departementet har Statens utdanningskontor i hvert fylke laget en «Handlingsplan for å styrke grunnskolen kompetanse når det gjelder å informere om Reform 94 og bedre sammenhengen mellom ungdommens utdanningsvalg og tilgjengelige læreplasser.» Handlingsplanen inneholder bl.a. følgende momenter:

- Tiltak for å få gjort informasjon tilgjengelig for kommuner og skoler: informasjon om situasjonen i fylkeskommunen/regionen om hvilke fag hvor det er lite søkning, hvor det er oversøking, hvor det er mangel på eller overskudd av læreplasser, hvor det er behov for arbeidskraft mm.
- Hvilke tiltak som planlegges for å stimulere kommunene til å ta i bruk denne informasjonen overfor skolene. Informasjonen skal hjelpe elevene til å foreta mer bevisste og begrunnede utdannings- og yrkesvalg ut fra de muligheter som foreligger.
- Hvordan skolenes utdannings- og yrkesveiledning generelt kan styrkes, bl.a. gjennom kurs for bestemte målgrupper i grunnskolen.
- Eventuelle tiltak for å etablere et nærmere samarbeid mellom næringsliv og grunnskole.

Gjennom egne veiledninger forberedes elever i videregående kurs I til å søke læreplass. Dette gjelder både det å skrive søknad, kontakte arbeidsgiver og framstille seg til intervju.

En større annonsekampanje i riksavisene er gjennomført. Kampanjen har hatt som mål å motivere bedriftene til å opprette læreplasser.

Elever og lærerorganisasjonene er invitert til et

tett samarbeid for å delta aktivt i formidlingsarbeidet. Fylkeskommunene vil bli oppfordret til å styrke kontakten med elev- og lærerorganisasjonene og representanter for regionalt arbeidsliv.

Departementet vil overvåke utviklingen av antall intensjonsavtaler, søkertall, formidling og antall lærekontrakter med jevnlig statistikkrapporter innhentet fra fylkeskommunene. Rapportene vil bli spredd slik at bransjene vil kunne øve påtrykk der det er mest nødvendig. Fylkeskommunene vil også ha et redskap for å kunne drive formidling over fylkesgrensene.

Departementet samarbeider nært med partene i arbeidslivet for å få lagt til rette for en mest mulig effektiv formidlingsprosess. I fag hvor det viser seg særlig problematisk å framskaffe nok læreplasser, vil departementet innkalle representanter for bransjene til særskilte møter.

Videre vil departementet innkalle til konferanser for fortløpende å vurdere situasjonen, identifisere koordineringsbehov og spre gode erfaringer fra formidlingsarbeidet i enkeltfylker. På disse konferansene vil fylkeskommunene, partene i arbeidslivet, elev- og lærerorganisasjonene være invitert. I tillegg deltar departementet i ulike samarbeidsfora som fylkeskommunene har opprettet med sikte på bl.a. samarbeid om formidlingsprosessen over fylkesgrensene.

De økonomiske stimulerings tiltakene som Stortinget vedtok, er effektivt og departementet vil fortløpende vurdere effekten av disse tiltakene.

Etterutdanningstiltakene vil bli opprettholdt på samme høye nivå som i 1996, og det vil bli satset særlig på en fordypningsmodul om «Særskilt tilrettelagt opplæring i bedrift». Dette vil kunne gi bedriften økt trygghet i å kunne ta inn lærlinger med særskilte behov. Støtten til å ta inn lærlinger med ulike typer funksjonshemninger er opprettholdt, og departementet vil styrke informasjonen om dette tiltaket.

En egen etterutdanning av prøvenemnder vil bli intensivert for å sikre jevn og god kvalitet ved prøveavleggelse. Denne våren vil særlig prøvenemnder som skal vurdere fag- og svenneprøver for de elevene som har tatt opplæringen i videregående kurs II i skole i skoleåret 1996-97, bli prioritert.

4.1.2 Kryssløp

Med basis i faglige vurderinger ser departementet mulighet for å opprette maksimalt 3-4 kryssløp fra videregående kurs I. Departementet vil i samråd med partene i arbeidslivet ta endelig stilling til disse kryssløpsmulighetene. En forutsetning er at lærlingene vil kunne følge normal progresjon og gjennomføre opplæringen innenfor de ordinære tidsrammer som er fastsatt.

4.1.3 Skoleløp

I 3.4.6 ble det drøftet muligheten for å opprette en ren skoleopplæring i fag hvor det ikke i overskuelig framtid vil finnes et læreplasstilbud av noe omfang. To alternativer ble skissert; enten å ta fagene ut av lov om fagopplæring i arbeidslivet eller å la ren skoleopplæring være en mulig modell også innenfor fagopplæringen. Elevene vil da ikke bli forespeilet en avsluttende opplæring i bedrift som det ikke er mulig å tilby.

