



Rapport
2020:11

Potensialet for lærlinger i statlige virksomheter

Håkon Høst og Asgeir Skålholt

NIFU

Rapport
2020:11

Potensialet for lærlinger i statlige virksomheter

Håkon Høst og Asgeir Skålholt

Rapport 2020:11

Utgitt av Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU)
Adresse Postboks 2815 Tøyen, 0608 Oslo. Besøksadresse: Økernveien 9, 0653 Oslo.

Prosjektnr. 21112

Oppdragsgiver Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Adresse Akersgata 59, 0180 Oslo
Fotomontasje NIFU

ISBN 978-82-327-0464-4
ISSN 1892-2597 (online)



Copyright NIFU: CC BY-NC 4.0

www.nifu.no

Forord

Rapporten ser på mulighetene for vekst i lærlingordningen i statsforvaltningen. Den er i stor grad basert på en survey rettet mot personalledere i 175 statlige virksomheter. Vi takker de som har svart, og særlig de virksomhetene som i tillegg har stilt opp i intervjuer.

Prosjektet har vært ledet av Håkon Høst. Han har også har skrevet rapporten sammen med Asgeir Skålholt, sistnevnte med et særlig ansvar for analyser av registerdata. Kaja Reegård har bidratt på en del av intervjuene. Cathrine Pedersen har håndtert SurveyXact og sørget for visualisering av surveydata. Cay Gjerustad har gitt nyttige kommentarer til rapporten.

Oslo, 23. mars 2020

Vibeke Opheim
direktør

Roger André Federici
forskningsleder

Innhold

Sammendrag	11
1 Introduksjon	15
1.1 Innledning	15
1.2 Bakgrunn	15
1.3 Tiltak og status	16
1.4 Lærlingordningen i stat og kommune skiller seg ut	17
1.5 Problemstillinger	18
2 Metoder og data	20
2.1 Survey	20
2.2 Intervjuer	22
2.3 Registerdata	23
3 Hvor i staten er lærlingene? Kjennetegn ved virksomheter som har lærlinger	24
3.1 Antall og andelen lærlinger etter departementsområde	24
3.2 Nærmere om variasjoner i virksomhetenes inntak av lærlinger	29
3.3 Utdanningsnivået i statlige virksomheter	33
3.4 Fagfordeling	35
3.5 Oppsummering	39
4 Formidling og tilpassing av kravet om lærlinger	41
4.1 Lærlingordningens innpass i et utvalg statlige virksomheter	43
4.2 Opplæringskontorenes funksjon i staten	46
4.3 Oppsummering	47
5 Begrunnelser for og erfaringer med å ha lærlinger	49
5.1 Hvorfor tar virksomhetene inn lærlinger?	49
5.2 Virksomhetene som ikke har lærlinger: «Mangler oppgaver»	52
5.3 Seleksjonskriterier	53
5.4 Erfaringene med å ha lærlinger	55
5.5 Oppsummering	56

6	Har virksomhetene behov for fagarbeidere?	58
6.1	Videre ansettelse av lærlinger	58
6.2	Hva gjør lærlingene i kontor- og administrasjonsfaget og IKT Servicefaget etter fagbrevet?	61
6.3	Oppsummering	64
7	Planer og potensial for videre lærlinginntak.....	65
7.1	Planer for videre lærlinginntak.....	65
7.2	Hva er barrierene for å øke virksomhetenes lærlinginntak ytterligere?.....	67
7.3	Oppsummering	68
8	Oppsummering og diskusjon	69
8.1	Oppsummering	69
8.2	Potensialet for lærlinger i staten.....	71
8.3	Vurdering av virkningene av statens lærlinginntak.....	74
8.4	Noen vurderinger av styringskravet om lærlinger.....	75
	Referanser.....	77

Sammendrag

NIFU har gjennomført en undersøkelse av potensialet for lærlinger i staten. Hovedmetoden har vært en survey rettet mot personalledere i alle statlige virksomheter, det vil her si departementene med underliggende virksomheter. I tillegg har vi gjennomført intervjuer med representanter for virksomheter innenfor ulike områder av staten. Vi har også analysert tilgjengelige registerdata. Nedenfor følger oppsummert de viktigste funnene fra undersøkelsen, og til slutt noen vurderinger av virkningen av statens lærling inntak og styringskravet om lærlinger.

Beskjedne mål om læreplasser i staten utenom Forsvaret

80 prosent av de statlige virksomhetene planlegger ingen økning i sitt lærlinginntak de nærmeste år. 20 prosent planlegger å øke, men det er for de fleste virksomheter snakk om små tall. Det er de virksomhetene som har mange lærlinger fra før, som også vil øke mest. Forsvaret skiller seg ut ved å ha flere læreplasser enn resten av staten til sammen, og har samtidig en ambisjon om en økning som er mer enn dobbelt så stor som i resten av staten.

Manglende forankring i egne behov

De fleste statlige virksomhetene oppgir at de rekrutterer lærlinger for å bidra til at ungdom får en opplæring, men uten tanke på videre ansettelse i staten. Mens begrensningen i antall læreplasser i privat sektor ligger i sysselsetting på sikt, dvs. behovet for lærlinger og fagarbeidere, ligger begrensningen i de statlige virksomhetene i opplæringskapasitet og det å definere relevante arbeidsoppgaver for lærlingene. Forsvaret og noen andre enkeltvirksomheter skiller seg ut ved at de i stor grad rekrutterer ut fra eget behov, både for lærlinger, men også i økende grad for fagarbeidere.

Avgjørende med aktivitet nedover i organisasjonen

Styringskravet når ikke nødvendigvis lengre enn til den sentrale ledelsen i en virksomhet. I den grad det er en virksomhet med mange underenheter, kan disse ofte være relativt upåvirket av styringskravet, om ikke dette er spesielt tilpasset

virksomhetens størrelse og organisering. På den annen side finnes det også avdelingskontor som har tatt egne initiativ og blitt godkjent som lærebedrifter.

Det å etablere egne opplæringskontor innad i større virksomheter ser også ut til å bidra til å øke interessen og engasjementet for lærlinger internt i virksomhetene. Gode eksempler på slike er Forsvaret, NTNU og Universitetet i Tromsø. I tillegg kommer OK Stat som har hele staten som virkeområde.

Oppgaver rasjonaliseres bort

Den viktigste barrieren for å ta inn flere lærlinger i staten oppgis å være det man opplever som mangel på relevante oppgaver. Dette små ses i sammenheng med en utvikling over mange år med fristilling av store tjenesteytende virksomheter, profesjonalisering og akademisering. Nedskalering og rasjonalisering av administrative enheter har blitt ytterligere intensivert av effektiviseringskuttene som følge av avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE). Dette rammer ikke minst området og oppgavene det største faget i staten, Kontor- og administrasjonsfaget, retter seg mot.

Utkonkurreres både av høyere utdanning og etatsutdanning

Gjenværende administrative oppgaver defineres gjerne som å forutsette høyere utdanning. Mens krav om høyere utdanning ser ut til å være en barriere særlig mot ansettelse av ferdigutdannede lærlinger, er etatsutdanning en form for statlig lærlingordning, som ser ut til å være en barriere også mot inntak av lærlinger i videregående opplæring.

Ulike definisjoner av behovet

Det at statlige virksomheter med relativt lik oppgaveprofil har en veldig ulike tilnærming til lærlingordningen, antyder likevel at det ikke bare er arbeidsoppgavene i seg selv som skiller, men at også ulik tilnærming gjør at man i noen virksomheter definerer egnede oppgaver for lærlinger annerledes og videre enn i andre.

Vurdering av virkningene av statens lærlinginntak

Ettersom statens lærlinginntak ikke primært er rettet mot rekruttering av ansatte til egen virksomhet, må det hovedsakelig ses som et bidrag til å avhjelpe mangelen på læreplasser. I fag hvor hovedandelen av lærlingene befinner seg i privat sektor, fordi det er et arbeidsmarked for fagarbeidere her, gir dette mening. Bare rundt 20 prosent av lærlingene i staten, utenom Forsvaret, er imidlertid i dag i fag som retter seg hovedsakelig mot privat sektor.

I stedet er 80 prosent av læreplassene i kontorfaget og i IKT Sikkerhetsfaget. Her dominerer staten, sammen med kommunene, lærlinginntaket nesten fullstendig, samtidig som etterspørselen etter fagene i privat sektor i liten grad er tilstede. Dermed er ikke staten bare en aktør som gir et lite bidrag for å avhjelpe behovet for læreplasser. Ved siden av rollen som ansvarlig for systemet for videregående opplæring, er staten sammen med kommunene viktigste eier av disse fagene på arbeidslivssiden. Med dette følger et ansvar for hvordan fagene skal utvikles videre. Da må man stille spørsmålet om fagene kan endres slik at de i større grad gir grunnlag for yrkeskarrierer i nettopp stat og kommune. Dersom man mener to år i skole og to års læretid ikke er tilstrekkelig; kan man forme et utdanningsløp som gjør lærlingene kvalifiserte? I fagopplæringen finnes det femårige modeller med et ekstra år i skole før to år i lære (flyfagene), og det finnes løp med to år i skole og to års læretid, i praksis koplet opp mot toårig fagskole (skipsoffiserutdanning).

Noen vurderinger av styringskravet om lærlinger

Etter at styringskravet om minst en lærling i virksomheter over 100 ansatte kom i 2015 økte antall lærlinger i 2016, for så å flate ut. Styringskravets direkte betydning er usikker. Det kan for eksempel ikke forklare veksten i Forsvaret eller i UH-sektoren, fordi der man der, med noen få unntak, lå langt over styringskravet. Statistikken viser at noen nye virksomheter har tatt inn lærlinger, ofte ved å tilpasse seg minimumskravet om en lærling, mens hver tredje statlige virksomhet ikke har fulgt opp kravet om å ha minst en lærling.

Trolig har styringskravet først og fremst en signaleffekt, ved at det understreker at statlige virksomheter skal ha lærlinger. Det er en veldig svak sammenheng mellom virksomhetens størrelse og det å ha lærling, og lærlinginntaket øker i liten grad proporsjonalt med antall ansatte. Dersom man vil unngå fortsatte minimumstilpasninger, kan et alternativ være å erstatte det med et generelt krav om at statlige virksomheter skal ha lærlinger, og at antallet skal tilpasses virksomhetens oppgaveprofil og størrelse.

Lærlingordningen er neppe tjent med at virksomheter gis detaljerte krav om lærlinginntak uten at virksomheten selv får anledning til å vurdere og bestemme sin bemanning. Det vil ikke nødvendigvis gi gode og meningsfulle læreplasser. En må derfor finne en balanse mellom mildt press og mobilisering, slik man har lykkes med i de best regulerte lærlingområdene i privat sektor. Grunnlaget for den sterke normen om å ta inn lærlinger i mange næringer her, er imidlertid at virksomhetene selv ser at de trenger lærlinger for å skaffe seg helt nødvendig faglært arbeidskraft. Der dette elementet mangler, og det gjør det de fleste steder i staten, er det trolig et behov for at staten i større grad klargjør hensikten med lærlinginntaket i ulike typer fag. Kan det dekke noe av statens eget behov for arbeidskraft?

Dekker de et behov for arbeidskraft i privat sektor? Eller representerer læretiden utdanning for videre utdanning? En slik klargjøring ville også kunne bidra til at de statlige virksomhetene så en tydeligere rolle for dem selv i lærlingordningen.

1 Introduksjon

1.1 Innledning

Den norske modellen for videregående opplæring forutsetter at elevene i de yrkesfaglige programmene gjennomfører to års læretid i bedrift. Dette stiller krav til arbeidslivet på alle områder hvor det er naturlig, om å tilby læreplasser. Historisk har lærlingordningen sitt nedslagsfelt i privat sektor, men etter Reform 94 er også offentlig sektor omfattet av fagopplæring. Med et vedvarende underskudd på læreplasser i forhold til antall søkere, leter myndighetene og organisasjonene systematisk etter muligheter til å utvide læreplassgrunnlaget. Søkelyset har derfor også vært rettet mot staten selv. Staten er på den ene siden ansvarlig for systemet for videregående opplæring og har samtidig selv en omfattende virksomhet med rundt 160 000 ansatte. Antall nye lærekontrakter i statlige virksomheter ligger på rundt 800.

Rapporten undersøker utbredelsen av og erfaringene med lærlingordningen i staten. Den undersøker hvor mange lærlinger det i dag er i ulike typer statlige virksomheter, og hva som kjennetegner de virksomhetene som har lærlinger. Den undersøker også hvordan styringskravet om minst en lærling i alle statlige virksomheter med over 100 ansatte har blitt formidlet og forstått. Videre ser rapporten på hva som er virksomhetenes egne begrunnelser for å ta inn lærlinger. Datagrunnlaget er en survey rettet mot alle statlige virksomheter, lærlingstatistikk for staten, samt kvalitative intervjuer med utvalgte virksomheter.

1.2 Bakgrunn

Fram til 1994 var lærlingordningen i hovedsak en rekrutterings- og opplæringsordning for deler av arbeidslivet, primært håndverksfagene og deler av industrien. I tillegg kom et kort intermesso på 1960-tallet hvor man, uten hell, forsøkte å få lærlingordningen til å slå rot i handel- og kontor-området (Grove og Michelsen 2005). Reform 94 innebar noe grep som skulle få store konsekvenser, både for utdanningssystemet, arbeidslivet og ikke minst for ungdomskohortene. Ved å integrere lærlingordningen i videregående opplæring og samtidig gi ungdom rett til

videregående opplæring, skapte man et stort behov for nye lærekontrakter (Michelsen mfl. 1998). Mange av disse måtte komme gjennom at det ble etablert nye fag og vet at lærlingordningen ble utvidet til å omfatte deler av arbeidslivet som ikke tidligere hadde hatt noen tradisjon for å rekruttere lærlinger. Offentlig sektor pekte seg ut som et viktig område. For kommunesektoren ble det opprettet fag i helse- og oppvekstsektorene, mens det for statssektoren var særlig nyetableringer som kontor- og administrasjonsfaget og IKT-Servicefaget som var aktuelle (Høst og Reegård 2015). De nye fagene skulle i stor grad erstatte tidligere skolebaserte utdanninger innenfor helse og sosial, og handel og kontor.

Flere tiltak og endringer ble satt i verk for å sikre tilgangen på læreplasser. Det ble gitt tilskudd til opplæringskontor som skulle gjøre det enklere for bedrifter å ta inn lærlinger, og man la vekt på å endre det normative grunnlaget for det å ta inn lærlinger. Normen om lærlingeordningen som en rekrutteringsordning hadde vært den dominerende i fagopplæringen før 1994, og dette hadde bidratt til en sterk kopling mellom lærling-inntak og rekruttering av fagarbeidere. Nå ble det lagt vekt på at lærlingordningen skulle være en opplæringsordning, og slik sett bare innebære en midlertidig ansettelse. Dette skulle senke terskelen for å ta inn lærlinger og bidra til å øke inntaket. Mens bedrifter innenfor de tradisjonelle lærling-områdene i stor grad har videreført normen med å se lærling-inntak som en rekrutteringsordning, har normen om lærling-inntak som opplæring fått betydning først og fremst innenfor det vi kan kalle de offentlige fagene (Høst mfl. 2012). Her har lærlinginntaket fra starten av vært styrt primært av politiske mål og vedtak begrunnet i ansvar for ungdoms opplæringsmuligheter, snarere enn behovet for faglært arbeidskraft (Michelsen og Høst 1996, Høst mfl. 2014).

Antall læreplasser ble nær doblet gjennom Reform 94, og en vesentlig faktor var lærlingordningens utvidelse til nye fag og nye områder av arbeidslivet (Michelsen mfl. 1998). Antall lærekontrakter har fortsatt å øke i årene etter reformen, men samtidig har også størrelsen på årskullene økt. Andelen av søkerne som får lærekontrakt, har derfor ligget på et relativt stabilt nivå, men med variasjoner, primært som følge av økonomiske konjunkturer i privat sektor (Michelsen and Høst 2018). Helt fra Reform 94 har det vært slik at rundt to av tre søkere får lærekontrakt, noe som oppfattes som svært problematisk så lenge læreplass-tilgangen er viktig for ungdoms muligheter til å gjennomføre videregående opplæring.

1.3 Tiltak og status

Med jevne mellomrom settes det i verk kampanjer og innsatser for å øke antallet læreplasser. Samfunnskontrakten for flere læreplasser 2012-2015 hadde som mål å øke med 20 prosent, men resultatet ble bare 8 prosent. Antallet lærlinger i staten økte imidlertid med 22 prosent, men da fra et lavt nivå. Organisasjonene som

representerer privat sektor har flere ganger påpekt at staten må ta sitt ansvar og øke antall læreplasser innenfor sitt område. Myndighetene har svart på dette gjennom særskilte tiltak for å øke det statlige lærling-inntaket.¹ⁱⁱ I den fornyede samfunnskontrakten 2016-2020 er de tallfestede målene forlatt, og målet er nå i stedet at alle kvalifiserte søkere skal få et tilbud om lærekontrakt². Dette har bidratt til at spørsmålet om læreplass-garanti har blitt satt på dagsorden (Høst og Reegård 2019)³. Arbeiderpartiet har vedtatt dette som en del av sitt handlingsprogram, og Nordland har som første fylkeskommune vedtatt en garanti om at alle kvalifiserte søkere skal ha rett på en læreplass⁴. NHO og andre representanter for de private bedriftene har imidlertid markert at de ikke kan være med på en slik garanti, fordi bedriftene selv må bestemme hvor mange og hvem de skal rekruttere som lærlinger. Heller ikke i kommune og stat er dette et enkelt spørsmål. Andelen søkere som får læreplass i de offentlig dominerte fagområdene er stort sett lavere enn i de som domineres av privat sektor.

Staten har vedtatt et administrativt styringskrav om at alle statlige virksomheter med over 100 ansatte skal knytte til seg minst en lærling, og også vurdere nye fag når de rekrutterer. Man har overlatt til departementene å avgjøre hvordan dette formidles til underliggende etater, og noen gjør dette i styringsdialogen, mens andre gjør dette som en del av oppdragsbrevet. Staten har opprettet et eget opplæringskontor i Oslo, OK Stat, som også har en filial i Harstad. Det utdeles også en egen pris til beste lærebedrift i staten. Kommunal- og moderniseringsministeren sendte våren 2019 ut en oppfordring til departementene om å vurdere mulighetene til å ta inn flere lærlinger, samt å formidle dette ønsket videre til underliggende etater. I tillegg har det vært nedsatt en tverrdepartemental arbeidsgruppe for å se på tiltak for å øke antall lærlinger⁵.

1.4 Lærlingordningen i stat og kommune skiller seg ut

NIFU gjennomførte i 2015 en undersøkelse av fagområder hvor lærlingordningen hadde svak forankring. Det ble gjort en egen undersøkelse av de to største fagene i staten, kontor- og administrasjonsfaget, og IKT- servicefaget (Høst og Reegård 2015). Den viste at stat og kommune til sammen rekrutterte det store flertallet av lærlingene innenfor disse to fagene, samtidig som det foreløpig var et veldig lite

¹<https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/Nar-vi-malet-om-20-prosent-flere-lareplasser/>

²<https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/Nar-vi-malet-om-20-prosent-flere-lareplasser/>

³ https://www.regjeringen.no/contentassets/4c2ddd06fc87431ab6136f17456f3b31/strategi-for-a-oke-antall-larlinger-i-staten_v3.pdf

⁴ <https://www.udir.no/globalassets/samfunnskontrakt-for-flere-lareplasser-2016--2020.pdf>

⁵ Lærlinger i staten. Kunnskapsgrunnlag og forslag til tiltak. Tverrdepartemental arbeidsgruppe bestående av HOD, KD, KMD, NFD, NFD og SD. Desember 2018.

lærling-marked for disse fagene i privat sektor. Rapporten viste også at disse fagene skilte seg ut fra andre lærefag, ved at en særlig lav andel av lærlingene fikk lønnet arbeid i etterkant. I IKT Service-faget var det bare 11 prosent som fikk en jobb i offentlig virksomhet etterpå som kunne klassifiseres som relevant. Noen gikk til privat sektor, men tallene viste at et mindretall av disse havnet i en relevant IKT-jobb. I kontorfaget var det 30 prosent fikk en relevant jobb i offentlig sektor i etterkant. En del gikk til privat sektor, men et mindretall i relevante stillinger. Det var altså, ut fra tallene, lite som tydet på at det var stor etterspørsel etter kontor- og IKT-lærlingene fra staten i privat sektor etter at de var ferdig med fagprøven. Under halvparten av lærlingene totalt sett havnet i relevante jobber.

Tallene, sammen med kvalitative data, viste at disse fagene skilte seg ut ved at de i stor grad var «utdanningsfag». Læretiden hadde preg av å være det vi kalte statlig utdanning i arbeidslivet, og ikke læretid for å bli fagarbeider i staten. Samtidig viste tallene også at en større andel av lærlingene i disse fagene gikk umiddelbart videre til høyere utdanning i etterkant, enten i fagskole, høyskole eller universitet. Mye taler for at læretiden gir dem et godt grunnlag for dette. Men tallene viste også at en noe større andel i disse fagene, enn i andre fag, verken var i jobb eller utdanning et halvt år etter læretiden.

1.5 Problemstillinger

Hovedspørsmålet i denne undersøkelsen er hvilket potensial det er for å øke antall lærlinger i staten. NIFU gjennomførte i 2012 en undersøkelse på oppdrag for Utdanningsdirektoratet med det samme hovedspørsmålet (Høst mfl. 2012). Utvalget av bedrifter ble den gangen trukket fra næringer med en viss andel ansatte innenfor fagarbeiderområder. Det betyr at viktige områder innenfor staten ikke var med. Likevel er undersøkelsen relevant som bakgrunn og sammenligningsgrunnlag. Viktige spørsmål som vil være viktige også i denne undersøkelsen handler om antall lærlinger, planer for videre inntak, begrunnelser for å ha lærlinger og for ikke å ha lærlinger, samt tiltak kan øke sjansen for at de tok inn flere lærlinger.

Det er likevel vesentlige forskjeller på fagarbeiderområder i privat sektor og staten. Mens lærebedriftene i privat sektor i hovedsak tar inn lærlinger for å lære opp egen arbeidskraft, er utgangspunktet for de statlige virksomhetene at de blir bedt om å ta inn lærlinger for å sikre et tilstrekkelig antall opplæringsplasser. Dette avspeiles i spørsmålene vi har stilt. Dersom det ikke er arbeidskraftbehovet som er utgangspunktet, noe som var vår utgangshypotese, hva er det da som avgjør om de statlige virksomhetene tar inn lærlinger eller ikke. Hva skal potensialet for å ta inn lærlinger måles i forhold til? Og dersom de ikke rekrutterer lærlinger med tanke på egen framtidig arbeidskraft; hvilke kriterier velges de ut fra?

