**Rett til læreplass – ekstern vurdering**

**HENNING JAKHELLN**

 professor emeritus

Institutt for offentlig rett

Universitetet i Oslo

St Olavs plass 5, 6 etg (Domus Nova)

Postboks 6706 St. Olavs plass

0130 Oslo

Tlf.: 22 85 00 70

Fax: 22 85 00 41

henning.jakhelln@jus.uio.no

25. mai 2011

**Problemnotat**

**til**

**Utdanningsdirektoratet**

**i anledning spørsmålet om en rett til læreplass bør lovfestes**

**for så vidt gjelder fag- og yrkesopplæringen**

**og om arbeidslivets organisasjoner og andre aktørers rolle**

**i denne sammenheng**

*De spørsmål som knytter seg til fag- og yrkesopplæringen er av vesentlig samfunnsmessig betydning. Det er derfor et sentralt spørsmål om hele lærlingordningen skal sees som et skole- og utdanningspolitisk anliggende, eller som en problematikk av nærings- og arbeidslivspolitisk art.*

*Det er derfor svært positivt at departementet tar initiativ til å se nærmere på sentrale spørsmål i denne sammenheng, og er åpen for nytenkning og alternative modeller. Et innspill i den anledning, med henblikk på arbeidslivets organisasjoner og andre aktører, og den rolle disse kan spille, er gitt i hovedavsnitt IV i dette notat, med særlig henblikk på tiltak som kan bidra til å redusere frafallet av ungdommer som ikke gjennomfører videregående opplæring innen fag- og yrkesopplæringen. Et viktig spørsmål er det også om lærlingordningen bør utformes med større vekt på å involvere elevene tidligere i arbeids- og næringslivet, enn tilfellet synes å være i dag. – En vurdering av spørsmålet om lovfesting av rett og plikt til læreplass er gitt i hovedavsnitt III. Et slikt tiltak synes å ville være inngripende og vanskelig å gjennomføre. En oversikt over dagens lærlingordning er gitt i hovedavsnitt II, mens bakgrunnen for dette notat er omtalt i hovedavsnitt I.*

*I. Bakgrunn, siktemål og ramme m.v. for dette problemnotat*

*I.1. Henvendelsen fra Utdanningsdirektoratet*

 I e-mail av 7. jan. 2011 til undertegnede ga Utdanningsdirektoratet uttrykk for at det ønsket en juridisk utredning av spørsmålet om rett til læreplass innen 1. juni 2011; en forespørsel som jeg besvarte i e-mail av 10. jan. 2011, hvor jeg ga uttrykk for at problematikken er interessant.

 Et møte med Utdanningsdirektoratet ble deretter holdt 8. feb. 2011. På dette møte påpekte jeg bl.a. påpekte at den fastsatte tidsfrist var for kort, og at jeg derfor ikke kunne påta meg å utarbeide en fullstendig juridisk utredning av spørsmålet om rett til læreplass, men at jeg kunne utarbeide et problemnotat om spørsmålet. I e-mail av 11. feb. 2011 oppsummerte direktoratet i at den angitte tidsfrist 1. juni 2011 var absolutt; konstaterte at det omfattende juridiske oppdrag ikke kunne utføres innen denne frist; men at undertegnede kunne ”levere et notat med noen foreløpige refleksjoner (herunder problemstillinger, utfordringer, forutsetninger og anbefalinger) knyttet til spørsmålet om en lovbestemt rett til læreplass”, og at et slikt notat ville kunne foreligge pr. 15. mai 2011.

 En foreløpig orientering om arbeidet med dette notat ble gitt i møte 29. april 2011 mellom undertegnede og direktoratets referansegruppe.

*I.2. Rammen for dette notat*

 Rammen for dette notat er altså en del refleksjoner (herunder problemstillinger, utfordringer, forutsetninger og anbefalinger) for å belyse noe av den problematikk som knytter seg til spørsmålet om eventuelt å innføre en lovbestemt rett til læreplass.

*I.3. Tidligere vurdering om spørsmålet*

 Spørsmålet om å lovfeste en rett til læreplass er forholdsvis nylig vurdert. Et bredt sammensatt utvalg for fag- og yrkesopplæringen, [[1]](#footnote-1) oppnevnt i statsråd 29. juni 2007, avga 13. okt. 2008 sin innstilling til Kunnskapsdepartementet. Innstillingen er trykt som NOU 2008: 18 Fagopplæring for framtida. Vurderingen av spørsmålet om lovfesting av en rett til læreplass inngikk som en del av de omfattende vurderinger som utvalget foretok; spørsmålet er særlig omtalt i NOU 2008: 18, s. 84-85.

 Om spørsmålet om lovfesting av en rett til læreplass konkluderte utvalget – enstemmig – med at det ”anser en lovfestet rett til læreplass i en virksomhet som et tiltak som vanskelig lar seg gjennomføre” (s. 84).