Departementet vil etter råd fra opplæringsrådene og Rådet for fagopplæring i arbeidslivet vurdere om enkelte fag hvor det ikke synes mulig å tilby læreplasser, bør trekkes ut av lov om fagopplæring i arbeidslivet. Disse fagene vil bli tilbudt som rene skoleløp på lik linje med andre yrkesfag, og eksamen vil avlegges etter de samme retningslinjer som for disse.

4.2 DRØFTING AV SKISSER TIL MULIGE LØSNINGER PÅ LENGRE SIKT

Statusomtalen i kap. 2 viser at antallet læreplasser har økt med ca. 60% ved det første inntaket av lærlinger i Reform 94. Utviklingen har vært særlig sterk for de unge lærlingene. Dette indikerer at arbeidslivet nå ser nødvendigheten av å styrke fagopplæringen og tar ansvar for å framskaffe læreplasser.

På den annen side var i det i 1996 et godt stykke igjen før målet ble nådd - særlig innenfor en del store og tunge områder. Fylkeskommunene måtte opprette mellom 250 og 300 alternative klasser for å innfri ungdommens lovfestede rettigheter.

Norge er for tiden inne i en sterk konjunkturoppgang. Dette vil i utgangspunktet tilsi en gunstig situasjon i forhold til å framskaffe læreplasser. Tar en i tillegg i betraktning de store positive endringene i rammebetingelsene, og den enorme innsatsen som er nedlagt av alle parter for å nå målsettinger om et tilstrekkelig antall læreplasser, kunne en ha forventet et mer tilfredsstillende resultat i 1996.

1996 var det første året med inntak av lærlinger etter reformen og med et inntak av så stort omfang. Fremdeles er det grunnlag for å ta arbeidslivet på ordet, dvs. at det ønsker lærlingordningen med den hovedmodellen som er fastsatt, og at det vil framskaffe det nødvendige antallet plasser. I dette bildet vil 1996 være å regne som et overgangs- og tilpasningsår, men departementet har klare forventninger til at situasjonen høsten 1997 vil være bedre enn i 1996.

De forslag til tiltak som er omtalt i 4.1., vil kunne bidra til å bedre tilgangen på læreplasser høsten 1997. I den ordningen vi har i dag, er det ikke departementet eller fylkeskommunene alene som bestemmer over tilgangen på læreplasser. Dersom arbeidslivet og bedriftene ikke etablerer et tilstrekkelig antall læreplasser - og i praksis viser at de ønsker å bidra til fagopplæring gjennom opplæringen i bedrift - kan ordningen ikke eksistere i sin nåværende form

på sikt. Derfor er det etter departementets mening nødvendig allerede nå å skissere for Stortinget en del løsninger som kan gjøre lærlingordningen og tilgangen på læreplasser stabil over tid dersom den frivillighetsordningen vi har i dag, ikke fører til ønskede resultater.

4.2.1 Hovedmodellen

For departementet er hovedmodellen med 2 år i skole og 2 år i bedrift, en modell som også partene i arbeidslivet har gått inn for, en framtidsrettet modell med mange fordeler. Den er godt tilpasset de kontinuerlige strukturendringer vi har i samfunns- og arbeidslivet, endringer som må forventes å tilta i styrke. Ordningen gir grunnlag for en god balanse mellom den nødvendige faglige bredde og spesialisering. Skolen har fått tildelt den delen av opplæringsjobben som skolen kan greie best - breddeopplæringen. Bedriftene tar den delen av opplæringen som bedriftene helt klart er best kvalifisert for - spesialiseringen. De økonomiske ressursene til rådighet blir utnyttet godt i en slik ansvars- og arbeidsdeling.

Som det er antydnet i kap.3, har enkelte bransjeparter gitt uttrykk for et ønske om at skolen skal ta seg av hele opplæringen i henhold til læreplanen. Det er som kjent fastsatt avvikende modeller for en del fag. Etter disse modellene foregår bare verdiskapingsdelen i bedrift.

Dette kan tyde på at partene i enkelte fag kan være noe skeptisk til bedriftenes evne til å ta opplæringsansvar innenfor særlig teoritunge fag. Et slikt ønske om utvidet skoleopplæring kan også skyldes at mer kortsiktige gevinster overskygger de langsiktige fordelene arbeidslivet som helhet vil ha av at bedriftene tar spesialiseringsoplæringen. Med den endringstakten arbeidslivet nå er inne i, vil skolen verken økonomisk eller når det gjelder fagkompetanse kunne holde tritt med den teknologiske og utstyrmessige utviklingen vi har i arbeidslivet. Kvaliteten på den spesialiseringsoplæringen som skolen må gå i fag som følger en modell med utvidet opplæring i skole, vil derfor kunne bli for dårlig.