Et annet spørsmål angår styringsmulighetene. Private lærebedrifter styrer helt og holdent selv om de skal ta inn lærlinger eller ikke, og også hvem de skal ta inn. De er samtidig, i større eller mindre grad, kollektivt forpliktet til lærlingordningen, fordi den er grunnlaget for at bransjene skal kunne skaffe seg faglært arbeidskraft. Statlige virksomheter er har et administrativt styringskrav på seg til å rekruttere lærlinger. Spørsmålet er hvordan dette er formidlet og hvordan det oppfattes. Hvilket nivå i organisasjonen er ansvarlig for lærlinginntaket og finansieringen av dette?

Ved undersøkelsen i 2012 forventet vi å finne en stor forskjell på virksomheter med og uten lærlinger, en antakelse som viste seg ikke å bli bekreftet. Den viktigste forskjellen mellom bedrifter med og uten lærlinger handlet om tradisjon, og overraskende mange bedrifter svarte også at de manglet informasjon om lærlingordningen. Vår hypotese var at vi vil gjøre lignende funn i staten.

Hovedproblemstillingen for prosjektet er *Hva er potensialet for å øke lærlinginntaket i statlige virksomheter*. Under dette reiser vi en rekke forskningsspørsmål:

1. *Hvilke statlige virksomheter har lærlinger pr. i dag?*
2. *Hva kjennetegner virksomheter som har lærlinger, og hva kjennetegner de som ikke har? Hva er virksomhetenes egne begrunnelser for enten å ta inn lærlinger, eller å ikke gjøre det?*
3. *Hvordan er styringskravet formidlet videre i de ulike departementsområder, og hvordan oppfattes disse av virksomhetene? Hvilket nivå i virksomheten er ansvarlig for lærlinginntaket?*
4. *I hvilken grad klarer virksomhetene å anvende lærlingene på en rasjonell måte?*
5. *I hvilken grad har virksomhetene behov for fagarbeidere? Har virksomheten ansatt lærlinger som fagarbeidere i etterkant?*
6. *Hvilke erfaringer har virksomhetene med lærlinger? Hva anser virksomhetene som særlig viktig for at de skal rekruttere lærlinger, eventuelt øke inntaket?*
7. *Hva er videre planer for lærlinginntak?*

2 Metoder og data

For å kunne besvare våre problemstillinger har vi benyttet ulike metoder for å framskaffe relevante data. Hovedundersøkelsen er en survey rettet mot statlige virksomheter. I tillegg til dette har vi analysert tilgjengelige registerdata og gjort kvalitative intervjuer innenfor utvalgte områder av staten. Registerdata blir hovedsakelig anvendt som grunnlag for analysene i kapittel 3, og surveydata i kapitlene 4, 5, 6 og 7. Intervjudataene blir brukt som bakgrunn for fortolkningen av de kvantitative dataene i kapitlene 3 -7.

2.1 Survey

Det ble utviklet en spørreundersøkelse rettet mot personalledere i statlige virksomheter. Denne ble gjennomført som en nettundersøkelse i januar og februar 2020. Populasjonen tok utgangspunkt i statlige virksomheter slik disse blir rapportert i statsregnskapet.⁶ Utsendelsen av spørreundersøkelsen ble gjort med utgangspunkt i adresselister fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Det er i dag 199 statlige virksomheter.⁷ Disse er en del av staten og således ikke egne rettssubjekter. Noen veldig små virksomheter ble ikke inkludert i populasjonen, noe som gjorde at vi satt igjen med 175 virksomheter. Disse utgjør ca. 90 prosent av alle statlige virksomheter, men 99 prosent av alle ansatte.

Av de 175 virksomhetene i populasjonen var det 116 som gjennomførte hele undersøkelsen, og 8 som svarte på noen spørsmål, av disse svarte to virksomheter på nok spørsmål til å bli med i analyseutvalget. Analyseutvalget utgjorde 118 virksomheter, det vil si en svarprosent på 67 prosent.

Blant de som har svart har vi virksomheter fra alle de ulike departementsområdene.

⁶ <https://statsregnskapet.dfo.no/virksomheter>

⁷ Kilde: SSB

Tabell 2.1 Antall svar fra ulike departementsområder.

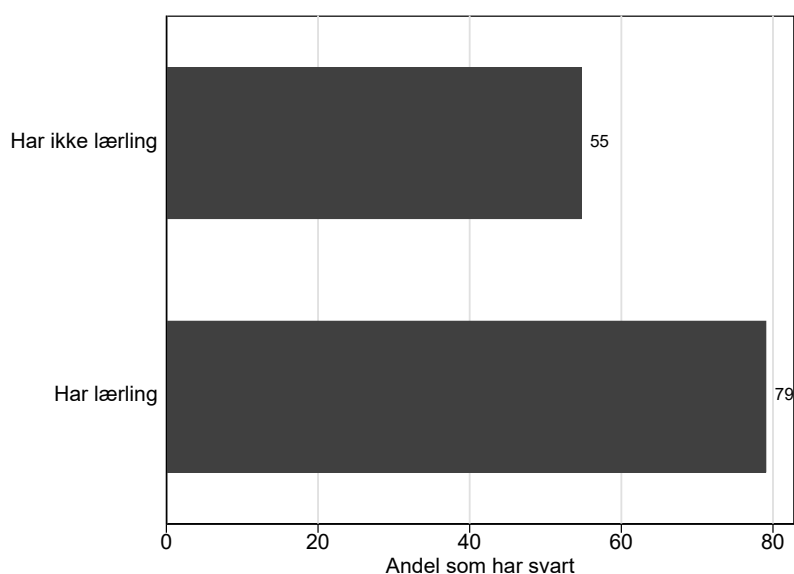
	Antall svar	Analyseutvalg	Populasjon
Statsministerens kontor	1	1 %	1 %
Arbeids- og sosialdepartementet	7	0 %	1 %
Barne- og familiedepartementet	3	6 %	5 %
Forsvarsdepartementet	2	3 %	5 %
Finansdepartementet	4	2 %	3 %
Helse- og omsorgsdepartementet	5	3 %	3 %
Justis- og beredskapsdepartementet	14	4 %	7 %
Kunnskapsdepartementet	23	12 %	11 %
Klima- og miljødepartementet	3	19 %	18 %
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	19	3 %	3 %
Kulturdepartementet	11	16 %	14 %
Landbruks- og matdepartementet	3	9 %	9 %
Nærings- og fiskeridepartementet	11	3 %	3 %
Olje- og energidepartementet	3	9 %	9 %
Samferdselsdepartementet	6	3 %	2 %
Utenriksdepartementet	2	5 %	5 %
Annet	1	2 %	2 %
	118	100 %	100 %

Det ulike antallet virksomheter som har svart under hvert departementsområde er i hovedsak et uttrykk for det ulike antallet underliggende virksomheter. Vi har relativt lik fordeling mellom analyseutvalget og populasjonen etter departementsområde, noe som tilsier at vi ikke har noen store skjevheter på dette område.

Tabell 2.2: Antall svar fordelt på virksomheter etter størrelse.

	Antall svar	Analyseutvalg	Populasjon
Under 50 ansatte	20	17 %	19 %
Mellom 50 og 199 ansatte	31	26 %	29 %
Mellom 200 og 500 ansatte	34	29 %	25 %
Mer enn 500 ansatte	33	28 %	27 %
	118	100 %	100 %

Vi har også relativt lik fordeling i populasjon og analyseutvalg om vi ser på størrelsen på virksomheten (tabell 2.2).



Figur 2.1: Svarprosent blant virksomheter med og uten lærlinger.

Vi har en noe høyere svarprosent blant virksomheter som har lærlinger. Dette tyder på at man i større grad har funnet undersøkelsen relevant om man har lærlinger, og at vi derfor har fått en viss overrepresentasjon av virksomheter som er positive til lærlingordningen.

Det er en veldig god svarprosent på denne undersøkelsen relativt til andre virksomhetsundersøkelser. Til sammen vil dette indikere at undersøkelsen er representativ for statlige virksomheter, men at vi må være observante på at de som har svart kan være noe mer positive til lærlingordningen enn de som ikke har svart. Til tross for relativt god representativitet, vil det relativt lave *antallet* svar gjøre at vi får feilmarginer. Typisk vil feilmarginen være +/- 5 prosentpoeng ved en 50-50 svarfordeling.⁸ Tilsvarende vil feilmarginen være omtrent 3 prosentpoeng ved en 90-10 prosentfordeling.

2.2 Intervjuer

I forkant av spørreundersøkelsen har vi gjennomført seks intervjuer for å få en noe større innsikt i særegenheter ved lærlinginntak og lærlingpolitikk i ulike områder i staten. Det omfatter representanter for tre opplæringskontor, nemlig OK Stat, Opplæringskontoret ved NTNU og Opplæringskontoret for Forsvaret. I tillegg har vi gjort intervjuer med representanter for Universitetet i Oslo, Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV). Intervjuene var semistrukturerte og ble dels foretatt dels på telefon, dels ansikt til ansikt

⁸ Ved 95 prosent konfidensintervall.

2.3 Registerdata

Vi har benyttet registerdata over antall lærlinger i staten, basert på rapportering gjennom a-ordningen⁹. Vi ser at kvaliteten på disse dataene er litt vekslende. Med unntak av Forsvaret tror vi antall lærlinger er rimelig korrekt rapportert, med unntak av Forsvaret som bare har en av to årganger med, fordi første års lærlinger ikke mottar lønn men vernepliktsgodtgjørelse, og dermed ikke rapporteres inn gjennom a-ordningen. Fordelingen av lærlinger på fag ser derimot ut til å være mer unøyaktig.

Vi vil gjøre noen analyser av registerdata for å se på karrierene til de fra de største fagene i statlige virksomheter, IKT-servicefaget og Kontor- og administrasjonsfaget. Vi ser på alle som ikke hadde de fagbrevene vi er ute etter i 2013, men hadde det i 2014. Vi setter grense på at de er maks 25 år i 2013, for i størst mulig grad unngå de som tar praksiskandidateksamen. Vi får slik et utvalg av nye IKT-service- og kontor- og administrasjonsarbeidere som har tatt fagbrev som lærlinger. Utdanningsdata hentes ut november hvert år. For å få en målestokk, sammenligner vi de som har tatt fagbrev i kontor- og administrasjonsfaget og IKT Servicefaget med tømmerfaget og helsearbeiderfaget, som representerer de to største lærefagene. Tømmerfaget retter seg mot privat sektor, mens helsefagarbeiderfaget retter seg primært mot kommunal sektor.

I denne analysen vil vi bruke registerbaserte data hentet fra microdata.no. Det er en tjeneste som gir tilgang til registerdata for forskere, men der det ligger inne en del anonymiseringsteknikker for å unngå at man kan kjenne igjen enkeltpersoner. Dette betyr for eksempel at summeringen i en tabell aldri vil bli 100 prosent. Det som vises er gjort noe upresist med vilje.

Vi ser på arbeidsmarkedsutfall og utdanningsaktivitet i 2015. Microdata.no har dessverre ikke nyere data.

⁹ Alle arbeidsgivere er pliktig til å rapportere om ansatte og inntekt gjennom a-ordningen. Dataene danner blant annet grunnlag for Aa-registeret over arbeidsgivere og arbeidstakere.

3 Hvor i staten er lærlingene? Kjennetegn ved virksomheter som har lærlinger

I dette kapitlet foretar vi en gjennomgang av lærlinger i statlige virksomheter, etter antall, i hvilke deler av staten de befinner seg og i hvilke fag de er i. Vi har også gjort noen beregninger av hvilken andel lærlingene utgjør av antall ansatte i ulike deler av staten, og av forholdet mellom størrelse og utdanningsnivå i virksomheter, og det å ha lærling. Grunnlaget for beregningene er lærlingtall fra Aa-registeret, SSBs oversikt over statlige foretak og antall ansatte i disse, samt tall for utdanningsnivå fra SSB. Vi henter også oversikt over lærefag for ulike statlige lærebedrifter fra lærebedriftsregisteret.

I lønns- og personalstatistikken for statlige virksomheter var det registrert 806 løpende lærekontrakter i staten i 2019. Ettersom første års lærlinger i Forsvaret ikke rapporteres gjennom a-ordningen, skal tallet for Forsvaret være 228 høyere, totalt 566¹⁰. Det er også en del mindre unøyaktigheter, som kan skyldes at rapporteringen ikke er tilpasset lærlingskategoriene.¹¹ NTNU har for eksempel 74, og ikke 70 som statistikken forteller.¹² Om vi tar hensyn bare til disse to korrigeringsene får vi i 2019/20 et totaltall på 1038 lærlinger, dvs. løpende lærekontrakter, i statlige virksomheter. Når vi senere gjør analyser på virksomhetsnivå bruker vi dette tallet, men når vi ser på historisk utvikling forholder vi oss til de ukorrigerede tallene fra lønns- og personalstatistikken basert på Aa-registeret.¹³

3.1 Antall og andelen lærlinger etter departementsområde

Antallet lærlinger i statlige virksomheter økte ganske markant fra 2015 til 2016, men har siden hatt en mer moderat vekst. I de fleste departementsområder ser

¹⁰ Kilde: Opplæringskontoret for Forsvaret 6. februar 2020

¹¹ De rapporterer på yrkeskode, ikke på utdanningskode

¹² Kilde Opplæringskontoret ved NTNU

¹³ Utdanningsdirektoratets oversikt over lærlinger kan ikke benyttes her, fordi deres definisjon av statlig sektor er videre enn statlige virksomheter.

man ingen vekst av betydning i antallet lærlinger etter at styringskravet kom (tabell 3.1). Der det har vært betydelig vekst over tid, som i Forsvaret og i UH-sektoren, ser ikke denne ut til i særlig grad å være knyttet direkte til styringskravet. Men mange virksomheter ser ut til å ha lagt seg på det å ta inn en lærling. Også i privat sektor er en lærling i en bedrift det mest vanlige. Forskjellen er at lærebedriftene i staten er langt større.

55 prosent av lærlingene i staten er i Forsvaret, som ikke bare er den største lærebedriften i staten, men også den største lærebedriften i Norge, uavhengig av sektor. 24 prosent av lærlingene befinner seg i Kunnskapsdepartementets område, de aller fleste av disse i universitets- og høyskolesektoren. Det er imidlertid store variasjoner mellom institusjonene i antall lærlinger. Mens NTNU har 74 lærlinger, Universitetet i Bergen og i Tromsø 24 hver, har Universitetet i Oslo bare 9, dette skal vi komme tilbake til. Bak Forsvarsdepartementet og Kunnskapsdepartementet er det langt ned til neste departementsområde, som er Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), hvor finner vi seks prosent av lærlingene. Det viktigste bidraget til at KMD ligger litt over de fleste andre departementene, er Departementenes service- og sikkerhetsorganisasjon (DSS). DSS har ansvaret for en del sentraliserte driftsoppgaver på vegne av departementer og underliggende virksomheter.

Tabell 3.1 Utviklingen i antall lærlinger 2015-2019 (sept.) i statlige virksomheter, fordelt på departementsområder.

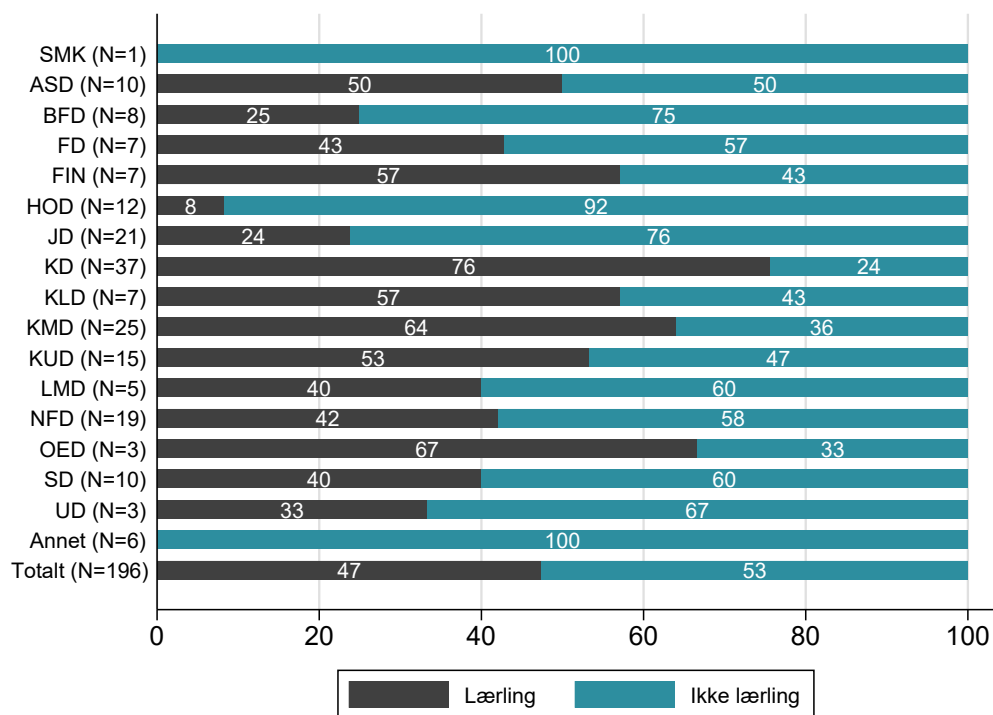
	2015	2016	2017	2018	2019
Arbeids- og sosialdepartementet (ASD)	27	36	38	40	29
Barne- og familiedepartementet (BFD)	4	5	6	5	5
Domstolene i Norge	1	6	10	10	12
Finansdepartementet (FIN)	14	15	11	11	10
Forsvarsdepartementet (FD)	308*	315*	309*	290*	338*
Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)	3	3	1	1	1
Justis- og beredskapsdepartementet (JD)	13	25	28	32	25
Klima- og miljødepartementet (KLD)		1	4	4	6
Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)	29	41	52	57	51
Kulturdepartementet (KUD)	6	8	15	15	14
Kunnskapsdepartementet (KD)	174	223	239	261	251
Landbruks- og matdepartementet (LMD)	2	3	2	1	2
Nærings- og fiskeridepartementet (NFD)	18	19	27	24	24
Olje- og energidepartementet (OED)	2	2	2	3	5
Samediggi/ Sametinget		1	1		1
Samferdselsdepartementet (SD)	194	207	16	22	31
Utenriksdepartementet hjemme (UD)	2	2	2	2	1
Totalsum	797	912	763	778	806
Totalsum uten Jernbaneverket/Bane Nor**	621	726	763	778	806

* Tallene er hentet fra rapporteringen til Aa-registeret, og omfatter bare lærlinger som er rapportert inn på grunnlag av lønn. Det betyr at første års lærlingene, om lag halvparten av lærlingene i Forsvaret, ikke er medregnet.

**Bane Nor (Samferdselsdepartementet) sine rundt 200 lærlinger er fra 2017 ikke lengre ansatt i staten. De er derfor holdt utenom i den nederste summering av tidsserien, også for 2015 og 2016.

Andre departementsområder som ligger litt over medianen, har gjerne underliggende virksomheter som har oppgaver som gjør dem egnet for lærlingordningen, eller de er aktive av andre årsaker. Arbeids- og sosialdepartementet har Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV) med mange underliggende avdelinger rundt om i landet, og i en del av disse har man tatt inn lærlinger. Under Samferdselsdepartementet har særlig Vegvesenet og Kystverket en del lærlinger, og under Nærings- og Fiskeridepartementet tar for eksempel Havforskningsinstituttet inn mange lærlinger.

Figur 3.1 viser andelen virksomheter som har lærlinger under hvert departementsområde. Antallet virksomheter som ligger til hvert departement varierer veldig.



Figur 3.1 Andelen virksomheter som har lærlinger, etter departementsområde. N= antall virksomheter

Tabell 3.2 viser variasjonen i antall og andel lærlinger mellom ulike departementsområder.

Tabell 3.2 Antall lærlinger og ansatte, fordelt etter departementsområde.

	Ansatte	Lærlinger	Prosent lærlinger
Kunnskapsdepartementet	48308	254	0,5 %
Justis- og beredskapsdepartementet	29488	33	0,1 %
Forsvarsdepartementet	21877	566	2,6 %
Arbeids- og sosialdepartementet	16229	29	0,2 %
Finansdepartementet	10148	10	0,1 %
Samferdselsdepartementet	8957	30	0,3 %
Kommunal- og mod. departementet	6885	54	0,8 %
Barne- og familiedepartementet	5816	15	0,1 %
Nærings- og fiskeridepartementet	4203	24	0,6 %
Helse- og omsorgsdepartementet	3575	1	0,0 %
Landbruks- og matdepartementet	2729	2	0,1 %
Klima- og miljødepartementet	1849	6	0,3 %
Kulturdepartementet	1655	14	0,8 %
Annet ¹⁴	1155	0	0,0 %
Utenriksdepartementet (hjemme)	1146	1	0,1 %
Olje- og energidepartementet	1002	5	0,5 %
Statsministerens kontor	182	0	0,0 %

Av alle sysselsatte i Norge, er i underkant av 1,7 prosent lærlinger.¹⁵ I staten er det tilsvarende tallet for alle virksomheter på 0,6 prosent. Men Forsvarsdepartementets område trekker gjennomsnittet voldsomt opp med sine 2,6 prosent lærlinger.¹⁶ I staten utenom Forsvaret er andelen lærlinger bare 0,3 prosent. Etter Forsvarsdepartementet er andelen høyest i områdene til Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kulturdepartementet, med 0,8 prosent lærlinger. De fleste departementsområder har imidlertid 0,2 prosent eller lavere.

¹⁴ Kategorien annet består hovedsakelig av de konstitusjonelle institusjonene, slik som Regjeringsadvokaten og Riksrevisjonen, samt Stortinget.