*I.4. Bakgrunnen for Utdanningsdirektoratets henvendelse*

 Utdanningsdirektoratets henvendelse til undertegnede fant sted på bakgrunn av Kunnskapsdepartementets brev av 28. okt. 2010 til direktoratet, hvor departementet bl.a. viste til ”*Politisk plattform for flertallsregjeringen 2009-2013* der det står at regjeringen vil ”utrede hvordan en kan lovfeste rett til læreplass, supplert med et forsterket alternativ løp i skole” og til St.meld. nr. 44 (2008-2009) *Utdanningslinja* der det står at regjeringen vil ”vurdere om og eventuelt hvordan en rett til læreplass og/eller fireåring opplæring i skole kan gjennomføres”.”

 I mandat for utredning av rett til læreplass m.v. (mandatet fulgte som vedlegg til Kunnskapsdepartementets brev av 28. okt. 2010 til Utdanningsdirektoratet) er det bl.a. vist til at

* det er en utfordring at et stort antall ungdommer ikke gjennomfører videregående opplæring; dette gjelder særlig innen fag- og yrkesopplæringen,
* det eksisterer per i dag ingen individuell rett til læreplass eller en plikt til å tilby læreplass,
* fylkeskommunen har ansvaret for at alle får oppfylt sin rett til videregående opplæring,
* fylkeskommunen har ansvar for dimensjonering av videregående opplæring og for å formidle søkere til læreplass til aktuelle lærebedrifter,
* for søkere som ikke blir formidlet til læreplass skal fylkeskommunen etter gjeldende rett tilby den resterende opplæring som yrkesfaglig elev på Vg3 i regi av skolen; etter ett år kan elevene gå opp til ordinær fag- eller svenneprøve,
* forskning og statistikk viser en høyere strykprosent ved avleggelse av fag- eller svenneprøver for Vg3-elever enn for læringer,[[2]](#footnote-2)
* undersøkelser viser at bedrifter er skeptiske til å ansette de som har fullført et fag- eller svennebrev fra Vg3 i skole,
* regjeringen vil få utredet

a) hvordan flere kan få læreplass

b) herunder hvordan en rett til læreplass … kan +gjennomføres

* i NOU 2008: 18 *Fagopplæring for framtida* gis det også en vurdering av å lovfeste rett til læreplass.

*I.5. Siktemålet med dette notat*

 Som det bl.a. fremgår av Kunnskapsdepartementets brev av 28. okt. 2010 inngår spørsmålet om hvordan en rett til læreplass kan gjennomføres som en del av den problematikk som er knyttet til spørsmålet om hvordan flere kan få læreplass, noe som eventuelt kan medvirke til en reduksjon av det antall ungdommer som ikke gjennomfører den videregående opplæring innen fag- og yrkesopplæringen; og som kanskje også influerer på den samlede strykprosent når fag- eller svenneprøve avlegges.

 Siktemålet med dette notat vil derfor nødvendigvis måtte bli en vurdering av om en lovfesting av en rett til læreplass må antas å ville være et hensiktsmessig virkemiddel for å oppnå at flere elever kan få læreplass.

 Siktemålet med dette notat er derfor ikke begrenset til en rent teknisk-juridisk vurdering av hvorledes en lovfesting eventuelt vil kunne skje, men en bredere vurdering av om slik lovfesting må antas å ville være hensiktsmessig.

*I.6. De synspunkter som fremgår av dette notat står utelukkende for undertegnedes egen regning*

 Det er selvfølgelig overflødig, men for ordens skyld presiseres likevel at dette notat utelukkende er utarbeidet av undertegnede,[[3]](#footnote-3) og synspunkter som fremgår av dette notat står utelukkende for undertegnedes egen regning.

Dette notat er således hverken utarbeidet av Universitetet i Oslo, eller av Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo, eller av Institutt for offentlig rett ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo.

*I.7. Honorar eller annen form for godtgjørelse for utarbeidelsen av dette notat beregnes ikke*

 Under de foreliggende omstendigheter finner jeg det mest korrekt ikke å beregne noen form for honorar i anledning mitt arbeid med dette notat.

*II. Oversikt over dagens lærlingeordning*

*II.1. Læreplass*

 Med læreplass er i det følgende ment lærling på lærekontrakt, eller lærekandidat med en mindre omfattende opplæring, jfr. lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) av 17. juli 1998 nr. 61 §§ 4-1 flg.