Det er selvsagt mulig å planlegge en omlegging også i Norge i retning av det Sverige har valgt som hovedmodell. Etter departementets mening vil dette være en lite ønskelig utvikling. Hovedmodellen som er fastsatt, bør snarere styrkes enn svekkes. Den store interessen som er vist fra mange andre land når det gjelder denne ansvarsdelingen mellom skole og bedrift, indikerer også at modellen bør fastholdes. Departementet mener derfor at det skal føres en meget god argumentasjon - sett i et langsiktig perspektiv - dersom hovedmodellen skal endres.

Departementet vil derfor ikke foreslå å endre hovedmodellen med 2 års opplæring i skole og 2 års opplæring/verdiskaping i bedrift nå. En større strukturell endring vil bli vurdert på bakgrunn av resultatene av inntaket av lærlinger i årene som kom-

mer. En slik vurdering vil bli lagt fram for Stortinget i forbindelse med bebudet stortingsmelding på bakgrunn av evalueringen av hele reformen. Inntil da bør hovedmodellen stå fast.

4.2.2 Økonomi

I 3.2. er det drøftet forskjellige modeller når det gjelder lærlingordningens økonomi. Dagens ordning kjennetegnes i hovedsak av at de offentlige tilskuddene er betydelige. Hovedsvakheten synes å være at systemet innebærer en deling mellom de bedriftene som tar et opplæringsansvar og de bedriftene som forventer å få utlærte fagarbeidere uten å stille læreplasser til disposisjon. Ordningen stimulerer derfor ikke til en bredere kompetansenøkning i arbeidslivet enn det som berører den enkelte lærebedrift. Med den mobiliteten av arbeidskraft som nå foregår mellom bedrifter innenfor samme bransje, og også på tvers av bransjer, er det ikke riktig at bare noen bedrifter tar et opplæringsansvar som også kommer andre til gode. Dagens ordning stimulerer i for stor grad til fortsatt å vurdere lærlingordningen som en rekrutteringsordning for lærebedriften - og ikke som en kompetanseoppbygging for bransjen eller arbeidslivet som helhet. Det kan derfor være viktig å finne fram til økonomiske tiltak som stimulerer til en helhetlig kompetanseutvikling - ikke bare rettet mot den enkelte bedrift.

Det er selvsagt mulig å velge en 2+1 modell, der bare opplæringsdelen foregår i bedrift mens verdiskapingen først tar til etter at fag- og svennebrevet er tildelt. I denne ordningen blir det ikke utbetalt lønn, og fordi de offentlige tilskuddene er så betydelige til opplæring i bedrift, vil denne ordningen i realiteten ikke innebære reelle utgifter for bedriftene. I offentlig sektor vil en slik ordning være særlig attraktiv.

Departementet ser de økonomiske fordelene ved en slik ordning. Den vil ganske klart stimulere bedrifter i statlig og kommunal sektor til å øke antall læreplasser betydelig. Dessuten vil gjennomstrømmingen av lærlinger øke med nærmere 100% fordi de oppholder seg i bedrift bare ett år mot i dag to.

Dersom tilgangen på lærlinger de neste årene fremdeles er problematisk, bør denne ordningen kunne vurderes - i alle fall innenfor enkelte områder. En slik endring kan foretas uten konsekvenser for læreplaner, etterutdanning eller evalueringsordninger.

Når departementet likevel er skeptisk til å etablere denne ordningen som en hovedmodell, er det særlig av to årsaker. For det første er det en stor faglig fordel at lærlingene oppholder seg 2 år i bedrift - der også verdiskaping inngår. Dette gir en god mulighet til å koble læreplanenes teoretiske og praktiske opplæringskrav tettest mulig opp til en mest mulig reell arbeidssituasjon i bedrift. Dette krever tid. For det andre vil en 2+1 modell uten lønn for lærlingen forrykke det samlede kompromisset som partene

i arbeidslivet har inngått om lærlingordningen. Departementet ser det derfor som lite ønskelig å gå inn for endringer av hovedmodellen før den nye opplæringsordningen i større grad har fått virke over noe tid.