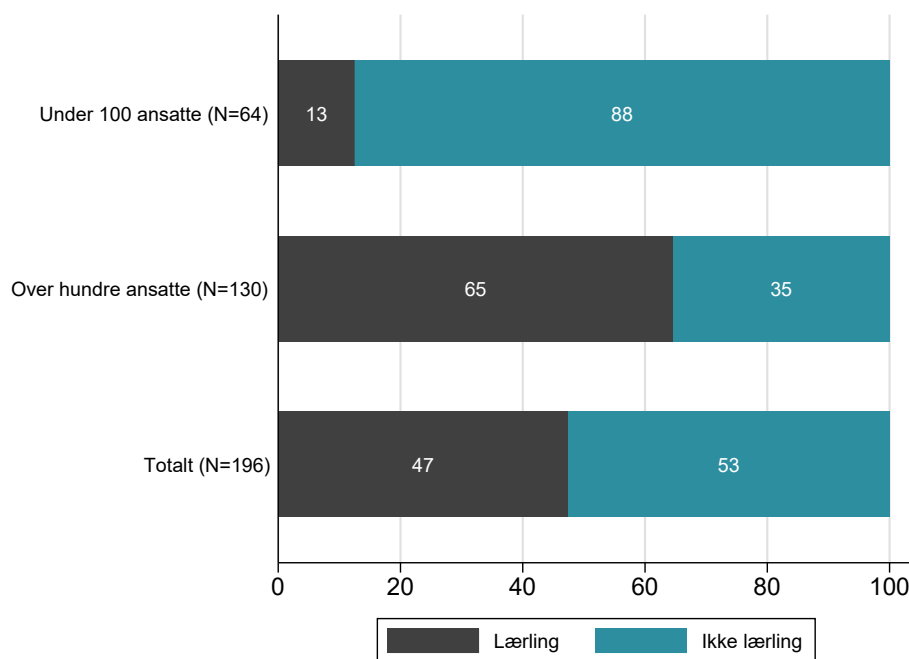
¹⁵SSB sysselsettingsstatistikk, Utdanningsdirektoratet lærlingstatistikk

¹⁶ Her er det viktig å merke seg at vi teller ikke vernepliktige som ansatte. Men lærlingene er ofte også vernepliktige.

3.2 Nærmere om variasjoner i virksomhetenes inntak av lærlinger

Ikke bare statlige virksomheter, men også underenheter av disse kan være egne lærebedrifter. De kan ansette lærlinger og tegne lærekontrakt, og gjennom denne ha et direkte kontraktsforhold til fylkeskommunen, uten at den statlige virksomheten de er en del av, verken er involvert eller behøver å ha kjennskap til dette. Av oversikter over lærebedrifter ser vi at det er mange lærlinger i underenheter i statlige virksomheter som NAV, Politidirektoratet, Skattedirektoratet, Vegdirektoratet, Statsbygg og domstolene. Denne undersøkelsen er imidlertid rettet mot statlige virksomheter som enheter. De underenhetene eller avdelingene som er lærebedrifter er ikke undersøkelsesenheter, verken i surveyen, i de kvalitative intervjuene, eller i analyser av registerdata.

Av totalt 196 statlige virksomheter som vi har i vårt analysemateriale har 47 prosent lærlinger.¹⁷ For virksomheter med mer over 100 ansatte gjelder det et styringskrav om minst en lærling. Av figur 3.2 ser vi at 65 prosent av disse, 85 virksomheter, i dag har minst en lærling. 35 prosent, eller 46 virksomheter, har ikke tatt inn lærlinger.

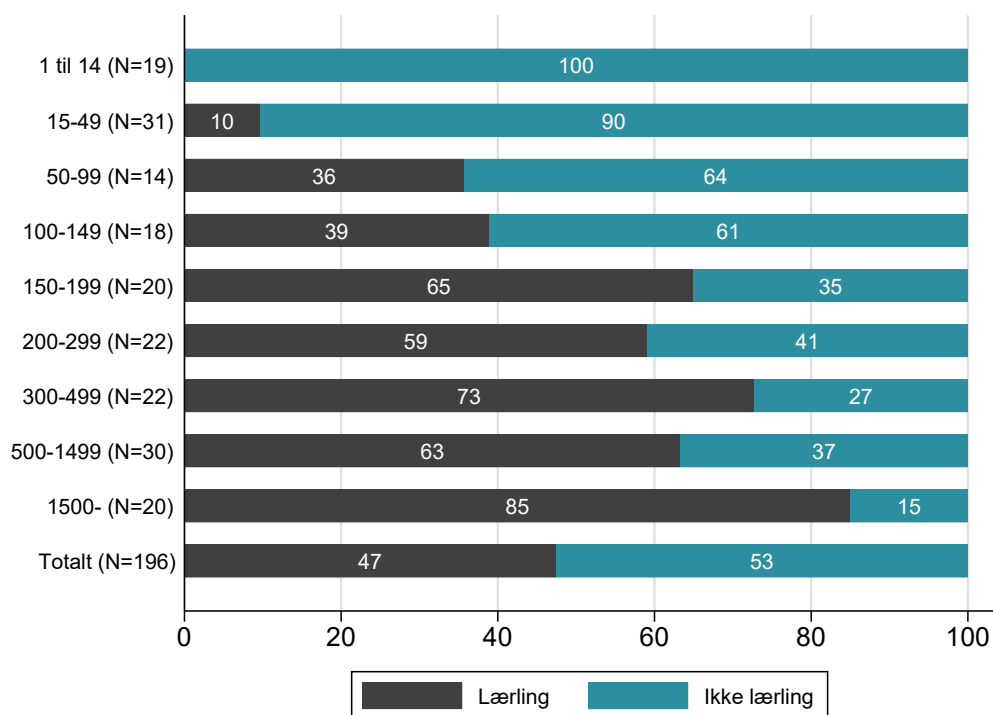


Figur 3.2 Andel av virksomhetene som har lærling. Over eller under 100 ansatte.

Blant de 64 virksomhetene med under 100 ansatte, som ikke er omfattet av styringskravet, er det 8 virksomheter, som har lærlinger. Av figur 3.3 ser vi også at

¹⁷ Det er 199 statlige virksomheter, men vi mangler ansatteinformasjon på tre virksomheter.

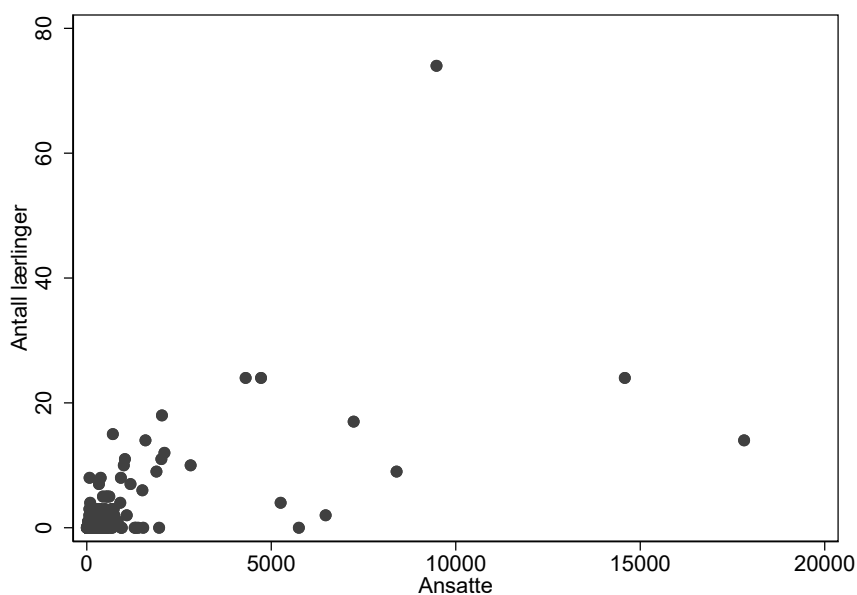
det ikke er noe særlig skille mellom virksomheter med 50-100 ansatte, som ikke er omfattet av styringskravet, og virksomheter med 100-150 ansatte, som er omfattet. Figur 3.3 viser andelen av virksomhetene som har lærling i ulike størrelseskategorier.



Figur 3.3 Andel som har lærling. Etter antall ansatte.

Ut fra figuren over ser vi at det er en viss sammenheng mellom sannsynligheten for å ha lærlinger og størrelse. Men som vi ser er ikke sammenhengen veldig sterk. Det er lik sannsynlighet for å ha lærlinger om virksomheten har 150 til 200 eller 500 til 1500 ansatte, for eksempel.

En får det samme bildet når en ser på forholdet mellom antallet læreplasser og antall ansatte. Det er en viss sammenheng mellom størrelse og antall lærlinger, men de aller fleste virksomhetene har få lærlinger. Tre fjerdedeler av alle virksomheter som har lærlinger, har tre eller færre lærlinger. Dette vises i figur 3.4 som viser en fordeling på virksomheter hvor Forsvaret med sine 566 er holdt utenfor.



Figur 3.4 Gjennomsnittlig antall lærlinger per virksomhet, etter antall ansatte.

Det er noen veldig få store statlige virksomheter som har relativt mange lærlinger, dvs. over 20. Disse drar opp gjennomsnittet for de store virksomhetene, men de aller fleste, store som små virksomheter, har få lærlinger. Én lærling er det vanligste.

Tabell 3.3 Antall lære plasser og ansatte i departementene.

	Ansatte	Læreplasser	Andel lærlinger
Utenriksdepartementet (hjemme)	837	1	0,1 %
Forsvarsdepartementet	427	0	0,0 %
Justis- og beredskapsdepartementet	398	0	0,0 %
Kommunal- og mod. departementet	379	2	0,5 %
Nærings- og fiskeridepartementet	345	1	0,3 %
Kunnskapsdepartementet	327	3	0,9 %
Finansdepartementet	289	1	0,3 %
Klima- og miljødepartementet	235	1	0,4 %
Helse- og omsorgsdepartementet	225	1	0,4 %
Arbeids- og sosialdepartementet	194	1	0,5 %
Statsministerens kontor	182	0	0,0 %
Samferdselsdepartementet	168	1	0,6 %
Olje- og energidepartementet	156	0	0,0 %
Barne- og familiedepartementet	153	1	0,7 %
Kulturdepartementet	153	1	0,7 %
Landbruks- og matdepartementet	140	1	0,7 %

De alle fleste departementene har én lærling. De fleste lærlinger finner vi ikke i selve departementet, men i underliggende virksomheter.

Tabell 3.4 Antall læreplasser og ansatte. I de største virksomhetene (>900 ansatte), utenom UH-sektoren.

	Ansatte	Lærlinger	Andel lærlinger
Forsvaret ¹⁸	17945	566	3,2 %
Politi- og lensmannsetaten	17815	14	0,1 %
Arbeids- og velferdsetaten (NAV)	14582	24	0,2 %
Statens vegvesen	7233	17	0,2 %
Skatteetaten i alt	6474	2	0,0 %
Kriminalomsorgsdirektoratet	5748	0	0,0 %
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet	5254	4	0,1 %
Domstolene i Norge	2105	12	0,6 %
Tolletaten	1529	0	0,0 %
Forsvarsmateriell	1395	0	0,0 %
Mattilsynet	1334	0	0,0 %
Forsvarsbygg	1299	0	0,0 %
Statistisk sentralbyrå	1083	2	0,2 %
Havforskningsinstituttet	1034	11	1,1 %
Kystverket i alt	1004	10	1,0 %
Folkehelseinstituttet	949	0	0,0 %
Utlendingsdirektoratet	930	0	0,0 %
Statsbygg	925	8	0,9 %
Statens kartverk	908	4	0,4 %

Tabell 3.4 viser antall lærlinger i de største statlige virksomhetene. Vi behandler universitets- og høyskolesektoren (UH) for seg i tabell 3.5. Blant virksomhetene med over 900 ansatte er det nesten 40 prosent som ikke har lærlinger. De fleste store virksomheter ligger også godt under gjennomsnittet for staten. Noen få har likevel, i statlig sammenheng, mange lærlinger. Dette er dels virksomheter der inn-taket av lærlinger er knyttet til andre typer lærefag enn det vi finner i sentralad-ministrasjonen. Dette gjelder for eksempel Kystverket, Havforskningsinstituttet og Statsbygg. Dette henger trolig sammen med hvilken type oppgaver man har i disse virksomhetene. Dette skal vi komme tilbake til når vi ser på ulikheter i ut-danningsnivået i ulike statlige virksomheter.

¹⁸ Vi ser her kun på de som ligger til virksomheten «Forsvaret». Det vil si at vi ikke har med Forsvars-departementet, Fartøykontoret, Forsvarets forskningsinstitutt, Forsvarsbygg, Forsvarsmateriell eller Ombudsmannen for Forsvaret. Disse er inkludert i tabell 3.2.

Ved siden av Forsvaret er det i universitets- og høyskolesektoren vi finner relativt sett mange lærlinger (tabell 3.5).

Tabell 3.5 Antall læreplasser og ansatte. Universiteter og høyskoler.

	Ansatte	Lærlinger	Andel lærlinger
NTNU	9478	74	0,8 %
Universitetet i Oslo	8397	9	0,1 %
Universitetet i Bergen	4723	24	0,5 %
UiT Norges arktiske universitet	4306	24	0,6 %
Oslo Met – storbyuniversitetet	2815	10	0,4 %
Universitetet i Sørøst-Norge	2037	18	0,9 %
Høgskolen på Vestlandet	2022	11	0,5 %
Universitetet i Stavanger	1961	0	0,0 %
NMBU	1888	9	0,5 %
Universitetet i Agder	1591	14	0,9 %
Nord universitet	1507	6	0,4 %
Høgskolen i Innlandet	1185	7	0,6 %
Høgskolen i Østfold	610	5	0,8 %
Norges handelshøyskole	519	5	1,0 %
Høgskolen i Volda	371	3	0,8 %
Kunsthøgskolen i Oslo	337	2	0,6 %
Norges musikkhøgskole	327	1	0,3 %
Norges idrettshøgskole	268	2	0,7 %
Høgskolen i Molde	239	2	0,8 %
Arkitektur og designhøgskolen i Oslo	237	3	1,3 %
Såmi allaskuvla Samisk høgskole	119	0	0,0 %
UH i alt	44937	225	0,5 %

NTNU har klart flest lærlinger, men det er Arkitektur- og designhøgskolen som har størst andel lærlinger i forhold til antall ansatte. Det er til dels stor variasjon i antallet lærlinger man har i UH-sektoren, også om en tar hensyn til antallet ansatte.

3.3 Utdanningsnivået i statlige virksomheter

I privat sektor varierer rekrutteringen av lærlinger med utdanningsnivået i bedriftene. De bedriftene som har mange fagarbeidere og hvor fagene har en sterk posisjon, rekrutterer flest lærlinger. Vi har data på utdanningssammensetningen for de fleste statlige virksomhetene. Her skiller dessverre ikke SSB mellom ulike typer videregående opplæring eller mellom videregående og grunnskole. Vi kan derfor ikke vise andelen i de ulike virksomhetene med fagbrev, men vi kan si noe om andelen som har videregående eller grunnskole. I staten som helhet er det 25 prosent

av de ansatte som har utdanning på videregående nivå eller lavere. De øvrige, 75 prosent, har høyere utdanning. For sysselsatte i Norge totalt er de tilsvarende andelen 56 prosent med videregående eller lavere og 39 prosent med høyere utdanning.¹⁹ Det viser at utdanningsprofilen er svært annerledes i statlige virksomheter, sammenlignet med andre deler av arbeidslivet.

Tabell 3.6 Utdanningsnivå. Kun de som jobber i selve departementet.²⁰

	VGO/GSK	UH
Stortinget	42 %	56 %
Statsministerens kontor	30 %	70 %
Forsvarsdepartementet	18 %	79 %
Utenriksdepartementet	13 %	86 %
Barne- og likestillingsdepartementet	10 %	90 %
Landbruks- og matdepartementet	10 %	90 %
Arbeids- og sosialdepartementet	8 %	90 %
Kommunal- og moderniseringsdepartement	8 %	91 %
Olje- og energidepartementet	8 %	90 %
Helse- og omsorgsdepartementet	7 %	92 %
Justis- og beredskapsdepartementet	7 %	92 %
Kulturdepartementet	7 %	93 %
Kunnskapsdepartementet	7 %	91 %
Nærings- og fiskeridepartementet	7 %	92 %
Samferdselsdepartementet	6 %	94 %
Finansdepartementet	5 %	91 %
Klima- og miljødepartementet	4 %	95 %

UH: Universitet eller høyskole, VGO: videregående opplæring, GSK: grunnskole

Det er likevel stor forskjell innad de statlige virksomhetene. Det er jevnt over en svært høy andel med høyere utdanning i departementene (tabell 3.6). Stort sett er andelen som har grunnskole eller videregående opplæring ti prosent eller lavere. Noen virksomheter har en relativt høy andel ansatte med videregående opplæring (figur 3,7). En kunne tenke seg at disse i større grad kunne rekruttere fra fagarbeiderutdanninger. Som vi ser, tar noen av disse inn relativt mange lærlinger, mens andre ikke tar inn lærlinger i det hele tatt. Kriminalomsorgsetaten og Tolletaten, som begge er blant statens ti største virksomheter, har ifølge statistikken, ikke lærlinger. Dette henger trolig sammen med at etatsopplæringene her har overlevd og fortsatt har en sterk posisjon. Dermed kommer lærlingeordningen i konkurranse med den etablerte opplæringsvirksomheten og rekrutteringsmønsteret. Etatsutdanningene kan på mange måter ses som statens egen lærlingordning.

¹⁹ Kilde SSB, tabell 11615, sysselsatte etter utdanningsnivå, 2019

²⁰ Kilde SSB, tabell 12626. Avtalte årsverk.

Tabell 3.7 Virksomheter som har mer enn 40 prosent av årsverk med videregående eller grunnskoleutdanning. Andel med VGO og GSK og antall læreplasser.

Virksomhet	Andel med videregående utdanning eller lavere	Andel læreplasser
Fartøykontoret	82 %	10,5 %
Tolletaten	65 %	0
Kriminalomsorgsdirektoratet	60 %	0
DSS	56 %	2,1 %
Forsvaret	54 %	3,2 %
Kystverket i alt	51 %	1 %
Forsvarsbygg	50 %	0
Fylkesmennenes fellesadm.	47 %	1,3 %
Justervesenet	46 %	0
Statsbygg	42 %	0,9 %
Stortinget	42 %	0

3.4 Fagfordeling

De fagfordelte tallene for lærlinger i staten er basert på statistikk Kommunal- og moderniseringsdepartementet har kjørt ut på grunnlag av tall innrapportert gjennom a-ordningen²¹. Statistikken har en del svakheter, blant annet fordi det er rapportert på yrkeskoder og ikke utdanningskoder.²²

IKT Service og Kontor- og administrasjonsfaget er de to helt dominerende lærefagene innenfor staten. Fagfordelingen ellers er sterkt preget av Forsvarets mange lærlinger, som vi har skilt ut i tabell 3.9.

Dersom vi ser på staten utenom Forsvaret, så er det, kanskje litt overraskende, industrimekaniker (inklusive finmekaniker og automasjonsmekaniker) som er det tredje største fagområdet i staten. De aller fleste av disse er å finne ved NTNU og deres ulike verksteder, noen også ved Universitetet i Tromsø. Deretter følger maritime fag, dvs. motormann og matros. Disse er å finne hos Fartøykontoret, Kystverket og Havforskningsinstituttet. Havforskningsinstituttet og Universitetet

²¹ A-ordningen er en samkjørt rapportering om arbeidstakerforhold fra arbeidsgivere til NAV, Skatteetaten og SSB

²² Vi har justert tallene for Forsvaret med fagfordelte tall levert fra deres opplæringskontor i tabell 3.8 og 3.9

Tabell 3.8 Lærlinger i staten, fordelt på fag med minst 3 lærlinger.

Fag	Antall
Kontor- og adm. faget	272
IKT-Servicefaget	196
Matrosfaget	96
Dataelektronikerfaget	64
Motormannfaget	63
Institusjonskokkfaget	54
Sikkerhetsfaget	46
Industrimekanikerfaget	35
Kokkfaget	30
Flysystemmekanikerfaget	23
Avionikerfaget	18
Bilfaget tunge Kjøretøy	18
Maritim elektrikerfaget	13
Bilfaget lette kjøretøy	12
Elektrikerfaget	12
Mediegrafikerfaget	10
Telekommunikasjonsmontør	9
Resepsjonsfaget	8
Logistikkfaget	7
Byggdrifterfaget	6
Fotograffaget	4
Platearbeiderfaget	4
Akvakulturfaget	4
Børsemakerfaget	3
CNC-Maskineringsfaget	3
Flymotormekanikerfaget	3
Motormekanikerfaget	3
Sveisefaget	3
Finmekanikerfaget	3

i Tromsø har også lærlinger i akvakulturfaget. Departementenes service- og sikkerhetstjeneste satser stort på sikkerhetsfaget med 12 lærlinger. Politiet har lærlinger knyttet til bilfag. Nye fag i staten de siste årene er Byggdrifterfaget, særlig i Statsbygg og mediegrafikerfaget, som ser ut til å ha fått et lite innsmett i noen av de mange informasjonsenhetene i staten.

Forsvaret skiller seg ut ved sin fagbredde, de har lærlinger i 27 ulike fag. Det største faget i Forsvaret er matros. Sammen med motormann og maritim elektriker, utgjør dette de maritime fagene, som har til sammen 155 lærlinger i Sjøforsvaret. Kontor- og administrasjonsfaget er også stort med sine 84 lærlinger spredt over ulike enheter i Forsvaret. Fagene kokk og institusjonskokk er også store med

til sammen 80 lærlinger. IKT-Service og dataelektroniker har til sammen 68, mens flyfagene har 44 lærlinger.

Tabell 3.9: Lærlinger i Forsvaret, fordelt på fag.

Fag	Antall lærlinger
Matrosfaget	87
Kontor- og administrasjonsfaget	84
Motormannfaget	55
Institusjonskokkfaget	54
IKT-Servicefaget	38
Sikkerhetsfaget	34
Dataelektronikerfaget	30
Kokkfaget	26
Flysystemmekanikerfaget	23
Avionikerfaget	18
Bilfaget tunge Kjøretøy	18
Industrimekanikerfaget	13
Maritim elektrikerfaget	13
Elektrikerfaget	11
Telekommunikasjonsmontørfaget	9
Resepsjonsfaget	8
Bilfaget lette kjøretøy	7
Logistikkfaget	7
Mediegrafikerfaget	6
Platearbeiderfaget	4
Børsemakerfaget	3
CNC-Maskineringsfaget	3
Flymotormekanikerfaget	3
Motormekanikerfaget	3
Sveisefaget	3
Anleggsmaskinmekanikerfaget	2
Fotograffaget	2
Industriell overflatebehandlerfaget	2
Totalt	566

Kilde: Opplæringskontoret i Forsvaret

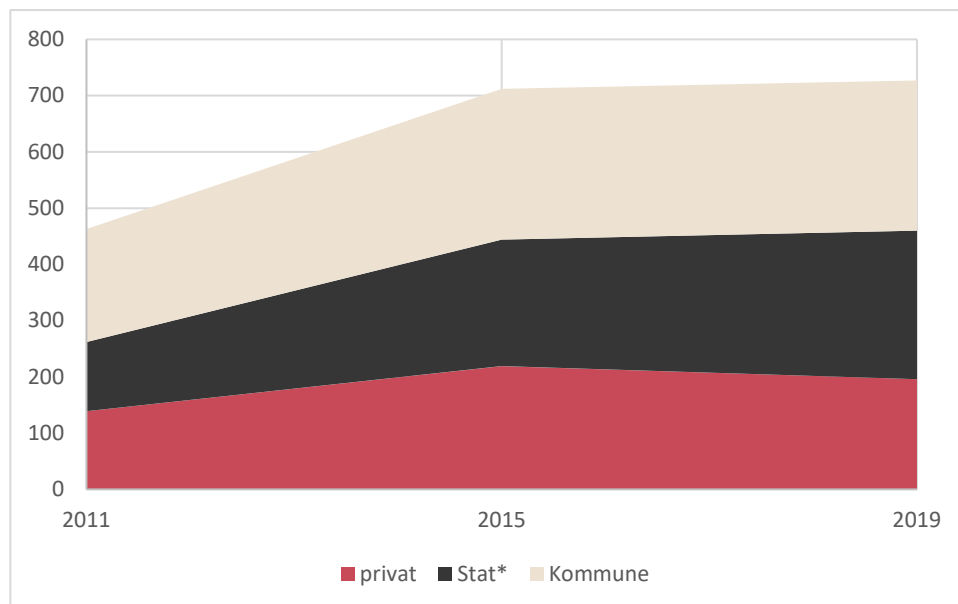
Kontor og IKT-servicefag

Tabell 3.8 viser at med 272 lærlinger i kontor- og administrasjonsfaget er staten den største sektoren med nesten 40 prosent av alle lære plassene i faget.²³ Kontor- og administrasjonsfaget er også det vanligste faget de fleste steder i staten, mens IKT Service med 196 lære plasser er en god nummer to²⁴. Det meste av veksten i

²³ Tallet kan være litt høyt ettersom det ligger over Utdanningsdirektoratets tall for statlig sektor, som også innbefatter Bane Nor og helseforetakene.