 Rettsforholdet mellom lærling/lærekandidat og arbeidsgiver – i opplæringsloven betegnet bedriften eller lærebedriften – er et arbeidsforhold, basert på den arbeidsavtale som er inngått mellom dem.[[4]](#footnote-4) Lærlingens/ lærekandidatens rett til opplæring, og bedriftens plikt til å gi opplæring, følger av deres arbeidsavtale, jfr. også opplæringslovens § 4-5 (1)[[5]](#footnote-5) og § 4-2 (1),[[6]](#footnote-6) og innebærer bl.a. at arbeidsgiver vil måtte legge forholdene til rette for at opplæringsplikten skal kunne oppfylles, jfr. også opplæringslovens § 4-4 (1).[[7]](#footnote-7) Det må derfor kunne sies at et lærlinge-/lærekandidatsforhold befinner seg i et rettsområde som preges av så vel de arbeidsrettslige som av de utdanningsrettslige regler. Godkjennelse av og tilsyn med opplæringsforholdet skjer gjennom offentlige myndigheter, bl.a. fylkesmann og fylkeskommune.

Dette arbeidsforhold er nærmere regulert ved bestemmelsene i opplæringslovens kapittel 4, og ved arbeidsmiljølovens regler.

Opplæringslovens § 4-2 (2) uttaler uttrykkelig at lærling/lærekandidat ”er arbeidstakarar”, og når den kontraktsfestede læretid er over, bortfaller arbeidsavtalen, jfr. opplæringslovens § 4-2 (3). Bestemmelsen fastsetter dessuten uttrykkelig at om lærlingen eller lærekandidaten skal fortsette å arbeide hos arbeidsgiver ”må ein ny arbeidsavtale inngåast”.

En lærebedrift skal ha en eller flere faglig kvalifiserte personer med ansvar for opplæringen, og en eller flere instruktører som skal foreslå opplæringen, jfr. opplæringslovens § 4-3 (3).

Arbeidsforholdet mellom lærling/lærekandidat og arbeidsgiver preges for øvrig av at lærebedriften må være godkjent av fylkeskommunen; arbeidsavtalen må godkjennes av fylkeskommunen; det samme gjelder eventuelle endringer i arbeidsavtalen, og likedan om det blir tale om å heve arbeidsavtalen, jfr. opplæringslovens §§ 4-3 flg.

 Fylkeskommunen skal etter opplæringslovens § 4-8 rettlede og følge opp bedriftene, og kontrollere at bedriften fyller vilkårene for å få godkjenning.

*II.2. Utdanningsprogrammer i videregående opplæring*

 Utdanningsprogrammene i den videregående opplæring er nærmere beskrevet i NOU 2008: 18 Fagopplæring for framtida, særlig avsnitt 3.1.4 (s. 20), og for sammenhengens skyld gjengis følgende fra innstillingen:

”De fleste yrkesfaglige tilbud på Vg3 gis som opplæring i bedrift. Opplæring i bedrift blir kombinert med verdiskaping slik at læretiden strekker seg over to år. Denne … modellen blir gjerne kalt 2 + 2 modellen, altså to år i skole etterfulgt av to år i bedrift”.

”I Kunnskapsløftet er den videregående opplæringen delt inn i tolv utdanningsprogrammer; tre av disse er studieforberedende, mens ni er yrkesfaglige utdanningsprogram. De tre studieforberedende utdanningsprogrammene er idrettsfag, musikk, dans og drama og studiespesialisering”.

”De ni yrkesfaglige utdanningsprogrammene er følgende:

Bygg- og anleggsteknikk

Design og håndverk

Elektrofag

Helse- og sosialfag

Medier og kommunikasjon

Naturbruk

Restaurant- og matfag

Service og samferdsel

Teknikk og industriell produksjon”

*II.3. Formidling og annen form for etablering av kontakt mellom bedrift og lærling*

 I NOU 2008: 18 Fagopplæring for framtida, særlig s. 86, er også beskrevet hvorledes bedrift og lærling finner frem til hverandre, og for sammenhengens skyld gjengis følgende fra innstillingen:

”Mange av lærlingene har fått læreplass ved direkte kontakt med arbeidsgiveren”.

”Utdanningsadministrasjonen i fylkeskommunene har ansvaret for å formidle læreplass til de elevene som ikke har klart dette selv.”

”Opplæringskontorene spiller i mange tilfeller en viktig rolle i formidlingen av læreplasser. De har oversikt over medlemsbedriftene, og vil vanligvis også ha en oversikt over alle bedriftene i bransjen”.

*II.4. Sammenfatning om dagens ordning*

 Det hører i dag inn under arbeidsgivers styringsrett om det skal opprettes en lærlingeplass – eventuelt en lærekandidatplass – ved virksomheten. Det kreves imidlertid at virksomheten for så vidt blir godkjent av fylkeskommunen.

 Arbeidsgiver og den som søker lærlingeplass/lærekandidatplass kan selv ta kontakt med hverandre, og inngå arbeidsavtale; arbeidsavtalen må imidlertid godkjennes av fylkeskommunen.

 Arbeidsgiver og den som søker lærlingeplass/lærekandidatplass kan også benytte seg av den formidlingstjeneste som fylkeskommunen tilbyr.

 I praksis vil en lærlingeplass/lærekandidatplass i betydelig grad måtte relatere seg til et av de ni yrkesfaglige utdanningsprogrammene.