Etter en samlet vurdering av de økonomiske alternativene som er skissert i 3.6, kan det være grunner som taler for at en fondsordning bør overveies der alle bedrifter i privat og offentlig sektor betaler inn til et fond som er så stort at det dekker lønnskostnadene for de bedriftene som tar opplæringsansvar. Det forutsettes at utgiftene for det offentlige til lærlingordningen samlet sett vil ligge på det samme nivået som i dag.

Fordelene og ulempene ved en slik fondsordning er skissert i 3.6.2. Det er særlig viktig å understreke at ordningen ikke vil gi større uttelling for arbeidslivet samlet sett eller for det offentlige. Men ordningen vil helt klart avhjelpe det som i dag synes å være et hovedproblem ved dagens økonomiske incentiver: de stimulerer først og fremst til en rekrutteringstenkning gjennom lærlingordningen og ikke til et samlet opplæringsansvar for fagopplæringen i hele arbeidslivet. En fondsordning vil kunne endre dette.

Dersom tilgangen på læreplasser ikke blir tilfredsstillende og i stor grad dekker behovet på kort sikt, vil departementet utrede mulighetene for en type fondsordning. Hvordan en slik ordning eventuelt skal praktiseres, vil bli drøftet med partene og egen sak vil eventuelt bli fremmet for Stortinget.

4.2.3 Styring

I 3.6.1 er det drøftet forskjellige modeller når det gjelder styringen av lærlingordningen. I dag har fylkeskommunen styring over tilbudene i skole, men ikke over tilgangen av læreplasser i bedrift. Dette er bedriftenes styringsansvar.

To modeller ble drøftet. Den ene er en type formell hjemmel til å forplikte bedriftene til å ta inn lærlinger - enten et offentlig pålegg gjennom lov eller en type selvpålagt forpliktelse gjennom overenskomster i arbeidslivet. Den andre modellen er en ren skolemodell som i Sverige, der det offentlige har styring med tilbudene i hele den offentlige videregående opplæringen, inklusive den spesialiserte delen av yrkesopplæringen.

Departementet ser at et offentlig pålegg gjennom lov når det gjelder inntak av lærlinger, vil være et brudd med et prinsipp og en lang tradisjon i norsk arbeidsliv. Det er sterk tradisjon for at bedriftene selv vurderer sitt eget behov for lærlinger og hvem de vil tilsette gjennom en lærekontrakt.

På den annen side har Reform 94 brakt lærlingordningen inn i en ny og historisk situasjon. For første gang i Norge har all ungdom fått en lovfestet rett til videregående opplæring, også den som leder fram til fag-/svennebrev. Lærlingordningen er nå in-

tegrert i den offentlige grunnopplæringen på en helt annen måte enn tidligere. Opplæringen i skole og i bedrift henger nøye sammen gjennom læreplaner som bygger på hverandre. Både lov- og forskriftsverk og tilbudsstrukturen forutsetter at fagopplæringen avsluttes med bedriftsopplæring som normalordning. Lærlingordningen er derfor ikke lenger en ordning som bare berører den enkelte bedrift, men er en del av den offentlige grunnopplæringen som skal sikre arbeidslivet som helhet og det norske samfunnets framtidige fagkompetanse.

Gjennom «Handlingsplanen for etablering av nytt system for fag- og yrkesopplæring» mellom Landsorganisasjonen og Næringslivets Hovedorganisasjon i forbindelse med Blegen-utvalgets arbeid, ble det gitt entydige signaler om at arbeidslivet ville ta oppgaven med å skaffe det nødvendige antall læreplasser på frivillig basis. Og det er liten tvil om at partene i arbeidslivet - både privat og offentlig sektor - har lagt ned et betydelig arbeid for å få dette til. Statusbeskrivelsen i kap. 2 viser også at arbeidslivet er et godt stykke på vei til å nå målene. Det kan derfor være grunn til en viss optimisme.

På den annen side er vi nå inne i en sterk oppgangskonjunktur i Norge. Erfaring viser (se kap.2) at tilgangen på læreplasser synes å ha en tendens til å svinge i takt med konjunktorene. Det viser seg også at når lavkonjunktorene er over og høgkonjunktorene setter inn, står ofte viktige deler av arbeidslivet uten den nødvendige fagkompetanse fordi kompetansen i nedgangstidene har vært for kort-siktig. Både arbeidslivet og samfunnet som helhet vil derfor trolig være tjent med et system som sikrer kompetanseoppbyggingen - og dermed tilgangen av lærlinger - i et betydelig mer langsiktig perspektiv enn det som har vært vanlig til nå.