²⁴ Vi inkluderer her også IKT Driftsfaget. Lærlingtallet er litt lavt sammenlignet med Utdanningsdirektoratets tall for statlige sektor, og en årsak kan være at 34 er rapportert på IT-fag, som ikke er noen fagbetegnelse, men en generell kategori for utdannede innenfor IT i det hele tatt.

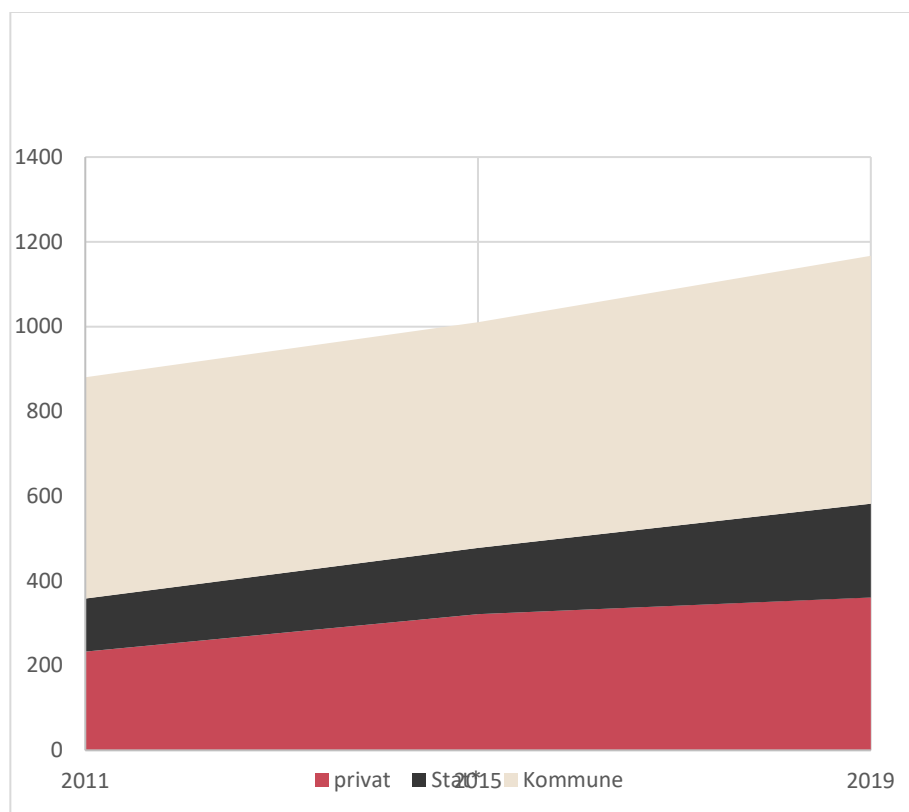
lære plasser etter 2015 da regjeringen iverksatte det å ta inn lærlinger som et styringskrav, har kommet nettopp i disse to fagene. På mange måter følger dette av det som er statens kjernevirksomhet, med en omfattende forvaltning og administrasjon.



Figur 3.5: Løpende lærekontrakter i kontor- og administrasjonsfaget 2011-2019

Samtidig er en såpass stor del av lærlingene i de to fagene i stat eller kommune, at de kan karakteriseres som «offentlige fag». I kontorfaget har de offentlige læreplassene økt jevnt og trutt i antall over de siste ti årene, mens antallet læreplasser i faget faktisk har gått ned i privat sektor (figur 3.5). For privat sektors del kan dette ses som et tegn på at faget ikke er etterspurt.

I IKT Servicefaget har også antall læreplasser i stat og kommune økt gradvis, men her er det en nesten tilsvarende økning i privat sektor (figur 3.6). Det siste tyder på at det er en økning i etterspørselen etter IKT Servicefaget i privat sektor, uten at den er veldig stor.



Figur 3.6: Løpende lærekontrakter i IKT Servicefaget 2011-2019

3.5 Oppsummering

Det er i overkant av 1000 løpende lærekontrakter i staten. Rundt 55 prosent er i Forsvaret, 21 prosent er i UH-sektoren, mens resten fordeler seg relativt tynt ut over den øvrige delen av staten. Blant de 130 statlige virksomhetene med over 100 ansatte, har rundt 65 prosent tatt inn minst en lærling. Blant de 64 virksomheter med under 100 ansatte, er det 8 som har lærlinger.

Det er en svak sammenheng mellom størrelsen på en statlig virksomhet og hvorvidt den har lærlinger eller ikke. Det er også en svak sammenheng mellom antall ansatte og antall lærlinger.

Utdanningsnivået i staten er langt høyere enn i privat sektor. Rundt tre av fire har høyere utdanning. Den siste fjerdedelen har utdanning på videregående nivå eller lavere. Dette kan være en forklaring på få lærlinger i staten. Noen statlige virksomheter har imidlertid en type drift som gjør at sammensetningen av ansatte er annerledes, med en langt høyere andel ansatte med utdanning på videregående nivå eller lavere. Dette gjelder virksomheter som for eksempel Forsvaret, Fartøyskontoret, Departementenes Service- og sikkerhetssenter, Statsbygg,

Kriminalomsorgen, Kystverket, Tolletaten og Stortinget. De fleste av disse har også en høyere andel lærlinger enn gjennomsnittet i staten, men ikke alle.

På samme måte har noen deler av staten et høyere utdanningsnivå enn gjennomsnittet for sektoren som helhet. I departementene og i UH-sektoren er utdanningsnivået høyere enn ellers i staten, rundt 90 prosent har høyere utdanning, mens under 10 prosent har utdanning på videregående nivå eller lavere. I departementene er det vanligvis en lærling i hvert departement. I UH-sektoren er det, tross høyt utdanningsnivå, noen universiteter og høyskoler som utmerker seg med et relativt høyt antall lærlinger. Noe av denne variasjonen, men ikke all, kan skyldes ulikheter i oppgaveprofil.

Kontor- og administrasjonsfaget og IKT Servicefaget er de helt dominerende fagene i staten og er også de som øker mest. I Forsvaret rekrutterer man også mange lærlinger i andre fagområder, som i maritime fag og flyfag.

4 Formidling og tilpassing av kravet om lærlinger

Regjeringens strategi for å øke antall lærlinger i staten, ble i 2015 konkretisert gjennom et styringskrav om at alle statlige virksomheter med over 100 ansatte skulle ha minst en lærling. Departementene kunne selv bestemme i hvilken form de ville formidle styringskravet om lærlinger i til sine underliggende virksomheter. Vi ser i dette kapitlet nærmere på hvordan styringskravet er blitt videreført, hvilken betydning det kan ha hatt, samt ulike former for organisering rundt lærlinginntak- og aktivitet. Dette er basert både på data fra spørreundersøkelsen og intervjuer med representanter for noen statlige virksomheter og opplæringskontor.

Antall lærlinger i staten økte med rundt 100 fra 2015 til 2016. Etter dette har økningen flatet noe ut, og den årlige veksten ligger på 20-30 læreplasser. 11 av de 14 departementsområdene svarer i vår survey at de formidlet styringskravet om lærlinger gjennom tildelingsbrevet, mens de øvrige tre har formidlet det gjennom styringsdialogmøter eller i egne brev. Det er en litt varierende praksis med hensyn til om styringskravet har ligget inne i tildelingsbrevene hvert år, bare det første (2016) eller bare de siste årene.

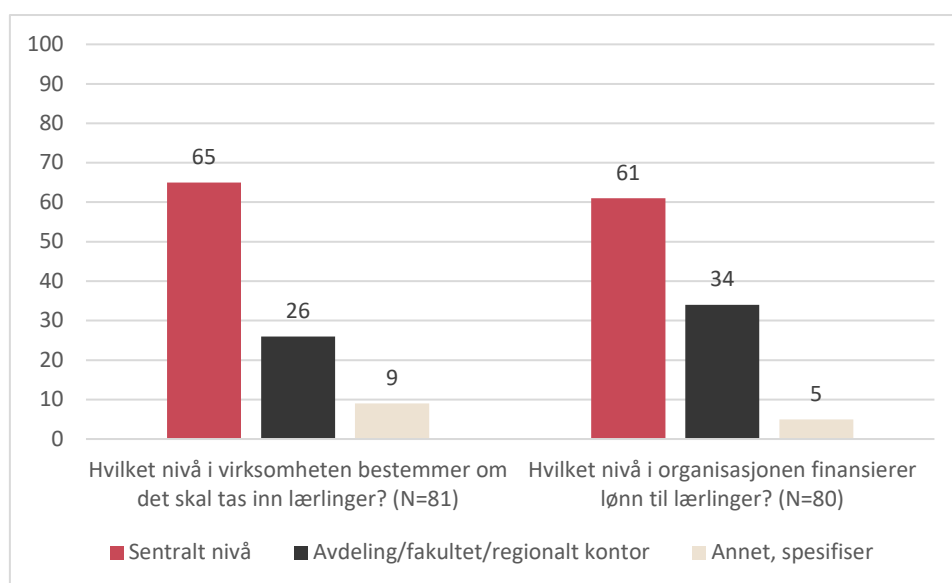
De fleste oppdragsbrevene inneholder en henvisning til det statlige styringskravet om lærlinger, dvs. at det skal være minst en lærling, men uten at det stilles krav tilpasset den statlige virksomhetens størrelse eller virksomhet. Det er veldig store ulikheter, ikke minst i størrelse, mellom de 175 underliggende statlige virksomhetene som er spurt. Det er også ulikheter i virksomhetenes aktiviteter.

Bare syv av de underliggende statlige virksomhetene som har svart, fikk et krav eller mål fra sitt departement utover minstekravet på en lærling. Det mest omfattende målet fikk Statens Vegvesen (Samferdselsdepartementet) med 20-25 læreplasser. Vegvesenet har økt sitt lærlinginntak fra 5 i 2015 til 17 i 2019. Politidirektoratet (Justisdepartementet) fikk krav om en lærling for hvert politidistrikt og særorgan.²⁵ Etaten har økt fra 11 lærlinger i 2015 til 15 i 2019. Statsbygg (Kommunal- og moderniseringsdepartementet) fikk et mål om 8 lærlinger, og har

²⁵ Se tildelingsbrev for 2016

overopplytt dette ved i dag å ha 12 lærlinger. Oslo Met (Kunnskapsdepartementet) fikk et mål om 12 lærekontrakter, og har økt fra 4 i 2015 til 10 i dag. Det kan være mange forklaringer på at lærlinginntaket varierer mellom de ulike statlige virksomhetene og fra år til år. Tallene peker likevel i retning av at der det settes mer konkrete mål overfor underliggende virksomheter, så har det trolig en viss effekt.

En del av virksomhetene som har under 100 ansatte oppgir å ha tatt inn lærlinger uten slike krav. Noen har fått henvendelse fra OK Stat, blitt spurt av andre statlige virksomheter om å dele på en lærling, eller hatt eller fått kjennskap til lærlingordningen på annen måte og funnet ut at den kunne passe hos dem. Det viser at lærlinginntak også drives nedenfra.



Figur 4.1: «Hvilket nivå i virksomheten bestemmer lærlinginntak», og «hvilket nivå finansierer lønn til lærlingene?»

To av tre underliggende virksomheter i staten som har lærlinger, oppgir at det bestemmes sentralt i virksomheten om de skal ta inn lærlinger eller ikke, mens nesten like mange oppgir at de også finansierer lærlingene sentralt. 58 prosent av de statlige virksomhetene setter i tillegg opp et sentralt mål for antall lærlinger i virksomhetene. Det må forstås slik at i 30-40 prosent av virksomhetene er lærlinginntak et spørsmål som i stor grad er overlatt til avdelinger, regionskontorer eller fakulteter.

Fra studier av lærlingordningen i kommunesektoren vet vi at hovedmodellen der er at kommunene bestemmer sentralt, hvor mange lærlinger de skal ta inn, som regel gjennom politiske vedtak, (Michelsen og Høst 1996, Høst mfl. 2014). Inntaket skjer sentralt og det samme gjelder finansiering av lønn. Deretter fordeles lærlingene til de ulike virksomheter som kan tenke seg dette. Det betyr at

lærlingene «går på toppen» av ordinær bemanning, i barnehagen eller på sykehjemmet. En slik ordning gjør at en kan sikre et visst lærlinginntak gjennom vedtak i kommunen. Svakheten er at de enkelte virksomheter i kommunen ikke tar aktivt stilling til om de trenger lærlinger og faglært arbeidskraft, men nøyer seg med å svare ja til fullt finansierte lærlinger. Lærlingene blir derfor ikke integrert i den ordinære organisasjonen eller budsjettet, og når læretiden er over, avsluttes også ansettelsesforholdet. I kommunene gjelder dette til tross for at lærlingene læres opp i fag som kommunene anvender i stor målestokk, som helsearbeiderfaget og barne- og ungdomsfaget.

I staten er situasjonen de fleste steder annerledes, fordi det er en svært lav andel fagarbeidere. I prinsippet kan man likevel forvente at de samme mekanismer er virksomme. Sentrale vedtak om inntak og finansiering av lønn er trolig den raskeste veien til å sikre et visst antall lærlinger, men bidrar ikke til at de lokale enhetene tvinges til å ta stilling til om de trenger lærlinger eller fagarbeidere. Om den sentrale finansieringen faller bort, er det grunn til å tro at også inntaket av lærlinger vil gjøre det.

4.1 Lærlingordningens innpass i et utvalg statlige virksomheter²⁶

Forsvaret

Forsvaret representerer en del av staten som hvor lærlingordningen har lange tradisjoner. Man hadde lærlinger i de tekniske fagene ved Forsvarets verksteder også før Reform 94.²⁷ Allerede i 1996 hadde Forsvaret over 400 lærlinger. I dag er Forsvaret landets største lærebedrift, uansett sektor, med 566 løpende lærekontrakter.²⁸ Etter at lærlingordningen i 1994 ble koplet til den videregående skolen har Forsvaret tilpasset inntaket av lærlinger til sitt inntak av rekrutter. Lærlingene rekrutteres således blant de mellom 7 og 8 000 som gjennomfører førstegangstjenesten hvert år. De fleste er militære lærlinger, men også en del som sivile.

Det er de ulike driftsenhetene, først og fremst Hæren, Sjøforsvaret, Flyvåpenet og Heimevernet²⁹, som avgjør antallet lærlinger Forsvaret ønsker å ta inn hvert år. De rekvirerer et bestemt antall i ulike fag til sin enhet, og søknningen avgjør i hvor stor grad dette blir imøtekommet. Inntaket skjer sentralt i forbindelse med sesjon, men finansieringen av lærlingenes lønn skjer innenfor den enkelte driftsenhet.

²⁶ Dette avsnittet er i det vesentlige basert på intervjuer med representanter for opplæringskontorene og virksomhetene som er omtalt

²⁷<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/handlingsplan-for-okt-inntak-av-larlinge/id101947/>

²⁸ Tallene er beregnet av Opplæringskontoret for Forsvaret pr. 4.2.2020

²⁹ <https://forsvaret.no/aarsrapport/statistikk/personell>

Det er etablert et eget opplæringskontor for Forsvaret som koordinerer lærlingvirksomheten. Opplæringskontoret er en del av Forsvarets personell- og vernepliktsenter. Kontoret har en egen leder, samt åtte koordinatorene spredt rundt i landet, slik at de skal kunne komme tettest mulig på de avdelingene som har lærlinger. Opplæringskontoret beholder i underkant av 10 prosent av det sentrale lærlingtilskuddet, mens resten fordeles til de avdelingene som tar inn lærlingen. I tillegg får opplæringskontoret tilført rundt 5 millioner kroner årlig til å lønne sine ansatte. De får ellers en del stabsstøtte fra personell- og vernepliktsenteret, som også bidrar i lærlinginntaket.

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)

Arbeids- og velferdsdirektoratet har 14 500 ansatte, er underlagt Arbeids- og sosialdepartementet, som ikke har formulert noe mål utover minstekravet om én lærling overfor NAV. Arbeids- og velferdsetaten er en kompleks organisasjon styrt av et sentralt direktorat, med seks sentrale avdelinger og en rekke driftsenheter under disse, spredd utover hele landet. De fleste ansatte befinner seg i disse underenhetene. Arbeids- og velferdsdirektoratets ledelse er positive til å ta inn lærlinger, og det er i dag 8 lærlinger sentralt. Erfaringen med å ha lærlinger er også svært gode. Virksomheten har blitt hedret for godt arbeid med lærlingene gjennom tildelingen av prisen for årets lærebedrift i staten i 2016.

Den sentrale ledelsen har imidlertid ikke formulert noen mål eller krav om antall lærlinger i avdelingene eller driftsenhetene rundt om i landet. Det finnes et trettitalls slike underenheter med over 100 ansatte, hvorav de største har rundt 1500 ansatte. Det er helt opp til underenhetene selv å ta initiativ til å ta inn lærlinger. Deres eventuelle lærlinginntak er således ikke et direkte resultat av styringskravet i staten, men drevet nedenfra. Underenhetene, for eksempel de regionale avdelingskontorene, rapporterer ikke på lærlingvirksomheten eller antall lærlinger, noe som betyr at direktoratets ledelse heller ikke vet sikkert hvor mange lærlinger virksomheten som helhet har. Underenhetene, som ikke er egne statlige virksomheter, men som har utstrakt autonomi i personell-spørsmål, opererer som egne lærebedrifter dersom de har lærlinger. Det var, ifølge statistikken fra KMD, på det meste over 30 lærlinger i disse underenhetene, men tallet er i 2019 redusert til under det halve. Verken denne utviklingen eller eventuelle forklaringer på den fanges etter dagens praktisering inn av virksomhetens sentrale ledelse. De underliggende enhetene forholder seg i stedet til sine lokale omgivelser, med ungdom som søker læreplass, fylkeskommuner som har ansvaret for formidlingen og eventuelle opplæringskontor de skulle velge å gå inn i lokalt. Resultatet for NAV totalt i antall læreplasser er relativt sett lavt, målt i forhold til antall ansatte, med 24 lærlinger i en organisasjon med 14 500 ansatte. I hvilken grad dette står i forhold til kapasitet og relevante arbeidsoppgaver i de ulike underenhetene

er vanskelig å vurdere så lenge det er personalansvarlige i virksomhetene sentralt som er målet for vår undersøkelse.

Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)

HOD ser ut til å representere ikke bare eget, men også andre departementers tilnærming til arbeidet med å øke antall læreplasser i staten. Departementet har også hatt en representant i den tverrdepartementale arbeidsgruppen som har drøftet tiltakene for å øke antall lærlinger. HOD har, som de fleste departementer, en lærling i kontorfaget. Man mener staten her må gå foran som et godt eksempel, og det samme gjelder når departementet skal formidle styringskravet om lærlinger videre til underliggende etater. HOD viderefremidler styringskravet gjennom fellesføringer i sine tildelingsbrev, men lærlinger har i liten grad vært tema i etatsstyringsdialogen videre. De største underliggende virksomhetene er Helsedirektoratet, Folkehelseinstituttet og Helseklage. Ingen av disse eller de øvrige underliggende virksomhetene under HOD har tatt inn lærlinger. Departementet følger imidlertid også opp lærlings spørsmålet i dialogen med helseforetakene. I disse er det flere hundre lærlinger i ambulanséfaget og helsearbeiderfaget, men disse er ikke lærlinger i det statlige tariffområdet. HOD kan således ikke regne inn disse i sine tall over lærlinger i staten.

Universitetet i Oslo (UIO)

UIO er en annen, stor statlig virksomhet. Kunnskapsdepartementet har ikke formulert noe krav om antall lærlinger ved universitetet, utover styringskravet på minst en lærling. Gjennom styringsdialogen har departementet likevel signalisert en forventning om økt lærlinginntak. UIOs ledelse er generelt positive til lærlingordningen, men har ikke klart å prioritere tid og ressurser til å innta noen pådriverrolle eller formidle noen mål eller forventninger til fakultetene i dette spørsmålet. Man viser til en stram økonomisk situasjon, blant annet som følge av ABE-kutt³⁰, og til fakultetenes store grad av autonomi. Det er således helt og holdent opp til eventuelle ildsjeler ved fakultetene å ta initiativ til å rekruttere lærlinger. Dersom et fakultet tar inn en lærling, er det likevel universitetet sentralt som formelt ansetter og lønner dem. Lærlinginntaket, er som i NAV, lokalt drevet, og har resultert i at UIO har 9 lærlinger, noe som er relativt sett lite i en virksomhet med 8500 ansatte. Universitetet er ikke medlem av OK Stat, men har vurdert det.

³⁰ Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) som startet i 2015 forutsetter 0,5 prosent i årlige kutt i administrasjon i staten.

NTNU

NTNU har lenge hatt relativt mange lærlinger, men har mer enn doblet dette de siste årene og har nå 74 læreplasser. Den siste opptrappingen tilskrives i stor grad etableringen av et eget opplæringskontor. I NTNU er lærlingene ansatt på opplæringskontoret, som ligger under HR-avdelingen. Opplæringskontoret har eget budsjett, og har ansatt en leder med lang erfaring fra fagopplæringssystemet og lærlingvirksomhet. Styret ved universitetet, som for tiden har en leder med bakgrunn fra en del av arbeidslivet der det er vanlig å ta inn lærlinger, har støttet svært aktivt opp om lærlingordningen ved universitetet. Kontoret får årlig tilført 10-11 millioner kroner til drift og lønnsmidler til lærlingene.