 Det gis offentlig tilskudd til lærebedrifter med ”om lag kr. 25.000 under gjennomsnittlig driftsutgift for elever i yrkesfaglige utdanningsprogrammer”.[[8]](#footnote-8)

*III. Spørsmålet om lovfesting av rett til læreplass*

*III.1. Rett og plikt til læreplass*

 En eventuell lovfestet rett til læreplass forutsetter nødvendigvis at det også foreligger en plikt til å fremskaffe læreplass; noen må sørge for at læreplass kan tilbys. Det blir derfor mindre treffende å tale om rett til læreplass, uten samtidig også tale om plikt til læreplass. Problematikken synes derfor mest treffende å kunne formuleres som et spørsmål om rett og plikt til læreplass bør lovfestes.

 En plikt til å fremskaffe læreplass vil i og for seg kunne tenkes å pålegges en formidlingsinstans, de enkelte bedrifter, eventuelt en bransjesammenslutning; og det kan også tenkes at denne plikt kan pålegges alle eller flere av dem.

 Skulle det vise seg ikke å være mulig å tilby de nødvendige læreplasser, blir det et spørsmål om hva som i så fall skal gjøres med de ”overtallige” elever som har søkt læreplass; eksempelvis kunne det tenkes at det offentlige i egen regi skulle ha plikt til å etablere det nødvendige antall læreplasser.

*III.2. Plikt til å fremskaffe læreplass – de enkelte bedrifter*

 En plikt for den enkelte bedrift til å fremskaffe én eller flere læreplasser forutsetter at den kan organisere sin virksomhet slik at det er mulig å utføre arbeidet med arbeidsoppgaver som passer for en lærling/lærekandidat, herunder faglig oppfølgning m.v. Er det tale om små bedrifter – enkeltpersonforetak, eller foretak med én, to, tre, fire ansatte – vil det kunne være nødvendig at pålegge slike foretak å samarbeide om en læreplass.

Ved de mindre, men kanskje særlig ved de små bedrifter, vil det formentlig kunne være vanskelig å legge opp arbeidet slik at det gir lærlingen/lærekandidaten den tilstrekkelige faglige bredde som opplæringen i vedkommende fag krever, og dersom flere mindre bedrifter vil måtte samarbeide om en læreplass, vil dette kunne innebære en forholdsvis større administrativ belastning enn tilfellet kanskje vil være ved de større bedrifter – så vel for bedriftene sett under ett, som for det offentlige tilsyn som skal føres med at opplæringen skjer tilfredsstillende.

 En eventuell lovfesting av plikten til å fremskaffe læreplass vil kunne medføre at det oppstår et spenningsforhold for så vidt gjelder bedriftenes egne opplæringsprogram for ikke-faglært arbeidstakere. Det kan være egne interne opplæringsprogram, og det kan være tale om opplæringsprogram som har sammenheng med tariffestede bestemmelser.[[9]](#footnote-9)

I den utstrekning en eventuell lovfesting av plikten til å fremskaffe læreplass resulterer i en mer eller mindre tilsvarende reduksjon av bedriftenes egne opplæringsprogram, vil effekten av en lovfesting være tilsvarende redusert.

 En ytterligere problematikk knyttet til en eventuell lovfesting av plikten til å fremskaffe læreplass refererer seg til arbeidsmiljøet i virksomheten. Etter arbeidsmiljølovens § 7-1 (1) skal arbeidsmiljøet være fullt forsvarlig, også hva angår det psykososiale arbeidsmiljø. En lovpålagt plikt til å motta en lærling eller lærekandidat vil kunne medføre at arbeidstakeren mottas med skepsis eller uvilje, noe som kan ha negative virkninger for det psykososiale arbeidsmiljø, og vil dermed kunne ha negative virkninger også for det psykososiale læringsmiljø for den eller de det gjelder.[[10]](#footnote-10)

*III.3. Problematikk knyttet til en rett til læreplass som en individuell rett overfor de enkelte bedrifter for den enkelte lærling/lærekandidat*

 En rett til læreplass ved en av de bedrifter som er godkjent som lærebedrift, eventuelt etter pålegg i samsvar med det i foregående avsnitt skisserte opplegg, vil kunne tenkes utformet som en rett som den enkelte lærling/lærekandidat selv kan gjøre gjeldende overfor den eller de bedrifter det gjelder. [[11]](#footnote-11)

 I så fall vil den enkelte lærling/lærekandidat ha rettskrav på å bli ansatt som lærling/lærekandidat, hvilket rettslig sett kan være greit nok, dersom det bare er én lærling/lærekandidat som fremsetter dette krav, og bedriften bare har én slik læreplass. Tilsvarende naturligvis om antallet lærlinger/lærekandidater samsvarer med antallet læreplasser ved bedriften innen det aktuelle fagområde.