Ut fra et rent styringsperspektiv vil den rene skolemodellen være en enkel løsning sett fra utdanningsmyndighetenes og det offentliges side. Dersom de mer langsiktige kompetansebehovene kunne prognostiseres og kvantifiseres, ville utdanningsmyndighetene kunne styre opplæringstilbudene etter dette. Men denne modellen har så mange andre svakheter, ikke minst ved at kontakten med arbeidslivet i stor grad vil bli avskåret, at den ikke bør anbefales i Norge.

En eventuell lovhjemmel som pålegger bedrifter å ta inn lærlinger etter behov, vil også forutsette et enda tettere samarbeid mellom arbeidslivet og utdanningsmyndighetene om det langsiktige kompetansebehovet i form av faglært arbeidskraft. Selv om behovet for antall læreplasser innenfor det enkelte fag- og bransjeområde til en viss grad bør overdimensjoneres for å fange opp svingninger fra år til år, er det ikke rimelig å pålegge arbeidslivet inntak av lærlinger som betydelig overstiger de langsiktige behovene for faglært arbeidskraft. Dette forutsetter igjen en viss styring av elevenes valg av grunnkurs og videregående kurs I - delvis ved god rådgiving og

delvis ved å utnytte de styringsmuligheter for inntak som fylkeskommunene rår over.

Departementet vil ikke på nåværende tidspunkt anbefale et lovpålegg overfor arbeidslivet for å etablere læreplasser. En lovhjemmel bør eventuelt vurderes som en siste mulighet dersom det over noe tid viser seg umulig å få et tilstrekkelig antall læreplasser i forhold til behovet fra år til år.

Departementet vil i første omgang ta kontakt med hovedorganisasjonene i arbeidslivet for å be dem vurdere om en sterkere forpliktelse for arbeidslivet kan innføres gjennom tariffavtalene.

4.2.4 Tilbudsstruktur

Drøftingen i kap.3 viser at det er en sammenheng mellom tilbudsstrukturen og behovet for kryssløp. Dess bredere grunnkursene og de videregående kursene er, dess mindre vil behovene for kryssløp være. Med et stort antall videregående kurs I, med egne læreplaner knyttet til hvert enkelt kurs, vil faren for misforhold mellom elevenes valg og tilgangen på aktuelle læreplasser øke. Departementet vil følge dette problemet nøye gjennom evaluering av Reform 94 og komme tilbake til Stortinget med en vurdering av blant annet videregående kurs I-strukturen etter at evalueringen er fullført.

4.2.5 Arbeidslivets behov og elevenes valg

Spenningsfeltet mellom ungdommens ønsker og valg på den ene siden og arbeidslivets langsiktige kompetansebehov på den andre, vil trolig være et spenningsforhold også i framtiden. Som drøftingene i kap. 3 viser, er dette et innfløkt område der enkle løsninger ikke finnes.

Departementet mener at før en vurderer en sterkere binding av elevenes valg ut over de rammer som i dag er hjemlet i lovverket, bør arbeidslivet i den grad det er mulig å bidra med gode prognoser for framtidige behov.

Departementet vil:

- be Rådet for fagopplæring i arbeidslivet og opplæringsrådene gi mest mulig kvalifiserte råd til departementet om de langsiktige behovene for faglært kompetanse innenfor de forskjellige fag- og bransjeområder. Perspektivet bør være fra 10 til 20 år framover.
- motivere fylkeskommunene til å dimensjonere tilbudene på grunnkurs og videregående kurs I slik at misforholdet mellom arbeidslivets langsiktige stipulerte behov og tilbudet blir minst mulig. Dette forutsetter trolig også en noe sterkere styring av elevenes valg og en nær kontakt mellom fylkeskommunene og arbeidslivets parter regionalt.
- fortsette arbeidet med å styrke yrkesveiledningen i grunnskolen og i den videregående skolen, ikke minst ved å trekke arbeidslivet sterkere inn.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

De konkrete, kortsiktige forslagene som er omtalt i denne meldingen innebærer ikke nye oppgaver for det offentlige eller for private, eller endrer ansvarsplasseringen av eksisterende oppgaver. Tiltakene kan gjennomføres innenfor vedtatte økonomiske rammer og medfører ikke økte utgifter.

De langsiktige tiltak som er skissert i meldingen er gitt en overordnet og prinsipiell omtale. Flere av disse langsiktige skissene til løsninger vil eventuelt bli behandlet i den bebudede stortingsmelding om Reform 94. I den forbindelse vil det være nødvendig å utrede tiltakene mer detaljert. Eventuelle forslag

som reises vil da bli vurdert i forhold til økonomiske og administrative konsekvenser.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet av 28. februar 1997 om lærlings situasjonen blir sendt Stortinget.