Lærlinginntaket baseres på bestillinger fra de ulike fakulteter, men opplæringskontoret ser ut til å ha en viktig pådriverrolle. Ettersom lærlingene ved NTNU er finansiert sentralt via opplæringskontoret, medfører de ingen utgifter for det enkelte fakultet som har lærling. Opplæringskontoret bruker også mye midler på opplæring av faglige ledere på de fakultetene som har lærlinger, og disse får også et ekstra lønnstrinn for oppgaven.

4.2 Opplæringskontorenes funksjon i staten

Opplæringskontorene var i utgangspunktet ment å skulle være samarbeidsorgan for å gjøre det lettere for bedrifter som ellers fant det vanskelig alene å ta inn lærlinger (Michelsen og Høst 1997). I dag er opplæringskontor blitt den normale måten å organisere lærlinginntak på. Over 80 prosent av alle lærekontrakter tegnes med et opplæringskontor. I privat sektor eies normalt opplæringskontorene av lærebedriftene i fellesskap.

Modellen med ett opplæringskontor for enkeltvirksomheter har utviklet seg både i en del store kommuner og enkelte større foretak, nå også i statlige virksomheter. Disse har en litt annen begrunnelse enn opplæringskontor som omfatter flere virksomheter, nemlig å koordinere arbeidet med lærlinger internt i en virksomhet. Virksomhetsinterne opplæringskontor kan på mange måter ses som en erstatning for, eller utvidelse av, tidligere opplæringsavdelinger (Michelsen mfl. 1997). Det finnes så langt tre virksomhetsinterne opplæringskontor i staten, i Forsvaret, NTNU og Universitetet i Tromsø. De skal koordinere inntaket av lærlinger og opplæringen av disse på tvers av avdelinger, driftsenheter eller fakultet. Samtidig ser de også ut til å ha en pådriverfunksjon i forhold til lærlinginntak i virksomheten.

OK Stat

OK Stat er ikke et selvstendig opplæringskontor, men en del av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, en underliggende virksomhet under KMD. Kontoret har ikke egen leder, men er underlagt seksjonssjef for arbeidsgiverstøtte i direktoratet. Selv om kontoret er integrert i statsforvaltningen, har opplæringskontoret likevel mange av de samme oppgavene som andre opplæringskontor. Det gjelder administrativ avlastning for lærebedriftene, dokumentasjon og kvalitets-sikring av opplæringen, og etablering av nettverksmøter både mellom lærebedrif-ter og mellom lærlinger. De følger også opp den enkelte bedrift etter behov. Opp-læringskontoret bidrar til promotering av medlemsbedriftene på skoler og utdan-ningsmesser, og bistår ved rekruttering, selv om det er lærebedriftene selv som står for selve rekrutteringen. Opplæringskontoret beholder en tredel av det stat-lige lærlingtilskuddet, og overfører det overskytende til medlemsbedriftene. I til-legg finansierer staten en stilling ved kontoret, samt husleie. Opplæringskontoret drar også nytte av direktoratets administrasjon og kommunikasjonsavdeling.

Etableringen av et eget opplæringskontor for staten, OK Stat, har vært en viktig del av strategien med å øke antall lærlinger i staten. I tillegg til Oslo-kontoret er det som en forsøksordning etablert en filial av dette med to personressurser i Har-stad. Statlige virksomheter som har lærlinger, skal være med i OK Stat eller annet opplæringskontor. 85 prosent av de statlige virksomhetene vi har spurt, svarer at de er med i et opplæringskontor. De fleste av de i underkant av 100 statlige virk-somhetene med lærlinger er med i OK Stat, som har 78 medlemmer. Blant OK Stats medlemmer er det også med underenheter av noen statlige virksomheter. Kontor-et har 162 lærekontrakter, eller rundt 15 prosent av lærlingene i staten pr. i dag.

Ettersom det er obligatorisk for statlige lærebedrifter å være medlem av OK Stat eller et annet opplæringskontor, er det ikke så enkelt å avgjøre i hvor stor grad OK Stat bidrar til at statlige virksomheter blir lærebedrifter, og i hvor stor grad det handler om at virksomheter som har lærlinger, eller er på vei til å ta inn lærlinger, melder seg inn i OK Stat. Rundt en tredel av de statlige virksomhetene svarer i undersøkelsen at de er helt eller litt enige i at opplæringskontoret er en viktig be-tingelse for å ta inn flere lærlinger (se kapittel 5.1). Flere virksomheter med under 100 ansatte og som derfor ikke er pålagt å ha lærling, opplyser i åpent svarfelt at de ble lærebedrift etter henvendelse fra OK Stat eller informasjon fra dette opplæ-ringskontoret. Opplæringskontoret representerer også en viktig arena for erfa-ringsutveksling mellom virksomheter som har lærlinger.

4.3 Oppsummering

De fleste departementer har valgt å formidle styringskravet til sine underliggende virksomheter gjennom tildelingsbrevene. De øvrige har gjort det gjennom egne

brev, eller gjennom styringsdialogen på annen måte. Vi finner ingen åpenbar sammenheng mellom formidlingsformen og responsen i form av lærekontrakter. Det kan imidlertid se ut til at der departementet har gått inn og satt klare og begrunnede mål for den enkelte virksomhet, i form et bestemt antall, eller om lærlinger i underenheter i virksomhetene, så har det hatt betydning. I andre virksomheter ser det ut til at styringskravet om lærlinger ikke videreformidles eller tilpasses avdelinger, regionale enheter eller fakulteter. To av tre statlige virksomheter styrer og finansierer lærlinginntaket sentralt. Fordelen med dette er at man kan sikre et bestemt antall læreplasser. Ulempen kan være at de underliggende enhetene ikke gjør en reell vurdering av behovet for lærlingenes kompetanse. Flere steder genereres det likevel aktivitet nedenfra for rekruttering av lærlinger, men her ser det ut til å være stor variasjon. De lokale variasjonene er ikke omfattet av undersøkelsen.

Intervjuer med noen utvalgte virksomheter illustrerer variasjoner i hvordan statlige virksomheter tilpasser seg til politikken for flere lærlinger i staten. I tillegg til at den viser noen begrensinger i virkningen av styringskravet, viser den også betydningen av intern organisering rundt lærlingordningen, ofte med utgangspunkt i ulike former for opplæringskontor. Selv om disse har en helt annen form enn det vi kjenner fra privat sektor, bidrar de både som pådrivere og som støtte til virksomheter og deler av virksomheter som er eller ønsker å bli lærebedrifter. Forsvaret er den virksomheten som i størst grad har satt dette i system. Her er lærlinginntak en integrert del av inntaket til førstegangstjenesten.

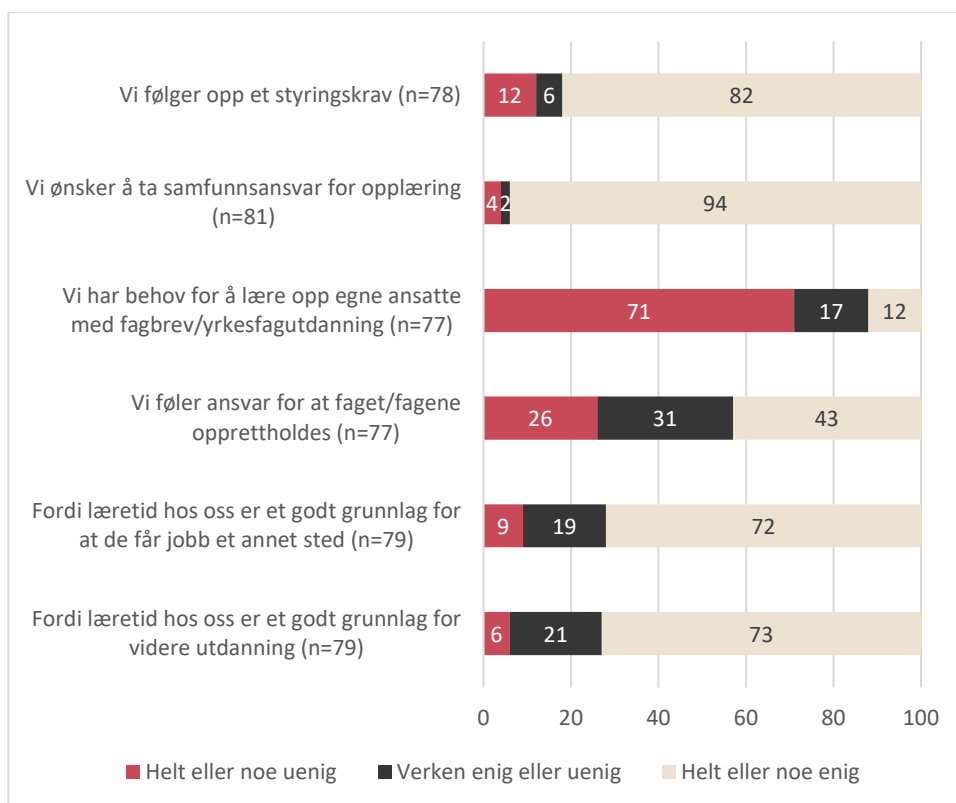
5 Begrunnelser for og erfaringer med å ha lærlinger

Hvorfor tar noen statlige virksomheter inn lærlinger, mens andre ikke gjør det? På hvilket grunnlag velger virksomhetene sine lærlinger? Og hvilke erfaringer har virksomhetene med lærlinger? Dette er spørsmål vi ser nærmere på i dette kapitlet. Kapitlet er basert på surveydata og intervjuer.

5.1 Hvorfor tar virksomhetene inn lærlinger?

Alle statlige virksomheter med over 100 ansatte er pålagt å ta inn lærlinger. Samtidig er det ikke alle som gjør det. 68 prosent av våre respondenter svarer at de har lærlinger, mens 32 prosent svarer at de ikke har. Det er en liten overrepresentasjon av virksomheter med lærlinger blant de som har svart. Vi vet også at noen virksomheter med under 100 ansatte tar inn lærlinger (se kapittel 3.2).

Til spørsmålet om hvorfor virksomhetene tar inn lærlinger, fikk respondentene presentert seks påstander som de kunne si seg mer eller mindre enige i (figur 5.1). Respondentene kan krysse av på flere påstander. Det alternativet som klart flest sier seg enige i er at de ønsker å ta et samfunnsansvar for opplæring. Nesten alle, 94 prosent, sier seg helt enig, eller delvis enig i dette. Mens det første uttrykker støtte til en norm, uttrykker litt færre, 82 prosent, at de er helt enige, eller litt enige i de tar inn lærlinger fordi de er pålagt det.

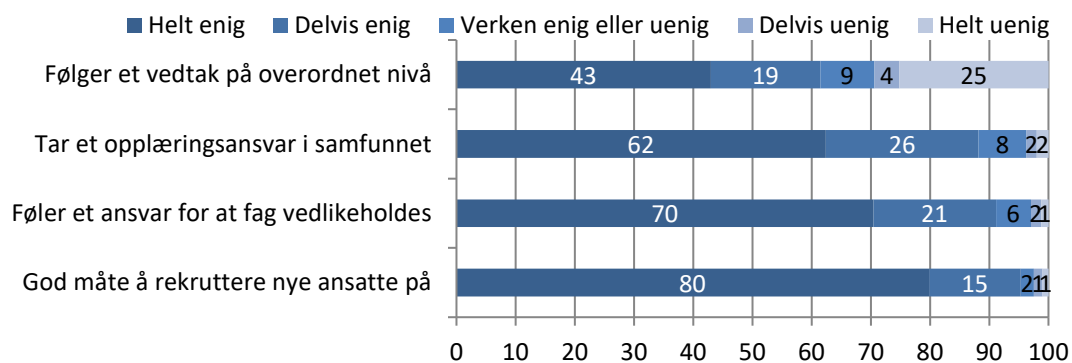


Figur 5.1: «Hvorfor tar dere inn lærlinger?» Flere kryss mulig.

Henholdsvis 73 og 72 prosent sier seg helt eller litt enige i at de tar inn lærlinger fordi det er et godt grunnlag for videre utdanning, eller for at det skal legge grunnlag for å få jobb et annet sted. Et mindretall, 43 prosent sier de tar inn lærlinger for at fagene skal opprettholdes.

På den andre enden er det svært få statlige virksomheter, kun tre stykker, eller 4 prosent av de som har svart, som sier seg helt enige i at de tar inn lærlinger fordi de har behov for å lære opp egne ansatte med fagbrev, mens 8 prosent sier seg litt enige i dette. Dersom vi ser på enkelte undergrupper her, ser vi at ingen departementer sier seg enig i at de tar inn lærlinger fordi de har behov for å ansette fagarbeidere. Det er ikke et overraskende funn. Også tidligere undersøkelser har vist dette klare trekket (Høst og Reegård 2015). Men det viser med all tydelighet hvor annerledes lærlingordningen fungerer i staten i forhold til i andre områder, særlig i privat sektor.

NIFU stilte i 2012 det samme spørsmålet, om hvorfor de tok inn lærlinger, til bransjer og sektorer i privat sektor og kommunene hvor fagarbeid er vanlig. I denne undersøkelsen var staten ikke inkludert. Svarmønstrene her er, som vi ser av figur 5.2, så å si helt motsatt av undersøkelsen blant statlige virksomheter, for de fire svaralternativene som er felles.



Figur 5.2: Begrunnelser for å ta inn lærlinger. 2012-undersøkelse

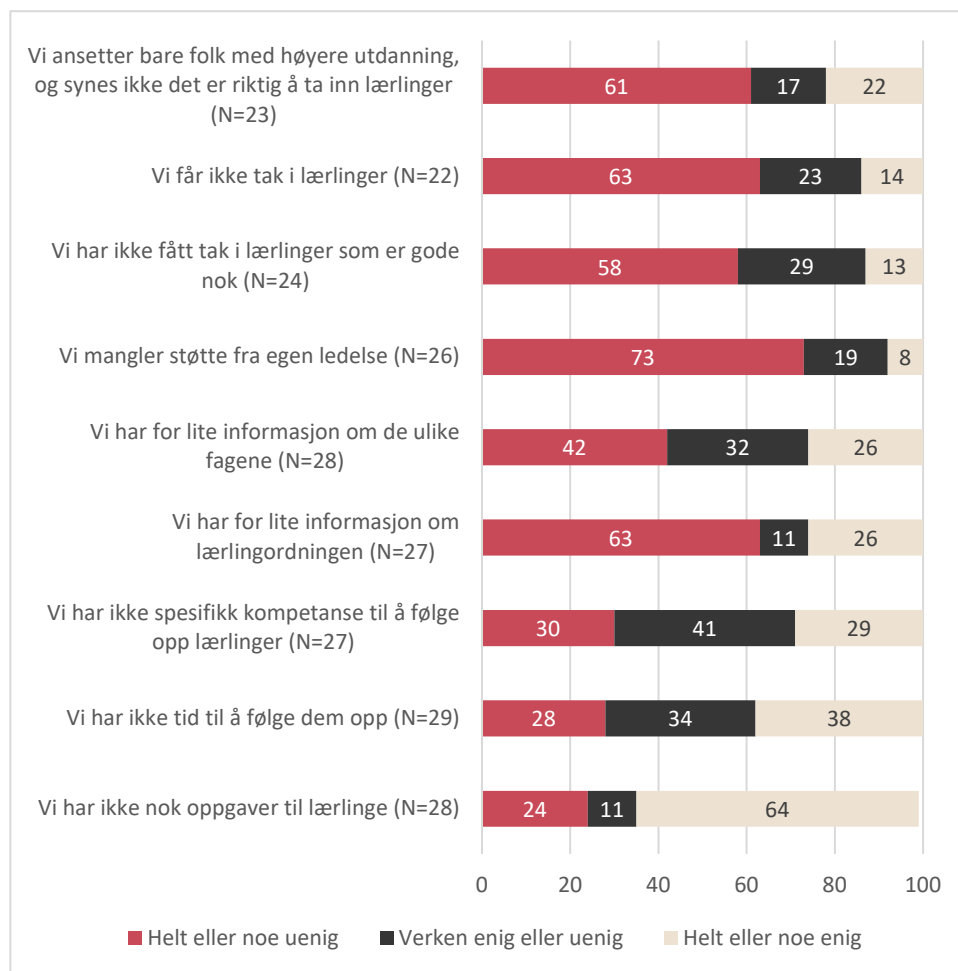
I 2012-undersøkelsen svarte flest virksomheter (95 prosent helt eller delvis enige i) at de tar inn lærlinger for å rekruttere egne fagarbeidere. Deretter kommer hensynet til opprettholdelse av faget, mens samfunnsansvar for opplæring og særlig følger vedtak på overordnet nivå er mindre viktig. Tabellene fra de to undersøkelsene er en god illustrasjon på at lærlingordningen er drevet av ulike dynamikker, i ulike områder. Skillet kan sies i hovedsak å gå mellom privat og offentlig sektor. Men det finnes også noen bransjer i privat sektor, som for eksempel hotell- og restaurantbransjen, som i mindre grad oppgir at de tar inn lærlinger med tanke på rekruttering.

Forsvaret skiller seg litt ut innenfor staten. Her tar man inn lærlinger for å gi ungdom muligheten til å kombinere førstegangstjenesten med utdanning i et fag. Forsvaret har lange tradisjoner i å legge til rette for utdanning for de vernepliktige. Læretiden i de ulike fagene er knyttet opp mot de ulike behovene Forsvaret har i den daglige drift, og ved å bruke lærlingordningen kan de bruke ungdom som har gjennomført skoledelen av en yrkesutdanning i driften, på sine fagområder, mens de gjennomfører læretid. Det betyr for eksempel at en som kommer fra Restaurantfag kan ta læretiden sin i messer, mens en som tar maritime fag, kan ta læretiden sin på et av sjøforsvarets fartøy. Som vi skal komme tilbake til er rekruttering til fagarbeiderstillinger etter læretiden også et langt viktigere motiv i Forsvaret enn de fleste andre steder i staten.

Når samfunnsansvar for opplæring og styringsvedtak er de klart viktigste grunnene for å ta inn lærlinger i statlige virksomheter, er det viktig å ha med seg at virksomhetene både kan ha flere grunner enn dette og at begrunnelsen for inntak ikke nødvendigvis avgjør hva som videre skjer. Selv om svært få er enige i at de tar inn lærlinger for videre ansettelse som fagarbeidere, utelukker derfor ikke det at læretid også hos disse virksomhetene i visse tilfeller kan føre til ansettelse i etterkant. Dette kommer vi tilbake til under kapittel 7.

5.2 Virksomhetene som ikke har lærlinger: «Mangler oppgaver»

Trettito prosent av respondentene representerer virksomheter som ikke har tatt inn lærlinger. Disse ble også spurt om hvorfor de ikke tok inn lærlinger, og de fikk presentert ni alternative begrunnelser. Også her kunne respondentene krysse av på flere alternative utsagn.



Figur 5.3: «Hvorfor har ikke virksomheten eller departementet lærlinger?»

Det klart mest valgte alternativet var at virksomheten ikke hadde nok oppgaver til lærlingene. 64 prosent av de som ikke hadde lærlinger var helt eller litt enige i dette (figur 5.3). Etter dette fulgte begrunnelsen at de ikke hadde tid til å følge opp lærlingene, som 38 prosent sa seg helt eller delvis enige i. 26 prosent av de virksomhetene som ikke hadde lærlinger, var helt eller litt enig i at de hadde for lite informasjon om lærlingordningen. I antall er det snakk om lave tall, syv virksomheter svarer dette. To av tre virksomheter uten lærlinger avviser at manglende kjennskap til lærlingordningen har betydning. Dette er altså ikke en viktig

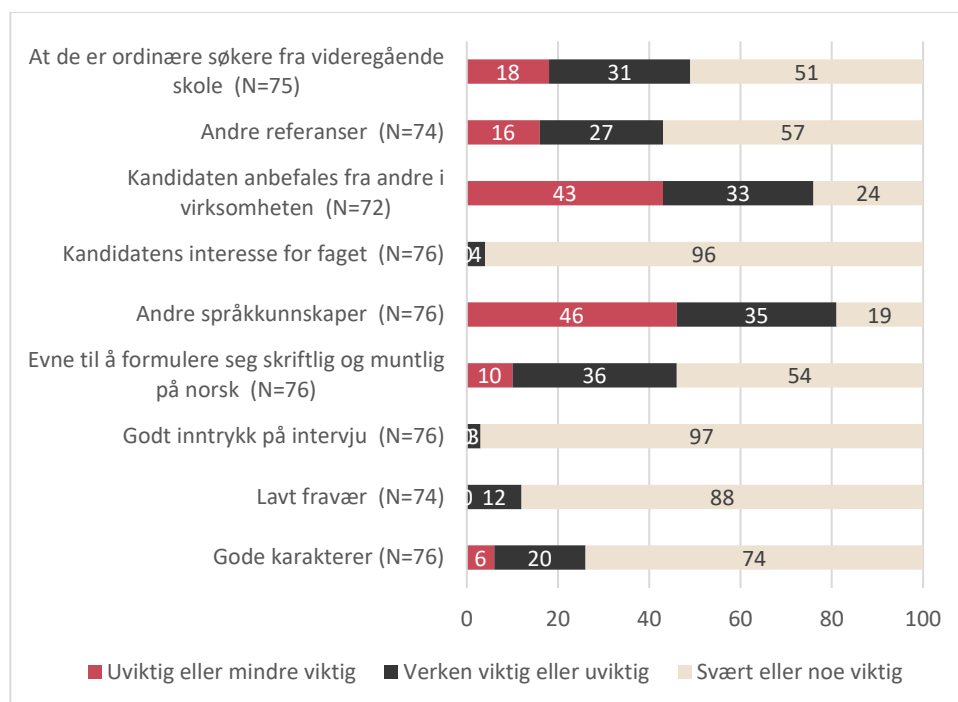
forklaring på at noen statlige virksomheter ikke tar inn lærlinger. 22 prosent sa seg helt eller litt enig i at de bare ansetter folk med høyere utdanning, og at de ikke fant det riktig å ta inn lærlinger, men også dette avvises av de fleste virksomhetene. De fleste avviste også de to svaralternativene at de ikke fikk tak i lærlinger, eller at de ikke var gode nok.