 Skulle det være flere lærlinger/lærekandidater som fremsetter slikt krav, og dette antall overstiger antallet læreplasser ved bedriften innen det aktuelle fagområde, vil retten til læreplass – i forhold til denne bedrift – nødvendigvis måtte begrenses til en rett til å bli vurdert, i konkurranse med de øvrige som har fremsatt slikt krav. For den enkelte lærling/lærekandidat vil en slik ordning altså ikke uten videre innebære at vedkommende vil få sin læreplass.

Skulle det eksempelvis ved bedriften være én læreplass, og ti lærlinger/ lærekandidater som fremsetter krav på denne læreplass, vil bedriften nødvendigvis måtte vurdere de ti lærlinger/ lærekandidater mot hverandre, og – om ikke annet fastsettes – treffe sitt valg ut fra saklige vurderinger, herunder karakternivå, og faglig og personlig skikkethet. [[12]](#footnote-12)

 Et system bygget opp på denne måte vil begrense antall læreplasser til det som bedriften eller bransjen finner å ha behov for, og innebærer derfor at en rett til læreplass må søkes – i tilfelle – innen et annet fag/tilgrensende fag eller lignende. Realiteten i dette system er med andre ord at det blir tale om en læreplass innenfor ett eller annet fag hvor det finnes ”ledig” læreplass.

 I den utstrekning det er flere mulige bedrifter innen bransjen, vil tilsvarende utvelgelse måtte skje mellom de interesserte elever. Spørsmålet blir derfor i praksis om denne utvelgelse skal skje gjennom enkeltvurderinger ved de enkelte bedrifter – som et ledd i en søker-vurdering – eller om denne utvelgelse skal skje på bransjenivå eller på annen måte, f.eks. gjennom offentlig skolemyndighet. Dermed er man over på spørsmålet om hvorvidt det er hensiktsmessig med en formidlingsordning, og om denne ordning bør være et tilbud som de interesserte bedrifter og elever kan benytte seg av, eller om ordningen bør gjøres obligatorisk.

*III.4. Formidling av læreplass – ren formidling eller også myndighet til å tildele læreplass*

 Et system med plikt til å fremskaffe læreplass vil – særlig dersom det er mange bedrifter og et stort antall lærlinger/lærekandidater som kan være aktuelle – kunne videreutvikles slik at en formidlingssentral besørger kontakten mellom bedrifter og aktuelle lærlinger/lærekandidater.

En slik ordning vil mer eller mindre være tilsvarende den formidlings-tjeneste som fylkeskommunen i dag tilbyr, og vil bl.a. innebære at fylkeskommunen får en løpende oversikt over aktuelle bedrifter og aktuelle lærlinger/lærekandidater innen de enkelte fagområder.

 En sterkere styring av fordelingen av de aktuelle lærlinger/lærekandidater til de forskjellige bedrifter vil kunne oppnås ved å gjøre formidlingen obligatorisk, og forby at bedrifter og lærlinger/lærekandidater inngår noen arbeidsavtale om opplæring av den art det her er tale om, eventuelt bare etter påfølgende samtykke fra formidlingsmyndigheten.

 En så sterk styring av bedrifter og lærlinger/lærekandidater vil formentlig oppleves som vidtgående av mange – systemet innebærer at en lærling vil kunne bli tildelt en lærlingeplass på en bedrift som lærlingen ikke ønsker å arbeide ved – og vice versa. Med mindre det kan påvises åpenbare fordeler ved et slikt system – hvilket undertegnede ikke kan se vil foreligge – synes et slikt system å ville være uforholdsmessig inngripende, slik forholdene er i dag i arbeidslivet og i utdanningssystemet.

Det skal likevel være nevnt at et slikt formidlingssystem har vært anvendt bl.a. for sjøfolks vedkommende. Etter sysselsettingsloven av 27. juni 1947 nr. 9 § 18 skulle arbeidsformidling og forhyring av sjømenn skje ved sjømannskontorene,[[13]](#footnote-13) og tilvisning av ledig plass skulle skje etter nærmere retningslinjer.[[14]](#footnote-14) I § 19 a) var bl.a. fastsatt at den dag sjømannen meldte seg som hyresøkende skulle være avgjørende når det var flere like kvalifiserte søkere innenfor de enkelte grupper sjømenn, og slik at arbeidsgiver fikk den arbeidskraft som var best skikket, og sjømannen så vidt mulig den plass som han ønsket og passet best til.[[15]](#footnote-15)

Det kan merkes at de lovbestemte retningslinjer kunne ”utformes nærmere ved avtale mellom redernes og sjømennenes hovedorganisasjoner” – en avtale som måtte godkjennes av Kongen – og om slik avtale ikke kom i stand, kunne Kongen fastsette nærmere regler,[[16]](#footnote-16) jfr. sysselsettingslovens § 19 annet ledd.[[17]](#footnote-17)

Disse bestemmelser ble opphevet ved lov av 16. desember 1988 nr. 77, fordi det etablerte system var overflødig og lite hensiktsmessig, og hadde også vist seg å ha enkelte uheldige konsekvenser, jfr. Ot. prp. nr. 14 (1988-1989) avsnitt 3.2.

*III.5. Rett og plikt til læreplass – innen hvilket fagområde*

 Dersom det lovfestes en rett til læreplass, vil det også måtte tas standpunkt til hvilket fagområde den enkelte skal ha rett til å få sin læreplass. Spørsmålet er enkelt, så lenge den enkeltes primære ønske lar seg oppfylle, men straks vanskeligere når det blir nødvendig å vurdere alternativer.

Dersom det med individuell rett til læreplass tas sikte på en læreplass ut over de ”ledige” læreplasser som finnes ved de enkelte bedrifter, vil et slikt videregående siktemål i realiteten innebære at det må pålegges bedrifter eller andre å opprette læreplasser for de som ønsker slik læreplass. Dermed er spørsmålet om det skal opprettes læreplasser ut over det antall som bedriftene finner hensiktsmessig – hvilket igjen leder over til spørsmålet om slike læreplasser skal opprettes slik at alle elevers ”førstevalg” dekkes inn, og hvordan en fravikelse fra førstevalgets utgangspunkt skal skje.

 Denne problematikk – som tildels omtales som dimensjonerings-problematikken – illustreres ved den beskrivelse som er gitt av utvalget i

NOU 2008: 18 Fagopplæring for framtida s. 85:

”Det er en kontinuerlig utfordring å få til en balanse mellom tilbud og etterspørsel etter læreplasser. Tilgangen på læreplasser varierer sterkt mellom fagene. En kartlegging foretatt i 2005/2006 viser ulikheter mellom fire lærefag. I elektrofaget klarer ikke bedriftene å finne plass til alle elevene fra de aktuelle utdanningsprogrammene, til tross for at søkerne er godt kvalifisert. I bilfaget er det også mangel på kapasitet, til tross for at det er mangel på fagfolk i bransjen. I kokkefaget er det overskudd av plasser, men mange søkere får ikke plass på grunn av at de ikke har bestått fag i skolen, og fordi de har stort fravær og mangel på motivasjon. Når det gjelder butikkfaget, velger mange elever fra aktuelt utdanningsprogram påbygging til studiekompetanse, slik at bedriftene ikke får elever til å søke de læreplasser som tilbys.”

 Legges denne beskrivelse til grunn, var det altså tildels *for mange søkere* [elektrofaget], eller *for mange søkere på tross av behov for flere fagfolk* i bransjen[bilfaget], eller *for få søkere* [kokkefaget og butikkfaget], fordi mange søkere var for dårlige [kokkfaget], eller fant lærlingplassene utilfredsstillende i forhold til videre utdanningsforløp [butikkfaget].

 En lovfestet rett til læreplass med dermed sammenhengende plikt til å innta flere lærlinger vil – på et overordnet teoretisk plan – tilsynelatende kunne løse problemet i de tilfelle hvor det er for mange søkere til tross for at det er behov for flere fagfolk i bransjen. I slike tilfelle oppstår imidlertid det videre spørsmål om hvilke bedrifter som skal pålegges å ta inn flere lærlinger, og hvilke bedrifter som eventuelt skal få slippe denne forpliktelse, og i stedet kunne ansette de ferdig utlærte fagfolkene uten selv å ha hatt bryderi og omkostninger med å få dem utlært.[[18]](#footnote-18)

I bunn og grunn er dette spørsmål et spørsmål for den bransje det gjelder, og spørsmålet kan neppe finne noen hensiktsmessig løsning uten at bransjen engasjerer seg i spørsmålet. Det videre spørsmål er imidlertid om det offentlige bør engasjere seg i problematikken, og i tilfelle hvordan. I den utstrekning bransjen måtte ønske et samarbeid med det offentlige, synes imidlertid det offentlige å burde stille seg velvillig til slikt samarbeid.

 En lovfestet rett og plikt til læreplass fremstår imidlertid som problematisk hvor det er for mange søkere i forhold til behovet i bransjen. I slike tilfelle vil en slik lovfestet rett innebære en plikt til å ansette en lærling, på tross av at bedriften ikke har behov for lærlingens arbeid, ikke bare kunne resultere i at læreplassen kan bli direkte utjenlig for sitt formål, eventuelt lite hensiktsmessig, og vil dessuten kunne representere økte omkostninger for bedriften.

Slike økte omkostninger vil i prinsippet kunne tenkes refundert av det offentlige, men dermed er det ikke gitt at læreplassen blir tjenlig for den det gjelder. Det kan dessuten være en komplikasjon om visse bedrifter skulle få slik utgiftsdekning, mens andre bedrifter – som legger seg i selen og greier å få til en læreplass med det bryderi det innebærer – kanskje ikke vil få utgiftskompensasjon; delvis utgiftskompensasjon vil for øvrig kunne vise seg å bli temmelig byråkratisk i praksis.