Av de rundt 20 respondentene som hadde benyttet det åpne svarfeltet, grupperte svarene seg rundt begrunnelser som at virksomhetene var for små til å ha lærlinger, at de var nye (vi spurte også bedrifter med godt under 100 ansatte) eller under omstilling, eller at de hadde mistet oppgaver. Noen svarte også at de var i gang med å rekruttere (se også Kapittel 9). Økonomi var ikke et eget svaralternativ, og kun én virksomhet brukte det åpne svarfeltet til å angi manglende økonomi som grunn til at de ikke tar inn lærlinger.

Dersom vi sammenligner med undersøkelsen i 2012, svarte bedriftene som ikke hadde lærlinger her annerledes. Bare 22 prosent, veldig mye færre enn de 64 prosent i staten, svarte at de ikke hadde passende oppgaver til lærlingene. I 2012-undersøkelsen svarte flest at de ikke tok inn lærlinger, fordi de ikke hadde tradisjon for det. Dette spørsmålet ble ikke stilt i staten, fordi lærlinginntak her er relativt nytt for de aller fleste virksomheter. Dernest var de hyppigste svarene at det ikke var vanlig (i bransjen) og at de ikke hadde tid. Bare hver fjerde oppga at fagarbeider-kompetanse ikke passet i deres virksomhet. Det var også en fjerdedel av bedrifter som ikke tok inn lærlinger, som grunnga dette med at kostnadene forbundet med å ha lærlinger var for høye.

5.3 Seleksjonskriterier

Nesten ingen statlige virksomheter planlegger å ansette sine lærlinger i etterkant, samtidig som en stor andel svarer de mener læretiden er et godt grunnlag for videre utdanning. Slik sett kan lærlingordningen i staten kanskje ses mer som utdanning for videre utdanning enn for arbeid. Påvirker dette også kriteriene for utvelgelse, ved at skolekarakterer er det viktigste seleksjonskriteriet? Som vi ser av figur 5.5 er det ikke slik. De aller fleste virksomhetene mener det viktigste er kandidatens interesse for faget og inntrykket de gir på intervju er viktigst. Dernest følger lavt fravær. Først på fjerdeplass følger gode karakterer. Ser vi bare på hvilke kriterier respondentene synes er svært viktige, er gode karakterer bare det syvende mest valgte kriteriet, med støtte fra 12 prosent. Det interessante med dette er at det er veldig gjenkjennelig på hva private bedrifter sier er de viktigste kriterier for å velge ut lærlinger. Til tross for at det er en statistisk sammenheng mellom gode karakterer og læreplassoppnåelse, så viser ulike kvalitative undersøkelser at arbeidsgiverne ikke primært legger vekt på karakterer når de skal rekruttere lærlinger.



Figur 5.4: «Hvilke kriterier benytter dere for utvelgning av lærlinger?» Flere kryss mulig.

I de kvalitative intervjuene vi har gjort med opplæringskontor og virksomheter i statlig sektor vises det til at enkelte virksomheter også tar inn lærlinger med strykkarakterer fra skolen. Dette kjenner vi også igjen fra privat sektor. Særlig der det er stor etterspørsel etter lærlinger i forhold til tilbudet, er bedriftene villige til å satse på elever med strykkarakterer, om de ellers viser motivasjon og interesse for faget (Høst mfl. 2013).

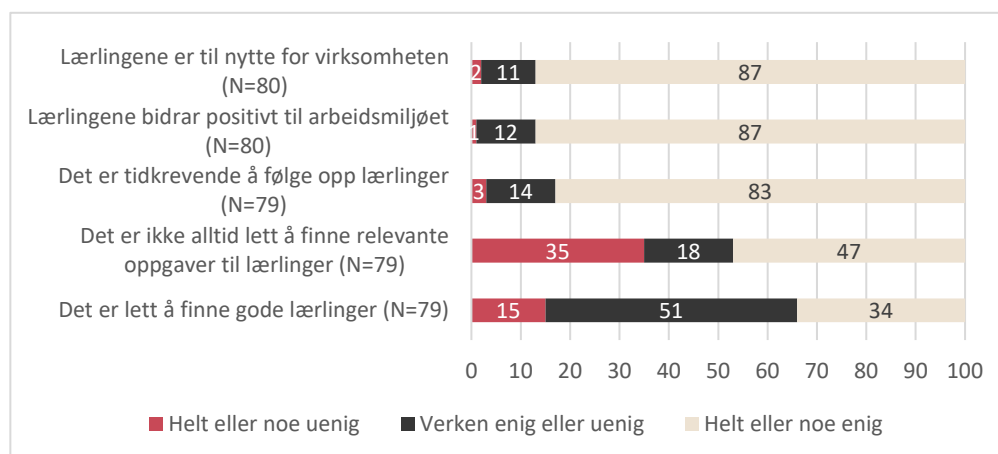
NAV sentralt er eksempel på en virksomhet som har rekruttert lærlinger ganske bredt, både 18-åringer fra skolen, men også enkelte litt eldre. De har vurdert svært mye annet enn karakterer i sitt inntak, ikke minst har de tilstrebet et inkluderingsperspektiv. De har hatt lærlinger med store funksjonsnedsettelse, med innvandrerbakgrunn og svake norskkunnskaper, eller med varierende skolekarakterer. De opplever lærlingene som nyttige, samtidig som det er mye tilrettelegging, og for noen også oppfølging på grunnleggende forpliktelser som arbeidstaker.

Universitet og høyskoler skiller seg ikke ut i besvarelsen av dette spørsmålet, men det er en viss tendens til at departementene legger litt mer vekt på karakterer og litt mindre på interesse for faget, når de rekrutterer. Helse- omsorgsdepartementet (HOD) anses som en populær arbeidsplass og de fikk mange søkere da de selv lyste ut en lærlingstilling. Departementet så på karakterer og fravær, og sjekket også referanser. De opplever at deres lærlinger er flinke og planlegger å utdanne seg videre. De tar gjerne påbygging til generell studiekompetanse parallelt med læretiden.

Lærlinginntaket i Forsvaret er helt særegent ettersom det organiseres parallelt med inntaket av nye vernepliktige, og de aller fleste nye lærlinger avtjener samtidig førstegangstjenesten. Forsvaret bruker ordinær sesjon til å velge ut lærlinger. Dette skjer i samarbeid mellom opplæringskontorets koordinatorene og sesjonsoffiseren. De som ønsker lærlingplass har på forhånd svart på et skjema og også sendt inn sine skolekarakterer. Det betyr ikke at karakterer er det viktigste seleksjonskriterium. I stedet er det en helhetlig vurdering. For å bli lærlinger i Forsvaret må man først og fremst tilfredsstillende de fysiske og helsemessige testene, samt en sikkerhetsklarering. Man bør ha et akseptabelt fravær, en ok vurdering i orden, og greie karakterer. Det gjøres intervjuer med de som anses aktuelle, og deretter en egnethetsvurdering. 90 prosent av lærlingene er militære lærlinger, mens de øvrige er sivile. Ungdom som ikke består en militær sesjon, kan søke på noen av de sivile lære plassene i Forsvaret.

5.4 Erfaringene med å ha lærlinger

Lærebedriftenes erfaringer med å ha lærlinger er viktige, ikke minst fordi de kan si noe om mulighetene til å bygge ut ordningen videre i staten.



Figur 5.5: «Hva er virksomhetens erfaringer med å ha lærlinger?» Flere kryss mulig.

87 prosent av lærebedriftene sier seg helt eller litt enig i at de er til nytte for virksomheten og at lærlingene bidrar positivt til arbeidsmiljøet (figur 5.5). Svært få er uenig i dette. Det er i seg selv et viktig funn. Samtidig svarer nesten like mange at de er helt eller litt enige i at det er tidkrevende å følge opp lærlingene. Det antyder noe om begrensningene på det å ta inn lærlinger, særlig i en kontekst hvor lærlingene primært betraktes som under utdanning.

Nesten halvparten av lærebedriftene, 47 prosent, er helt eller litt enige i at det ikke alltid er lett å finne oppgaver til lærlingene. Her er svarfordelingen mer polarisert, 35 prosent er helt eller litt uenige i dette. Dersom vi ser på undergrupper i utvalget, ser vi at universitetene og høyskolene plasserer seg på den ene siden, ved at de i mindre grad er enige i at det er vanskelig å finne oppgaver til lærlingene. På den andre siden plasserer departementene seg, her er tre av fire enige i at det ikke alltid er lett å finne oppgaver til lærlingene. Det at departementene likevel i større grad enn de underliggende virksomhetene har lærlinger, er derfor neppe knyttet til at de har flere oppgaver til lærlingene. I stedet tyder det på at de i større grad tar inn lærlinger ut fra en forpliktelse enn et behov. At departementene føler at de må gå foran med et godt eksempel i forhold til det styringskravet de selv skal formidle til sine underliggende enheter, støttes av vårt intervjumateriale. De fleste departement har én lærling.

5.5 Oppsummering

De fleste statlige virksomheter tar inn lærlinger ut fra et samfunnsmessig ansvar for opplæringen. Dernest følger begrunnelsen om å følge opp et statlig styringsvedtak. Det er også mange virksomheter som sier seg enig i at de tar inn lærlinger, fordi dette er et godt grunnlag for videre utdanning eller jobb et annet sted. Svært få tar inn lærlinger ut fra eget behov for fagarbeidere. Ingen departement gjør dette. Forsvaret og noen enkeltvirksomheter skiller seg ut den andre veien ved å ha egen rekruttering som en viktig begrunnelse for å ta inn lærlinger. Begrunnelseshierarkiet for å ta inn lærlinger i staten er motsatt av hva det er i privat sektor, hvor rekruttering av egne fagarbeidere er drivkraften.

Til tross for vektleggingen av læretiden som utdanning og ikke som rekruttering, er seleksjonskriteriene i staten veldig mye de samme som vi finner i privat sektor. Skolekarakterer er ikke viktigst, men i stedet interesse for faget og hvordan man framstår på intervju, samt fravær. Svarmønstrene i spørreundersøkelsen støttes av de kvalitative intervjuene. Forsvaret har imidlertid egne kriterier basert på sin spesielle funksjon.

Virksomhetenes erfaringer med å ha lærlinger er i stor grad positive. De oppleves som nyttige og som et viktig bidrag til arbeidsmiljøet. Veldig mange slutter seg imidlertid til at det å ha lærlinger er tidkrevende. Nær halvparten av virksom-

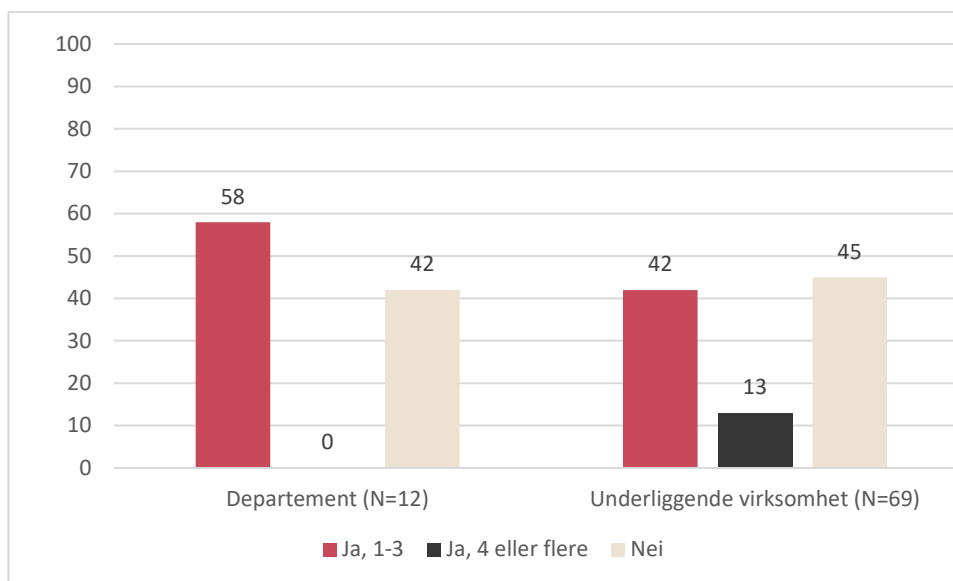
hetene som har lærlinger er også enig i at det kan være vanskelig å finne nok oppgaver til lærlingene. Hele tre av fire departement mener dette. Blant de virksomhetene som har valgt å ikke ta inn lærlinger, er mangel på oppgaver den viktigste begrunnelsen.

6 Har virksomhetene behov for fagarbeidere?

Tidligere forskning har vist at statlige virksomheter i liten grad ansetter sine lærlinger i etterkant av læretiden (Høst og Reegård 2015). Vi så i kapittel 5 at veldig få statlige virksomheter tok inn lærlinger ut fra eget behov for ansatte. I dette kapitlet ser vi nærmere på i hvilken grad lærlingene får ansettelse i staten når de er ferdige med læretiden, og også generelt hvor lærlingene går etter at de har avlagt fagbrev. Datagrunnlaget er både surveyen, intervjuer med virksomhetene og registerdata.

6.1 Videre ansettelse av lærlinger

Vi spurte om virksomheten i løpet av de fem siste årene, hadde ansatt lærlinger i etterkant av læretiden. Blant departementene var det litt overraskende et flertall, 58 prosent, som hadde gjort dette (Figur 6.1). Blant de underliggende virksomhetene var det en nesten like høy andel, 55 prosent, som hadde ansatt tidligere lærlinger. Selv om det er høyst uvanlig i staten, å ta inn lærlinger med tanke på rekruttering, hender det altså at lærlinger får videre tilsetting etter at de har tatt fagbrev.



Figur 6.1: «I løpet av de siste fem årene, har virksomheten ansatt lærlinger i etterkant?». Etter respondenttype.

På spørsmål om hva slags tilsetningsforhold de som er ansatt har fått, svarer litt over halvparten, 20 virksomheter, at de har ansatt noen av de tidligere lærlingene fast i løpet av de siste fem årene. I departementene har alle som har fått ansettelse utover læretiden, fått midlertidige tilsetninger. De blir således tilbudt en viss forlengelse i form av et engasjement, trolig for å dekke et kortvarig behov i departementet. En midlertidig tilsetning kan også gjøres uten strenge formelle krav til utlysning.

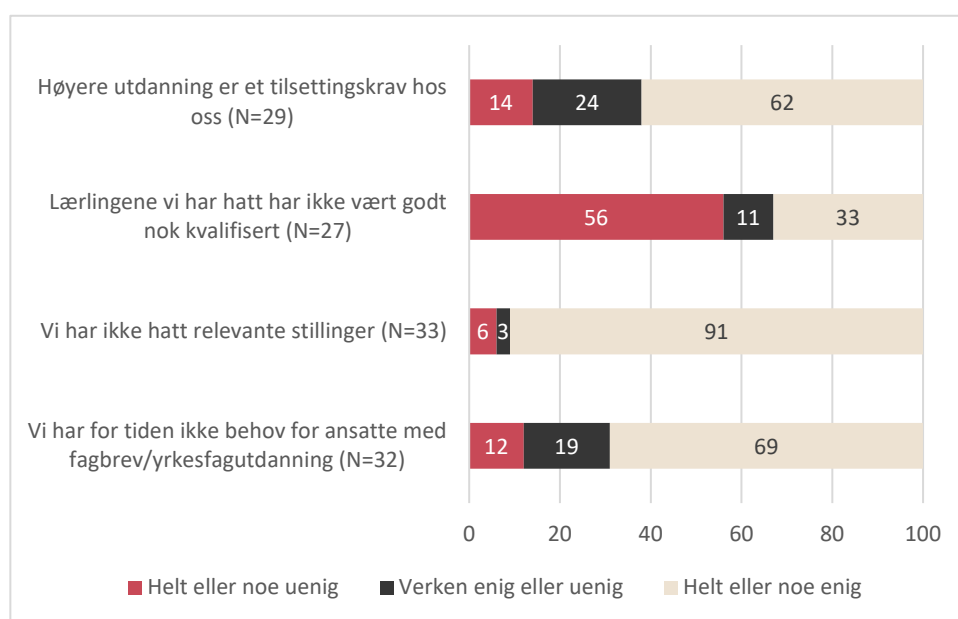
Blant de underliggende virksomhetene er det 13 prosent (10 virksomheter) som i løpet av de siste fem årene har ansatt fire eller flere etter at de var ferdige med læretiden. Det betyr at de nesten hvert år har ansatt minst en av lærlingene. Men fortsatt er det snakk om ganske få ansettelser i staten om en ser det over en femårsperiode, hvor det har vært tatt inn til sammen opp mot et par tusen lærlinger.

Dersom man ser på underutvalgene, heller universitets- og høyskolesektoren og departementene til hver sin side av gjennomsnittet av statlige virksomheter. Mens departementene ikke har ansatt noen fast, har hele 85 prosent av universiteter og høyskoler ansatt lærlinger videre de siste fem år, hvorav litt under halvparten i fast stilling. Det tyder på at universitets- og høyskolesektoren ikke bare har flere arbeidsoppgaver de kan anvende lærlinger i, men at de også har arbeidsoppgaver som noen ganger kan gi rom for ansettelse i etterkant.

Forsvaret, den overlegent største statlige lærebedriften, ser ut til å skille seg ut også når det gjelder ansettelser av lærlinger i etterkant. De har ikke gode tall på ansettelser nå, men et tidligere anslag har ligget på at rundt 30 prosent får tilsetning i etterkant. Veldig ofte vil imidlertid tilsettingene også her være av midlertidig

art, og i de fleste tilfellene slutter også lærlingene i Forsvaret når læretiden er over, og blir erstattet av nye lærlinger. Forsvaret bruker likevel de ferdigutdannede i mobiliseringsstrukturen. Spørsmålet om å øke andelen lærlinger som gis ansettelse i etterkant, diskuteres ved opplæringskontorene både i Forsvaret og ved NTNU.

Nesten halvparten av de statlige virksomhetene har ikke ansatt noen av lærlingene sine de siste fem årene, verken midlertidig eller fast. Vi stilte dem spørsmålet hvorfor, og ba de ta stilling til fire ulike utsagn (figur 6.2).



Figur 6.2: «Hvorfor har ikke virksomheten ansatt lærlinger i løpet av de siste fem årene?».

Det utsagnet som får mest støtte, er at virksomheten ikke har hatt relevante stillinger, noe 91 prosent sier seg helt eller litt enig i. Dette illustrerer for det første at stillingssystemet i staten, som i kommunene, i seg selv er en barriere mot at lærlingordningen gir en inngang i fast arbeid, fordi en læreplass i utgangspunktet ikke er knyttet opp mot et bemanningsbehov. Om det skulle være ledige stillinger når en lærling er ferdig utdannet, er det sjelden disse anses som relevante for fagarbeidere. Det samme bekreftes gjennom at bare 12 prosent sier seg uenig i at de ikke har behov for ansatte med fagarbeiderkompetanse, mens 69 prosent sier seg enige i at de for tiden ikke har behov. Nesten like mange, 62 prosent, sier seg enig i utsagnet at høyere utdanning er et tilsetningskrav i virksomheten. 33 prosent er enig, men hele 56 prosent er uenige i utsagnet at lærlingene deres ikke har vært godt nok kvalifiserte. Bare 14 prosent er helt eller litt uenige i det siste.

Fag

To av tre som har ansatt en ferdig utdannet fagarbeider etter læretid, oppgir at vedkommende ble ansatt i en fagarbeiderstilling, mens de øvrige var blitt ansatt i andre typer stillinger. Det siste omfatter særlig konsulentstillinger og andre kontorstillinger.

De som ble ansatt i fagarbeiderstillinger, ble med veldig få unntak ansatt enten i stillinger beregnet for utdannede innenfor kontor- og administrasjonsfaget eller IKT Servicefaget. Dette er da også de dominerende fagene blant lærlingene. Noen ble også ansatt i stillinger beregnet for langt mindre fag som sikkerhetsfaget, mediegrafiker og anleggsgartner.

Forsvaret ansetter i veldig mange fag. Også de ansetter i kontorfag, og IKT Service (eller dataelektroniker). Men Forsvaret trenger også personell til sine verksteder og sine fartøyer. Flyfagene er særlig viktige for Forsvarets egen virksomhet, og her er utdanningskapasiteten på skolene i dag for liten, ifølge opplæringskontoret. Forsvaret får rett og slett ikke rekruttert det de trenger av lærlinger. Forsvaret rekrutterer også til sine bilverksteder og til sine fartøy. På fartøyene kreves det stort sett fagskoleutdanning etter fagbrev, fordi de fleste jobbene er på offisersnivå, så der får lærlingene i liten grad jobb direkte. Dette tilsvarer mønsteret i maritime fag i privat sektor, hvor lærlingene i stor grad går direkte til fagskole. Noen av disse kommer siden tilbake til Forsvaret som sjøoffiserer.

Både gjennom de kvalitative intervjuene og gjennom kommentarer i annet-feltet under ulike spørsmål gis det særlig mange kommentarer på det største faget, kontor- og administrasjon. Innvendingene mot dette faget er at det er for bredt og lite spesialisert til at lærlingen blir god nok på noen områder. Den vanligste måten å organisere opplæringen på, ser ut til å være å sende lærlingene rundt på ulike avdelinger slik at de kommer gjennom alle læreplan-målene. Samtidig oppfatter mange virksomheter at kontorfaget retter seg mot et utdøende felt, fordi de ikke lenger har stillinger som tilsvarer en slik profil. Oppgavene rasjonaliseres bort, settes ut til eksterne, eller til institusjoner som Departementenes Sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS), Direktoratet for økonomistyring og Helsenet. Det oppleves som en jobb i seg selv å finne nok oppgaver til lærlingen.

6.2 Hva gjør lærlingene i kontor- og administrasjonsfaget og IKT Servicefaget etter fagbrevet?

Staten er, sammen med kommunene, den største arbeidsgiver for lærlinger i kontor- og administrasjonsfaget og IKT-servicefaget. Rundt 70 prosent av lærlingene i disse to fagene har sin læretid enten i staten eller i en kommune, bare 30 prosent er i privat sektor. Selv om disse fagene dominerer blant de lærlingene som får jobb

i staten i etterkant, tyder svarene, både fra surveyen og fra de kvalitative intervjuene på at det likevel bare er en liten del av dem som tilbys jobb her i etterkant.

Over 70 prosent av respondentene var også enige i at de hadde tatt inn lærlinger, fordi læretid i staten var et godt grunnlag for arbeid i andre bedrifter eller for høyere utdanning. Derfor er det interessant å undersøke hvorvidt registerdata kan fortelle oss noe om hvor lærlingene faktisk havner etter endt læretid. De nye registerdata som er tilgjengelig er fra 2014/2015, så kan selvfølgelig ikke se bort fra at dette kan ha endret seg noe.³¹ Svarene fra surveyen peker imidlertid i samme retning som registerdataene når det gjelder ansettelse i staten.

Vi gjør her en analyse for alle som har vært lærlinger i disse to fagene. Vi har ikke skilt mellom de som tok læretid i staten/kommunen og det mindretallet som har læretiden sin i privat sektor.