 Under enhver omstendighet vil imidlertid en lovfestet rett og plikt til læreplass hverken kunne løse den problematikk som er knyttet til at det er for mange dårlige søkere, eller den problematikk som skyldes at søkerne finner lærlingordningen utilfredsstillende i forhold til et videre utdanningsforløp. I slike tilfelle ligger utfordringene på et ganske annet plan.

For søkere som ikke har bestått fag i skolen knytter problematikken seg til spørsmålet om den faglige utdannelse som kreves er tilstrekkelig relevant i forhold til det fag det dreier seg om, og om det er grunn til å gjennomtenke spørsmålet om en faglig revisjon av disse krav.

For søkere med for stort fravær – noe som i praksis kan henge sammen med mangel på motivasjon – vil også denne problematikk til dels kunne vise seg å knytte seg til spørsmålet om det settes teoretiske krav for en lærlingplass som elevene, eventuelt kanskje heller ikke bransjen, ikke oppfatter som relevante.

 Skal en rett og plikt til læreplass lovfestes, vil det måtte tas standpunkt til om slik rett og plikt utelukkende skal relatere seg til de enkelte elevers førstevalg, eller om rett og plikt også skal knytte seg til elevenes annetvalg, tredjevalg, fjerdevalg osv. I så fall må det tas standpunkt til om en elev som ikke kan få innfridd sitt førstevalg vil ha tapt sin rett til læreplass dersom eleven ikke aksepterer et tilbud om lærlingplass på et lavere valgnivå, f.eks. fjerdevalget.

Eksempelvis vil en elev som har hatt elektrofaget som sitt førstevalg, og bilfaget som sitt annetvalg, men uten å ha fått innfridd disse valg, kunne bli tilbudt lærlingplass innen butikkfaget, kokkefaget, osv.

 Det kan naturligvis være uheldig om en elev ikke får innfridd sitt førstevalg. Men det kan for den enkelte være bedre å få et tilbud på et lavere valgnivå, enn slett intet tilbud. Skal en rett og plikt til læreplass lovfestes, synes derfor meget å tale for at eleven må akseptere det tilbud som kommer, og at noen ytterligere rett ikke kan gjøres gjeldende.

Det vil dessuten være spørsmål om når eleven skal måtte gjøre sin rett gjeldende, f.eks. om det allerede skal være ved ungdomsskolens utløp; etter avsluttet teoretisk opplæring, osv.

Det vil også måtte tas stilling til om en elev skal kunne gjøre sin rett gjeldende mer enn én gang, om en elev skal kunne trekke seg og håpe på bedre lykke neste år, osv.

 En ordning som her er antydet, forutsetter at det må skje en bedømmelse av de enkelte elever i forhold til overtallighet. Dermed er spørsmålet om den enkelte elev skal kunne på egen hånd skaffe seg en læreplass, og dermed sikre seg selv, eller om det bør skje en obligatorisk formidling slik at alle elever stilles likt; eventuelt kombinert med en plikt overfor lærebedriften til å motta den eller de elever som utvelges til den enkelte lærebedrift. Slik forholdene er i dag i arbeidslivet og i utdanningssystemet fremstår, som nevnt ovenfor punkt 4, en slik obligatorisk ordning som uforholdsmessig inngripende.

*III.6. Fylkeskommunen som pliktsubjekt*

 Enten læreplasser fordeles gjennom en obligatorisk formidlingsordning, eller gjennom en frivillig formidlingsordning hvor elever og bedrifter har anledning til selv å finne frem til hverandre, vil det – hvor antallet elever som søker læreplass overstiger det antall læreplasser som er tilgjengelige i bedriftene, sett i forhold til elevenes valg og bedriftenes behov – være tilbake et antall elever som ikke har fått læreplass; eller i all fall ikke en læreplass innen ett av de fag som vedkommende elev ønsker.

 Med henblikk på denne gjenværende gruppe elever oppstår spørsmålet om det bør lovfestes en rett og plikt til læreplass, slik at det offentlige – eksempelvis fylkeskommunen – pålegges plikt, i egen regi, til å etablere læreplasser, og om denne rett til læreplass skal innebære en rett til en læreplass i offentlig regi innen den enkeltes primære faglige ønske (førstevalget). Det er med andre ord et spørsmål om dette vil være en hensiktsmessig vei å gå.