For å få en målestokk, sammenligner vi de som har tatt fagbrev i kontor- og administrasjonsfaget og IKT-servicefaget med tømrrerfaget og helsearbeiderfaget, som representerer de to største lærefagene. Tømrrerfaget retter seg mot privat sektor, mens helsefagarbeiderfaget retter seg primært mot kommunal sektor.

Det første vi ser på er arbeidstilknytning i 2015, for de som tok fagbrev i 2014 (tabell. 6.1). Dette måles etter SSBs definisjon av yrkesaktiv, og inkluderer alle som er i arbeid, uansett hvor få timer pr. uke.

Tabell 6.1 I hvilken grad var de som tok fagbrev i 2013/2014 i arbeid i 2015? Prosent.

	Andel i arbeid
Kontor- og administrasjonsfag	75
IKT-servicefag	60
Helsefagarbeider	90
Tømrrer	83

Spesielt IKT-servicefaget, men også i noen grad kontor- og administrasjonsfaget skiller seg ut ved at de har en betydelig lavere arbeidstilknytning enn det vi finner for helsefagarbeidere og tømrrere. Dette inkluderer alle som er i jobb, uansett arbeidstid. I tabell 3.7 ser vi på andelen av de som er i arbeid, som er i fulltidsstilling, definert som 30 timer eller mer i uka.

Tabell 6.2 I hvilken grad hadde de som tok fagbrev i 2014, og som var i arbeid i 2015, fulltidsarbeid? Prosent.

	Andel i fulltid
Kontor- og administrasjonsfag	53
IKT-servicefag	84
Helsefagarbeider	21
Tømrrer	89

³¹ Vi bruker data fra microdata.no Se kapittel 2.3 for definisjoner.

IKT-servicefaget har en normalt høy andel i fulltidsarbeid, men da regnet av en i utgangspunktet lav andel i arbeid. I kontor- og administrasjonsfaget hadde imidlertid bare halvparten av de som var i arbeid en fulltidsjobb. Ser vi de to beregningene sammen, viser de at bare 40 prosent av alle de som ble utdannet i kontor- og administrasjonsfaget, var i fulltidsarbeid, mens det samme gjaldt for litt over 50 prosent i IKT-servicefaget. Her skiller de seg klart ut i forhold til andre fag, som for eksempel tømrrer som hadde 74 prosent i fulltidsarbeid. Den lave andelen heltid i helsearbeiderfaget avspeiler deltidsmønsteret vi finner i dette yrket, og ikke etterspørselen etter faget i seg selv.

Den lave heltidsandelen for kontor- og administrasjonsfaget avspeiler også at mange er i videre utdanning ved siden av å jobbe. Dette gjaldt i 2015 over halvparten av de som ble utdannet i kontor- og administrasjonsfaget (tabell 6.3). Dette er også klart høyere enn det vi finner for andre fag. Også IKT-servicefag ligger relativt høyt.

Tabell 6.3 I hvilken grad var de som tok fagbrev i 2014 i utdanning i 2015? Prosent.

	Prosent i utdanning
Kontor- og administrasjonsfag	54
IKT-servicefag	38
Helsefagarbeider	31
Tømrrer	23

Hva slags utdanning de tar kan også antyde noe om karrierevalgene de tar etter fagbrev (tabell 6.4). Vi ser at den største gruppen fra kontor- og administrasjonsfaget, 32 prosent, er i høyere utdanning ett til to år etter avlagt fagbrev.

Tabell 6.4 Hva var den høyeste utdanning disse kandidatene tok i løpet av 2015? Prosent.³²

	VGO	Fagskole	Høyskole eller universitet.	Total
Kontor og administrasjonsfag	20	3	32	100
Helsefagarbeider	14	7	9	100
IKT-servicefag	17	2	16	100
Tømrrer	7	8	7	100

Rundt 20 prosent, befinner seg fortsatt i videregående opplæring. Det betyr for mange at de er i påbygging til generell studiekompetanse, noe som forteller at de sikter mot høyere utdanning. Også fra IKT-servicefaget er en høyere andel i høyere

³² Data på utdanningsaktivitet er henta fra norsk utdanningsdatabase over løpende utdanninger. Her teller vi den høyeste utdanningen de tok i løpet av 2015. Det vil si at om man gjorde ferdig påbygg våren 2015 og startet på høyere utdanning høsten 2015, er de registrert i høyere utdanning.

utdanning, mens tømrere og helsefagarbeidere i større grad er i fagskoleutdanninger.

Men det er også en gruppe som verken er i arbeid eller utdanning (tabell 6.5). Her ser vi at det er IKT-servicefag som skiller seg ut ved å ha en langt høyere andel som verken er i arbeid eller utdanning etter fagutdanningen, i alt 16 prosent. Andelen for kontor- og administrasjonsfaget er omtrent som for tømrere og helsefagarbeider. Vi får bekreftet det samme bildet om vi ser på andelen arbeidsledige, som er snevrere mål på utenforskap, andelen er spesielt høy for IKT-servicefaget.³³

Tabell 6.5 I hvilken grad var de som tok fagbrev i 2014 hverken i arbeid eller utdanning i 2015? Prosent.

	Verken i arbeid eller utdanning	Helt ledige
Kontor- og administrasjonsfag	6	3
Helsefagarbeider	5	3
IKT-servicefag	16	9
Tømrer	7	3

6.3 Oppsummering

Som hovedregel tar ikke statlige virksomheter inn lærlinger med tanke på videre rekruttering. Her skiller de seg veldig fra lærebedrifter i privat sektor. Noen enkeltvirksomheter, samt Forsvaret, ligner mer på privat sektor ved å rekruttere for eget behov for arbeidskraft. På spørsmål om virksomheten hadde ansatt noen av lærlingene de siste fem årene, svarte rundt halvparten av virksomhetene nei. Blant den halvparten som svarte ja, hadde omtrent halvparten igjen tilsatt dem fast, resten midlertidig. Departementene skiller seg ut ved at de bare hadde ansatt lærlinger videre midlertidig. UH-sektoren skiller seg den andre veien ut ved at nesten alle som svarte hadde ansatt noen av sine lærlinger de siste fem årene, i underkant av halvparten av disse i faste stillinger.

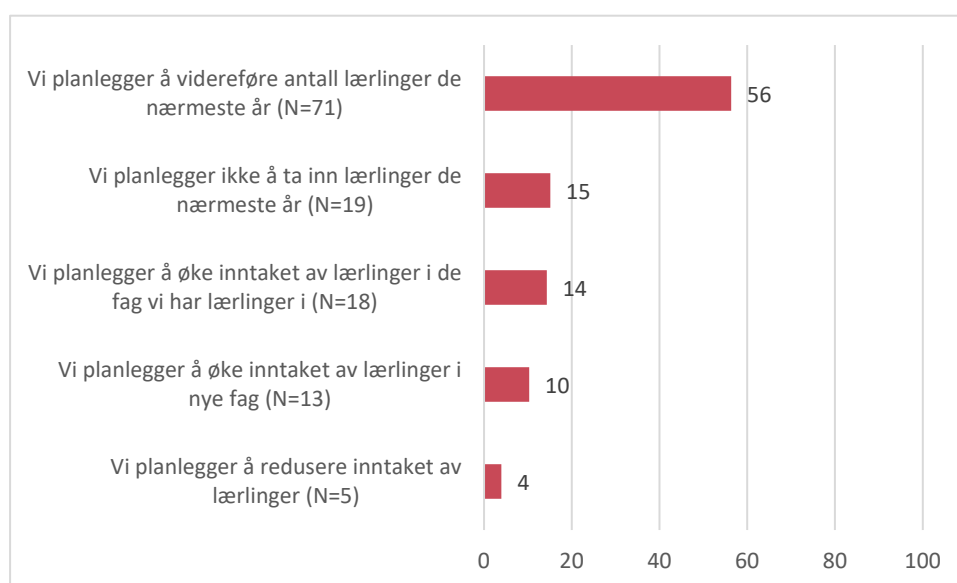
Registerdataene viser at de to største fagene i staten, kontor- og administrasjonsfaget og IKT-servicefaget har en betydelig lavere overgang til arbeid etter læretiden enn det som er vanlig for lærefag. Mange av disse var også i arbeid som ikke var relatert til fagbrevet de hadde tatt. Dette må ses som en del av det mønstret som har dannet seg ettersom de fleste læreplassene er i offentlig sektor, som i hovedsak praktiserer lærlingordningen som utdanning og ikke som rekruttering. For kontorfaget går i stedet en svært høy andel til høyere utdanning. For IKT-servicefaget går noe færre som går til høyere utdanning. Her er det i stedet en høyere andel som verken er i arbeid eller utdanning.

³³ Arbeidsledige definert som at du søker arbeid ved NAV og har vært uten arbeid de siste to ukene og er tilgjengelig for det arbeid som søkes. Det er relativt få i hvert kull. Andelen ledige, og utenfor arbeid og utdanning kan variere en del fra kull til kull.

7 Planer og potensial for videre lærlinginntak

I dette kapitlet ser vi på de statlige virksomhetenes planer og deres vurderinger av potensialet for å ta inn lærlinger. Det er basert på surveyen til de statlige virksomhetene.

7.1 Planer for videre lærlinginntak

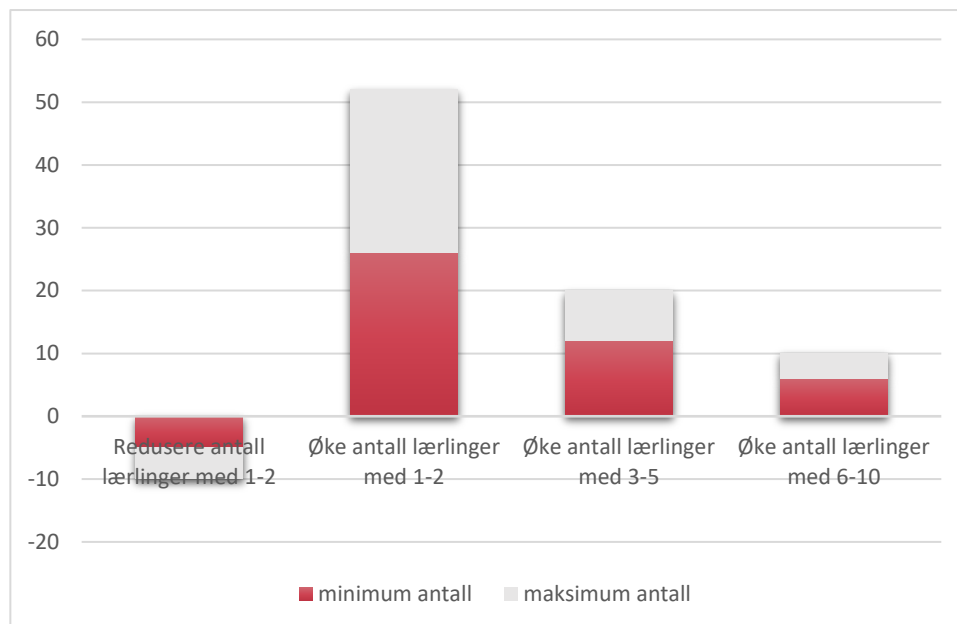


Figur 7.1:» Hva er videre planer for lærlinginntak?«

Det er i dag rundt 1040 løpende lærekontrakter i staten, hvorav over halvparten i Forsvaret. Hva er potensialet for å øke antallet? Vi skal her først avgrense oss til å se på staten utenom Forsvaret, og deretter behandle Forsvaret for seg nedenfor. Dette gjør vi fordi disse områdene er svært ulike.

Dersom vi ser hva virksomhetene har svart, planlegger de fleste, 56 prosent av de statlige virksomhetene, å videreføre antall lærlinger. I tillegg er det 15 prosent som planlegger ikke å ta inn lærlinger. 15 prosent av virksomhetene sier de vil øke

i de fag de allerede har lærlinger i, mens 10 prosent sier de vil øke i nye fag. Fire prosent sier de vil redusere. En del har krysset av på flere svaralternativer, men litt grovt oppsummert kan vi si at rundt to av ti virksomheter vil øke lærlinginntaket totalt.



Figur 7.2: Utslaget på antall lærlinger dersom virksomhetenes anslag slår til, målt som minimum og maksimum

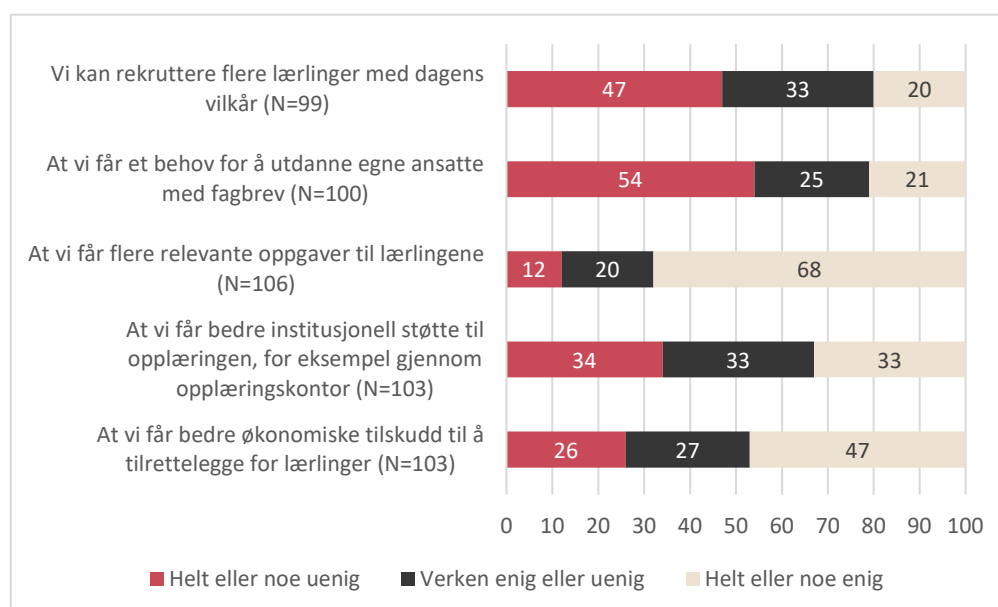
Når vi ba virksomhetene tallfeste økning og reduksjon, svarte fire prosent at de ville redusere med 1-2 lærlinger (figur 7.2). Det negative utslaget er vist i venstre kolonne i figuren. 21 prosent av virksomhetene svarte at de planla å øke med 1–2 lærlinger, vist i kolonne 2 fra venstre. Bare 4 prosent planlegger å øke mer, og utslaget av dette er vist i de to kolonnene til høyre i figur 7.2. Om vi summerer disse anslagene fra respondentene selv, vil virksomhetene som har svart på dette spørsmålet øke sitt lærlinginntak med mellom 37 og 68. Dette utgjør en økning på 8-14 prosent i antall lærlinger i staten, utenom Forsvaret. Mens de fleste virksomhetene, blant dem noen nye, vil øke med 1 – 2 lærlinger, står fem virksomheter alene for over halve den anslåtte veksten i lærlinger. Dette er virksomheter som har mange lærlinger fra før, slik at de store interne forskjellene mellom de få virksomhetene med mange lærlinger og den store tyngden med få lærlinger (se figur 3.4) ser ut til å forsterke seg. Departementene er trolig det området med det svakeste potensialet for å øke antallet lærekontrakter. Her er normen å ha en lærling, som nesten alle i dag har, og de som har svart, ser ikke ut til å avvike særlig fra dette.

Når virksomhetene blir bedt om å spesifisere hvilke fag de vil øke i, svarer de aller fleste kontor- og administrasjon og IKT Service. Det er altså de to store fagene i staten som også ser ut til å ha størst vekstpotensial, målt i antall lærekontrakter.

I Forsvaret er målet for 2020 hele 381 nye lærlinger, noe som tilsvarer antall lærlinger rekvirert fra driftsenhetene. Dette vil i så fall innebære en økning på bortimot 100 på bare et år. Dersom Forsvaret får tilstrekkelig med søkere, mener de at de kan øke til opp mot 700 løpende lærekontrakter, mot i dag 566. Det er således her det desidert største potensialet for nye lærekontrakter i staten ser ut til å ligge. Med et stramt arbeidsmarked og stor etterspørsel etter lærlinger, har Forsvaret slitt med å få rekruttert det antallet lærlinger de ønsker. Med det fallet i sysselsettingen vi allerede har fått i 2020, vil Forsvarets læreplasser kunne bli svært ettertraktede og viktige.

7.2 Hva er barrierene for å øke virksomhetenes lærlinginntak ytterligere?

Som det svaralternativet med størst oppslutning, er mer enn to av tre statlige virksomheter, 68 prosent, helt eller litt enige i at flere relevante oppgaver må til for at de skal kunne øke inntaket av lærlinger ytterligere (figur 7.3). Dette sammenfaller med at nesten halvparten av virksomhetene med lærlinger sier de har problemer med å finne nok relevante oppgaver til lærlingene. Mangel på oppgaver til lærlingene er samtidig det de fleste virksomhetene som ikke har lærlinger markerer som viktigste barriere. I tillegg kommer en lang rekke egenformulerte svar under «Annet» i spørreskjemaet som på ulike måter påpeker problemet med nok oppgaver



Figur 7.3 Hva skal til for å øke inntaket av lærlinger?

for lærlinger, først og fremst i de to dominerende fagene, Kontor- og administrasjonsfaget og IKT Servicefaget. For kontorfaget handler det om faktorer som effektivisering, standardisering, elektronisk saksbehandling og sentralisering av oppgaver, som til sammen gjør at enkeltvirksomheter har for få oppgaver samlet på ett sted til å sysselsette en kontorfagslærling. For IKT Servicefaget handler det om sentralisering av IKT-funksjoner til institusjoner som Departementenes service og sikkerhetstjeneste, og Helsenett, eller utsetting av driftsoppgaver til eksterne.

Litt under halvparten av de statlige foretakene sier seg enige i at bedre økonomiske tilskudd til å følge opp lærlingene vil kunne bidra til at de tok inn flere lærlinger. Det er riktignok bare 17 prosent (også 17 virksomheter) som er helt enige i dette. Samtidig er dette et vanskelig spørsmål å få gode svar på i en survey. Når alternativet med bedre offentlige økonomiske ordninger er med, vil mange virksomheter erfaringsmessig krysse av for dette. Samtidig er det nok slik at en del statlige virksomheter ser det vanskelig i en periode med ABE-kutt å samtidig finne rom på budsjettet til nye lærlinger, selv om de statlige tilskuddene dekker mye.

Hver tredje virksomhet er helt eller litt enig i at bedre institusjonell støtte, for eksempel fra opplæringskontor, ville kunne øke antall lærlinger. Hver femte virksomhet er helt eller litt enig i at de kan øke antall lærlinger dersom de får behov for fagarbeidere. Dette kan på den annen side også forstås som at 80 prosent av de statlige virksomhetene ikke har noen tro på at de komme til å trenge stillinger som fagarbeidere.

Hver femte virksomhet er enige i at de kan øke antall lærlinger med dagens vilkår. Dette stemmer godt med det antall som allerede planlegger å øke lærlinginntaket sitt.

7.3 Oppsummering

De statlige virksomhetene planlegger samlet sett en økning i sitt lærlinginntak. Ser vi bort fra Forsvaret og fem andre enkeltvirksomheter, som har relativt mange lærlinger fra før, er det snakk om små økninger. De statlige virksomhetenes egne anslag summerer seg, når vi holder Forsvaret utenom, til en økning på mellom 8 og 14 prosent, på toppen av de rundt 470 lærlingene de har i dag. Bildet av store ulikheter forsterkes om en ser på Forsvaret, som alene har ambisjoner om å øke lærlinginntaket med det dobbelte av staten for øvrig.

Den viktigste barrieren for å øke antallet lærlinger i staten, oppleves å være mangel på relevante oppgaver til lærlinger. Mangel på relevante oppgaver er samtidig også den viktigste begrunnelsen blant de virksomhetene som har valgt å ikke ta inn lærlinger.

8 Oppsummering og diskusjon

I dette kapitlet oppsummerer vi de viktigste funnene fra undersøkelsen. Vi drøfter deretter potensialet for lærlinger i staten nærmere, og også noen virkninger av statens politikk for å øke antall lærlinger i staten.

8.1 Oppsummering

Hvor i staten er lærlingene?

Godt over halvparten av læreplassene i staten finnes i Forsvaret. En femtedel finner vi i universitets- og høyskolesektoren, mens den resterende fjerdedelen er spredt, til dels tynt, utover i den øvrige delen av staten. Det er en relativt svak sammenheng mellom størrelsen på en statlig virksomhet og hvorvidt den har lærlinger eller ikke. Det er også en svak sammenheng mellom antall ansatte og antall lærlinger.

Utdanningsnivået i staten er langt høyere enn i privat sektor. Rundt tre av fire har høyere utdanning. Den siste fjerdedelen har utdanning på videregående nivå eller lavere. Dette er en viktig forklaring på at det er færre lærlinger i staten enn i privat sektor. Man anser de fleste steder i staten ikke dagens fagopplæring som en relevant utdanning for egen virksomhet. Men internt i staten finner vi ingen enkel sammenheng mellom andelen med høyere utdanning og antall lærlinger. Noen statlige virksomheter har en type drift som gjør at de har en langt høyere andel ansatte med utdanning på videregående nivå eller lavere. Dette gjelder virksomheter som for eksempel Forsvaret, Fartøyskontoret, Departementenes Service- og sikkerhetssenter, Statsbygg, Kriminalomsorgen, Kystverket, Tolletaten og Stortinget. De fleste av disse har også en høyere andel lærlinger enn gjennomsnittet i staten, men ikke alle. Andre forhold spiller også inn. Vi ser at store virksomheter som Kriminalomsorgen og Tolletaten ikke har lærlinger. Dette må ses i sammenheng med at de fortsatt har etatsutdanninger, og at lærlingordningen kommer i konkurranse med denne.

På samme måte har noen deler av staten et høyere utdanningsnivå enn gjennomsnittet for sektoren som helhet. I departementene og i UH-sektoren er utdanningsnivået høyere enn ellers i staten, rundt 90 prosent har høyere utdanning,

mens under 10 prosent har utdanning på videregående nivå eller lavere. I hvert departement er det vanligvis en lærling. I UH-sektoren er det, tross høyt utdanningsnivå, noen universiteter og høyskoler som utmerker seg med et relativt høyt antall lærlinger. Andre har svært få. Noe av denne variasjonen, men ikke all, kan skyldes ulikheter i oppgaveprofil. Mye må trolig skyldes forskjell i hvordan ulike nivåer i institusjonene engasjerer seg i lærlingordningen, og hvordan de definerer hva som er relevante oppgaver for lærlinger, i noen tilfeller også for fagarbeidere.

Kontor- og administrasjonsfaget og IKT Servicefaget er de helt dominerende fagene i staten. Andelen lærlinger i stat og kommune i disse to fagene er så høy at vi kan betegne de som offentlige fag. I Forsvaret rekrutterer man i tillegg mange lærlinger blant annet i maritime fag, kokkefag og flyfag. Dette avspeiler Forsvarets behov for utdannet arbeidskraft.

Intern organisering rundt lærlingvirksomheten avgjørende

Blant statlige virksomheter med over 100 ansatte, har rundt 65 prosent tatt inn minst en lærling, slik styringskravet fastsetter. Også noen virksomheter med under 100 ansatte har lærlinger.

De fleste departementer har valgt å formidle styringskravet til sine underliggende virksomheter gjennom tildelingsbrevene. De øvrige har gjort det gjennom egne brev, eller gjennom styringsdialogen på annen måte. Vi finner ingen åpenbar sammenheng mellom formidlingsformen og responsen i form av lærekontrakter. Viktigere ser det ut til å være hvordan styringskravet videreformidles innad i virksomheten og tilpasses avdelinger, regionale enheter eller fakulteter.

I tillegg kommer betydningen av den lokale organiseringen rundt lærlingordningen, ofte med utgangspunkt i ulike former for opplæringskontor. Selv om disse har en helt annen form enn det vi kjenner fra privat sektor, bidrar de både som pådrivere og som støtte til virksomheter eller deler av virksomheter som er eller ønsker å bli lærebedrifter. For også underenheter kan være egne lærebedrifter, uavhengig av virksomheten som helhet. Forsvaret er den virksomheten som har lengst erfaring med å organisere lærlingvirksomheten sin gjennom et eget opplæringskontor. Her er lærlinginntak en integrert del av inntaket til førstegangstjenesten.

Positive erfaringer, men i liten grad basert på virksomhetenes behov

De fleste statlige virksomheter begrunner sitt inntak av lærlinger med et samfunnmessig ansvar for opplæringen. Dernest følger begrunnelsen om å følge opp et statlig styringsvedtak. Et klart flertall av virksomhetene sier seg også enig i at de tar inn lærlinger, fordi dette er et godt grunnlag for videre utdanning eller jobb et annet sted. Svært få tar inn lærlinger ut fra eget behov for fagarbeidere

Begrunneshierarkiet for å ta inn lærlinger i staten er helt motsatt av hva det er i privat sektor, hvor rekruttering av egne fagarbeidere er den viktigste begrunnelsen og drivkraften. Forsvaret og noen enkeltvirksomheter skiller seg ut i staten ved å ligne mer på privat sektor. De har rekruttering av egne ansatte som en viktig begrunnelse for å ta inn lærlinger.

Til tross for vektleggingen av læretiden som utdanning og ikke som rekruttering, er seleksjonskriteriene i staten veldig mye de samme som vi finner i privat sektor. Skolekarakterer er ikke viktigst, men i stedet interesse for faget og hvordan søkeren framstår på intervju, deretter fravær. Svarmønstrene i spørreundersøkelsen støttes av de kvalitative intervjuene. Forsvaret har imidlertid egne kriterier basert på sin spesielle funksjon.

Virksomhetenes erfaringer med å ha lærlinger er i stor grad positive. Lærlingene oppleves som nyttige og som et viktig bidrag til arbeidsmiljøet. Veldig mange slutter seg imidlertid til at det å ha lærlinger er tidkrevende. Nær halvparten av virksomhetene som har lærlinger er også enig i at det kan være vanskelig å finne nok oppgaver til lærlingene. Hele tre av fire departement mener dette. Blant de virksomhetene som har valgt å ikke ta inn lærlinger, var mangel på oppgaver den viktigste begrunnelsen.

Hvor går lærlingene etterpå?

Som hovedregel tar ikke statlige virksomheter inn lærlinger med tanke på videre rekruttering, og de får heller ikke videre ansettelse. Halvparten av virksomhetene svarer likevel at de har ansatt minst en av lærlingene sine videre de siste fem årene, noen fast, noen midlertidig. Departementene skiller seg ut ved at de svarte at de bare hadde ansatt lærlinger videre midlertidig. UH-sektoren skiller seg ut den andre veien ut ved at et stort flertall svarte at de hadde ansatt noen av sine lærlinger de siste fem årene, enten fast eller midlertidig.

Registerdataene viser at de to største fagene i staten, kontor- og administrasjonsfaget og IKT Servicefaget har en betydelig lavere overgang til arbeid etter læretiden enn det som er vanlig for lærefag. Dette må ses som et resultat av det mønsteret som har dannet seg ettersom de fleste læreplassene i disse fagene er i offentlig sektor. I kontorfaget går i stedet rundt halvparten av lærlingene til videre utdanning, i hovedsak universiteter og høyskoler. IKT Servicefaget skiller seg i stedet ut ved at det er en betydelig høyere andel av lærlingene som verken er i arbeid eller utdanning ett til to år etter avsluttet læretid.

8.2 Potensialet for lærlinger i staten

Et hovedspørsmål i denne undersøkelsen har vært hva som er potensialet for læreplasser i statlige virksomheter, og hovedmetoden for å undersøke dette har vært

en survey til personalansvarlige i 175 statlige virksomheter. Bare rundt 20 prosent av virksomhetene svarer at de har kapasitet til å øke inntaket av lærlinger. De som har svart, i statlige virksomheter utenom Forsvaret, planlegger å øke antall læreplasser framover i størrelsesorden 8 – 14 prosent. Det utgjør en relativt beskjeden økning på de rundt 470 læreplassene som finnes i denne delen av staten. Det er de virksomhetene som har mange lærlinger fra før, som også vil øke mest. Forsvaret skiller seg ut ved at de ønsker å øke med mer enn det dobbelte av alle de øvrige virksomhetene i staten til sammen. De mener de kan øke fra dagens 566 til 700 læreplasser. Særlig for Forsvaret, men også for staten for øvrig, er virksomhetene imidlertid avhengig av at de får et tilstrekkelig antall søkere som også anses kvalifiserte. Innenfor noen fag har dette vært vanskelig, primært for Forsvaret, som har hatt ønske om å øke mer enn de har klart. Dagens raskt eskalerende problemer i arbeidsmarkedet vil imidlertid kunne endre dette fundamentalt.

Denne undersøkelsen bekrefter og tydeliggjør et mønster som er avdekket også i tidligere forskning, nemlig at inntaket av lærlinger for de fleste virksomheter i staten er knyttet til forpliktelsen til å tilby opplæringsplasser til ungdom. Lærlinginntaket er ikke styrt av behovet for å lære opp nye ansatte, slik det er i privat sektor. Å tilby læreplasser er i stedet en personalpolitisk forpliktelse virksomhetene er pålagt med begrunnelse i at staten skal ta et medansvar for at ungdom får gjennomført videregående opplæring. I de aller fleste statlige virksomheter er inntaket av lærlinger i stedet på den ene siden tilpasset nedad til statens styringskrav om minst en lærling pr. virksomhet, hvilket også er det vanligste antallet i dag, og på den andre siden begrenset oppad av det virksomhetene har av oppgaver de mener er egnet for lærlinger. Forsvaret og noen enkeltvirksomheter ellers i staten skiller seg fra dette mønsteret ved at de også rekrutterer lærlinger ut fra eget behov for arbeidskraft.

Hva skal til for å øke?

Når de statlige virksomhetene tallfester potensialet for læreplasser, er det ut fra de betingelsene de har i dag. Når de blir spurt om hva som eventuelt kan bidra til ytterligere økning, er hovedsvaret at virksomhetene da må få flere oppgaver som er relevante for lærlinger. Det synes ikke å være en realistisk utvikling at statlige virksomheter får tilført nye oppgaver spesielt tilpasset lærlingordningen. Og kanskje ligger det derfor under svarene at de ikke har tro på at det skal skje. Mange store virksomheter med omfattende produksjon av tjenester, og derfor med oppgaver som i utgangspunktet er mer tilpasset lærlingordningen er de siste tiårene i større eller mindre grad fristilte. De er organisert som statsforetak, aksjeselskaper eller særlovsselskaper, som for eksempel Telenor, Avinor, Mesta, Statkraft, Posten, Bane Nor, og helseforetakene.

I den delen av statsforvaltningen som fortsatt styres direkte av politikerne, har det foregått en profesjonaliserings- og akademiseringsprosess over mange år. De tidligere etatsutdanningene er i stor grad erstattet med høyere utdanning, som i praksis har blitt det man satser på i den strategiske kompetansepolitikken. I de gjenværende områdene med etatsutdanning har man allerede studenter i praksis som læres opp i etatens oppgaver med mål om ansettelse. Å ta inn lærlinger ved siden av etatsutdannings-studentene som også skal læres opp, men uten mål om ansettelse i etaten, oppleves trolig som lite rasjonelt. I disse etatene tar man, ifølge statistikken, ikke inn lærlinger i det hele tatt.

Det største lærefaget i staten, kontor- og administrasjonsfaget, retter seg mot et område ABE-reformen har som siktemål skal effektiviseres. Oppskriften har i stor grad vært digitalisering og fordeling av tidligere administrative oppgaver på fagpersonalet. Det å bruke lærlinger, og særlig det å ansette dem etterpå som fagarbeidere, kan nok ha støtte lokalt noen steder, men for de fleste virksomheter oppleves dette som å stå i motsetning til den rådende politikk og den ønskede rasjonaliseringen.

Litt under halvparten av virksomhetene svarer at bedre økonomiske tilskudd kan bidra til flere læreplasser. Å spørre om behov for mer tilskudd er, som vi har vært inne på i rapporten, metodisk litt problematisk i denne typen undersøkelse, fordi det lett inviterer til bekreftende svar. Samtidig er det nok slik at særlig det å øke antall lærlinger kan oppleves å stå i motsetning til stramme budsjetter. De offentlige lærlingtilskuddene i Norge ligger allerede langt over det man finner i andre land med lærlingordninger. Kombinert med at lærlingene også skal bidra med sin arbeidskraft, anses den norske lærlingordningen for å være gunstig for arbeidsgivere, i hvert fall i privat sektor. Lærlingene anses å bidra positivt økonomisk, på kort eller lengre sikt. Det at noen statlige virksomheter opplever behov for en ytterligere økning i lærlingtilskudd kan også henge sammen med lærlingene i staten i liten grad kan bidra med en merproduksjon som gir inntekter slik de kan i privat sektor. Skal lærlinger inn på budsjettet, må noe annet tas ut. Det forutsetter at man har tro på at dette er en vei å gå, og at man er villig til å bruke tid og ressurser på å finne ut hvordan man skal anvende lærlingene på en måte hvor de også er nyttige for virksomheten.

Ikke bare mangel på oppgaver, også ulik tilnærming til lærlingordningen

På tross av en del generelle utviklingstrekk, er det en veldig ulik lærlingandel mellom tilsynelatende relativt like virksomheter. Universitetene og høyskolene er kanskje det klareste eksemplet. Men det gjelder også regionale avdelinger i noen av de store statlige direktoratsområdene. Disse berøres bare av statens styringskrav i den grad den sentrale virksomhetsledelsen videreformidler krav eller

forventninger, og dette varierer tilsynelatende ganske mye. Statistikken viser at lærlinginntaket i regionale avdelinger med trolig relativt like oppgaver, varierer mye. Det tyder på at det ikke bare er oppgavene i seg selv som skiller, men at også ulik tilnærming til lærlingordningen gjør at man i noen virksomheter, og i noen avdelinger innenfor disse, definerer egnede oppgaver for lærlinger annerledes og videre enn i andre.

Det er også interessant å merke seg at mens universiteter og høyskoler i mindre grad enn andre statlige virksomheter svarte at de tok inn lærlinger med tanke på videre ansettelse, så svarer virksomhetene i UH-sektoren i betydelig større grad enn i staten for øvrig at de faktisk har gitt lærlingene jobb etter læretiden. I nesten halvparten av tilfellene var det også snakk om fast jobb. Dette til tross for at planen ikke var å rekruttere dem. Det tyder på at erfaringene med å ha lærlinger i noen grad kan bidra til at virksomheter endrer oppfatning.

Ettersom denne undersøkelsen hovedsakelig er basert på en survey rettet mot personalledere i statlige virksomheter, mangler vi data som kunne gi oss grunnlag for å gå dypere inn i spørsmålet om potensialet for læreplaner og mulighetene for en fornuftig anvendelse av fagarbeidere i ulike deler av staten.

8.3 Vurdering av virkningene av statens lærlinginntak

Ettersom statens lærlinginntak ikke primært er rettet mot rekruttering av ansatte til egen virksomhet, må det hovedsakelig ses som et bidrag til å avhjelpe mangelen på læreplaner. I fag hvor hovedandelen av lærlingene befinner seg i privat sektor, fordi det er et arbeidsmarked for fagarbeidere her, kan statens lærlinginntak være et kjærkomment supplement til det antall lærlinger private bedrifter tar inn. Dette vil kunne gjelde for eksempel innenfor industri mekanikerfag og maritime fag. Ettersom staten i dag i liten grad har den typen produksjon og arbeidsoppgaver læreplanene tradisjonelt har vært rettet mot, har imidlertid de statlige virksomhetene i svært begrenset grad kunnet tilby læreplaner der behovet er stort i privat sektor. Bare rundt 20 prosent av lærlingene i staten, utenom Forsvaret, er i fag som retter seg hovedsakelig mot privat sektor.

I stedet har de statlige virksomhetene tilbudt læreplaner primært i kontor- og administrasjonsfaget og IKT Servicefaget. Her utfører lærlingene ulike oppgaver innenfor HR, økonomi, arkiv, enklere saksbehandling og IKT-drift. Utfordringen er at oppgavene lærlingene gjør ikke danner grunnlag for utforming av ordinære stillinger. De som eventuelt skulle ønske dette har lite gjennomslag i en tid hvor målet er å rasjonalisere bort, eller sette ut disse oppgavene. I den grad det finnes stillinger på dette området, defineres høyere utdanning som inngangskrav.

I kontor- og administrasjonsfaget og IKT Servicefaget er det ikke slik at statens læreplaninntak utgjør et supplement til det som tas inn i privat sektor. Det er i

stedet stat og kommune som tar inn de fleste lærlingene i fagene, men uten at det egentlig er videre etterspørsel etter dem i privat sektor når de er ferdig utdannet. Staten har dermed ikke bare en birolle for å støtte opp om utdanningen av fagarbeidere til privat sektor ved å stille lære plasser. I stedet er staten den viktigste eier og aktør i disse fagene på arbeidslivssiden. Denne rollen kommer i tillegg til statens rolle som ansvarlig for det videregående opplærings systemet som helhet.

Kontor- og IKT-fagene rekrutterer fra programmet Service og samferdsel, et program med svake lærlingtradisjoner, noe som har preget både utdanningen og elevene (Høst mfl. 2013). Mange av elevene er usikre på hva de skal bruke utdanningen til, og den største gruppen av elever har tidligere valgt å søke påbygging til studiekompetanse i stedet for lære plass. Fra rundt 2010-11 har imidlertid en økende andel søkt lære plass. Det er ikke enkelt å fastslå hvordan søkning og tilbud på lære plasser gjensidig påvirker hverandre, men man må anta at elevenes økte tilbøyelighet til å søke lære plass også har vært stimulert av statens og kommunenes inntak.

En stor andel av de statlige virksomhetene svarer at de tar inn lærlinger, fordi dette er et godt grunnlag for videre utdanning. Det er liten tvil om at det også har utviklet seg et slikt mønster, ikke minst på grunn av statens egen rolle i lærlingordningen. 54 prosent av de som har gjennomført læretid i kontor faget går videre i utdanningssystemet etter fagprøven. Det samme gjelder 38 prosent i IKT Service faget. Handel og kontor utdanninger på dette nivået har en lang historie i å pendle mellom å være yrkesforberedende og studieforberedende (Grove og Michelsen 2005, Høst og Reegård 2015). Slik sett er ikke dette en fullstendig ny situasjon.

Med stat og kommunes eierskap til disse fagene følger imidlertid også et ansvar for hvordan de kan utvikles videre. Da må man stille spørsmålet om fagene kan endres slik at de i større grad gir grunnlag for yrkeskarrierer i nettopp stat og kommune. Dersom man mener to år i skole og års læretid ikke er tilstrekkelig, må man spørre seg om det er mulig å forme et alternativt utdanningsløp som gjør lærlingene kvalifiserte til jobb i det offentlige? Innenfor fagopplæringen finnes det i dag modeller med et ekstra år i skole før de to årene i lære, altså fem år opplæringsløp (flyfagene). Det finnes også løp med to år i skole og to års læretid, som er mer eller mindre direkte koplet til toårig fagskole før kandidatene anses å ha en relevant og etterspurt kompetanse (skipsoffiser).

8.4 Noen vurderinger av styringskravet om lærlinger

Etter at styringskravet om minst en lærling i virksomheter med over hundre ansatte ble introdusert i 2015, økte antall lærlinger i 2016, for deretter å flate ut. Styringskravets direkte betydning for denne økningen er likevel noe usikker. Det kan vanskelig forklare veksten i Forsvaret eller i UH-sektoren, der man finner de

fleste lærlingene i staten, fordi disse, med få unntak, oppfylte kravet fra før. Av statistikken ser vi at noen virksomheter har tatt inn lærlinger etter at styringskravet kom, og i stor grad tilpasset seg minimumskravet om en lærling. Samtidig har hver tredje statlige virksomhet ikke fulgt opp kravet om å ha minst en lærling.

Trolig har styringskravet først og fremst en signaleffekt ved at det understreker at statlige virksomheter bør ha lærlinger. Vi finner en veldig svak sammenheng mellom virksomhetens størrelse og det å ha lærling. Det samme gjelder antall lærlinger i forhold til antall ansatte. Lærlinginntaket øker i liten grad proporsjonalt med antall ansatte. Dersom man vil unngå minimumstilpasninger, vil et alternativ være å erstatte dagens styringskrav med et generelt krav om at statlige virksomheter skal å ha lærlinger, og at antallet skal være tilpasset virksomhetens størrelse og oppgaveprofil.

Vi har i rapporten sett at styringskravet ikke nødvendigvis når lengre enn til den sentrale ledelsen i de statlige virksomhetene. I den grad virksomheten har mange underenheter, vil disse ofte være relativt upåvirket. På den annen side er det underenheter og avdelingskontor som har tatt egne initiativ og blitt godkjente lærebedrifter. Det samme gjelder statlige virksomheter med under 100 ansatte. Det å etablere egne opplæringskontor innad i større virksomheter ser også ut til å bidra til å øke interessen og engasjementet for lærlinger internt i virksomhetene og bistå de som allerede har lærlinger. Gode eksempler her er Forsvaret, NTNU og Universitetet i Tromsø. I tillegg kommer OK Stat som har hele staten som virkeområde.

Lærlingordningen er neppe tjent med at virksomheter gis detaljerte krav om lærlinginntak uten at de selv får anledning til å vurdere og bestemme dette innenfor sin egen bemanningsplan. Det vil ikke nødvendigvis gi gode og meningsfylte læreplasser. En må derfor finne en balanse mellom mildt press og mobilisering, slik man har lykket med i de best regulerte lærlingområdene i privat sektor. Grunnlaget for den sterke normen om å ta inn lærlinger her er imidlertid at virksomhetene selv ser at de trenger lærlinger for å skaffe seg helt nødvendig faglært arbeidskraft. Ettersom dette elementet i dag mangler de fleste steder i staten, er det trolig et behov for at staten i større grad klargjør hensikten med lærlinginntaket i ulike fag. Kan det dekke noe av statens eget behov for arbeidskraft? Dekker det et behov for arbeidskraft i privat sektor? Eller representerer læretiden i bestemte fag en utdanning for videre utdanning? En slik klargjøring vil også kunne bidra til at de statlige virksomhetene ser en tydeligere rolle for dem selv i lærlingordningen.

Referanser

- Grove, K. og S. Michelsen (2005): Lærerforbundet – mangfold og fellesskap. Oslo. Vigmostad og Bjørke.
- Høst, H. & Reegård, K. (2015). Fagopplæring eller statlig utdanning i arbeidslivet? Om lærefagene IKT Service og Kontor- og administrasjon. Rapport 2015:40. Oslo: NIFU.
- Høst, H., A. Skålholt og T. Nyen (2012): *Om potensialet for å få bedriftene til å ta inn flere lærlinger. En kartlegging av norske bedrifters vurdering av lærlingordningen.* Oslo. NIFU.
- Høst, H. og K. Reegård (2019): Dimensjonering av videregående opplæring. Fylkeskommunenes politikk og prioriteringer. Oslo. NIFU.
- Høst, H. & Reegård, K. (2015). *Fagopplæring eller statlig utdanning i arbeidslivet? Om lærefagene IKT Service og Kontor- og administrasjon.* Rapport 2015:40. Oslo: NIFU.
- Høst, H., A. Skålholt og T. Nyen (2012): *Om potensialet for å få bedriftene til å ta inn flere lærlinger. En kartlegging av norske bedrifters vurdering av lærlingordningen.* Oslo. NIFU.
- Michelsen, S., Høst, H. & Gitlesen, J.P. (1998). Fagopplæring og organisasjon mellom reform og tradisjon. En evaluering av Reform 94. Sluttrapport. AHS – gruppe for flerfaglig arbeidslivsforskning. Bergen: UiB
- Michelsen, S. & Høst, H. (1996). Fagopplæringen i det kommunale sjølstyret. I Blichfeld et al (red). Utdanning for alle? Evaluering av Reform 94. Oslo. Tano Aschehoug.
- ¹Michelsen, S., Høst, H. & Gitlesen, J.P. (1998). Fagopplæring og organisasjon mellom reform og tradisjon. En evaluering av Reform 94. Sluttrapport. AHS – gruppe for flerfaglig arbeidslivsforskning. Bergen: UiB
- Michelsen, Svein and Høst, Håkon; (2018) Norwegian VET and the ascent and decline of social democracy 1945-2015. Kapittel 8, pp.146-171, in Vocational Education in the Nordic Countries: The Historical Evolution. (252). London and New York. Routledge
- <https://www.udir.no/globalassets/samfunnskontrakt-for-flere-lareplasser-2016--2020.pdf>

<https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/Nar-vi-malet-om-20-prosent-flere-lareplasser/>

https://www.regjeringen.no/contentassets/4c2ddd06fc87431ab6136f17456f3b31/strategi-for-a-oke-antall-larlinger-i-staten_v3.pdf

<https://www.udir.no/globalassets/samfunnskontrakt-for-flere-lareplasser-2016--2020.pdf>

Nordisk institutt for studier av
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic institute for Studies in
Innovation, Research and Education

www.nifu.no