 Det mest betenkelige ved en slik løsning synes å være at det i slike tilfelle vil være tale om opplæring til arbeidsløshet – hvilket så vel samfunnsmessig som av hensyn til den enkelte elever fremstår som lite heldig. Dersom det ikke er behov for arbeidskraft med den opplæring som det er tale om, vil resultatet bli at vedkommende ikke får arbeid hvor opplæringen kan anvendes.[[19]](#footnote-19)

 Med mindre en ordning med obligatorisk formidling etableres, må det kunne legges til grunn at en rekke elever har lykkes med å finne en læreplass, enten på egen hånd eller gjennom fylkeskommunens formidlingsordning, vil den gjenværende gruppe elever bestå av de elver som ikke har fått læreplass, og det kan være at denne gruppe kanskje ikke har de beste karakterer, den sterkeste motivasjon, osv. Dersom det er slik at den gjenværende gruppe mer eller mindre består av de svakere elever, fremstår det som betenkelig om disse elever i større eller mindre grad samles, fordi læringsmiljøet vil kunne påvirkes av elevgruppens sammensetning. Et opplegg for de svakere elever synes derfor i seg selv å ville utgjøre en betydelig utfordring.

 En ytterligere problematikk knytter seg til spørsmålet om det i praksis vil bli etablert reelle læreplasser i fylkeskommunal regi, og ikke ”bare” en opplæringsplass som i realiteten får karakter av å være en fortsettelse av den tidligere skolegang.

Selvsagt er praktisk opplæring viktig, men situasjonen kan bli nokså annerledes i arbeidslivet enn i en mer skjermet opplæringssituasjon i offentlig regi – bl.a. med hensyn til oppfyllelse av plikter som arbeidstaker, lønn som lærling, forholdet til kunder og andre som en bedrift har kontakt med, osv.[[20]](#footnote-20)

 Formentlig vil det være vanskelig å få en ordning som skissert til å resultere i en drift som går i balanse eller med overskudd, og da vil realiteten lett kunne bli at driften av slike læreplasser vil kreve offentlige bevilgninger. Slike bevilgninger vil nødvendigvis måtte innpasses i de prioriteringer som skole- og undervisnings-systemet for øvrig må forholde seg til, uansett om det er tale om bevilgninger fra sentralt statlig hold eller på regionalt nivå.

I NOU 2008: 18 Fagopplæring for framtida, s. 84, er det opplyst at gjennomsnittsomkostningene pr. elev i yrkesfaglige utdanningsprogrammer er om lag kr. 125.000. Ett års ekstra opplæring for 500 elever er beregnet til i ville være i overkant av 60 millioner kroner årlig, og utvalget legger opp til at disse utgifter ”må legges i overføringene til fylkeskommunen.[[21]](#footnote-21)

*IV. Utfordringer og svakheter ved dagens opplæringssystem innen fag- og yrkesopplæringen – herunder forholdet til arbeidslivets organisasjoner og andre aktører*

*IV.1. Spørsmålet om rett og plikt til læreplass skal lovfestes kan ikke vurderes isolert, men bør sees i sammenheng med hele opplegget for fag- og yrkesopplæringen.*

Spørsmålet om lovfesting av rett og plikt til læreplass synes å måtte sees i sammenheng med hele det opplegg som fag- og yrkesopplæringen bygger på. Dersom det er slik at det store frafall skyldes svakheter ved det opplegg som nå anvendes for denne opplæring, vil en eventuell lovfesting av retten til læreplass neppe bidra til mer enn en sementering av de svakheter som dagens system lider av, hvilket naturligvis vil være uheldig.

Samtidig synes det å måtte erkjennes – slik departementet da også angir[[22]](#footnote-22) – at de svakheter som kleber ved det system som i dag er lag til grunn er så iøynefallende, at det fremstår som nødvendig å vurdere om det bør søkes en annen tilnærming til problematikken. Det er med andre ord all grunn til å forsøke å tenke i noe andre baner enn de tilvante. I den sammenheng er det et grunnleggende spørsmål om hvem som bør ta initiativ, og utvise engasjement og ansvar, for å finne løsninger og avbøte svakheter ved dagens system.

*IV.2. Det grunnleggende utgangspunkt – men også en systemsviktproblematikk*

Det grunnleggende utgangspunkt må da ikke tapes av syne, nemlig at læreplasser utgjør en ”mulighetenes ressurs”, for så vel nærings- og arbeidslivets bedrifter, som for lærlingene, og for samfunnet som helhet, jfr. nedenfor avsnitt IV.2. Det store frafall, med de derav følgende menneskelige og økonomiske konsekvenser, jfr. nedenfor avsnitt IV.3 og IV.4, synes imidlertid å være en sterk indikator på at det kan foreligge en større eller mindre grad av *systemsvikt* – en systemsvikt som kanskje i særlig grad går ut over de i ressursmessig henseende svakere elever. Det er derfor viktig både å sette fokus på dette spørsmål, og å komme med innspill til mulige tiltak som kan bidra til løsninger. Slike løsninger vil nødvendigvis måtte utformes slik at denne del av utdanningssystemet blir best mulig tilpasset brukerne og deres behov – altså elever og lærlinger, og næringslivets og arbeidslivets bedrifter.

 De refleksjoner som på denne bakgrunn fremkommer i det følgende, er på mange måter videreføringer av betraktninger som tidligere har vært fremme, og som har ledet frem til deler av det system som denne del av utdanningssystemet er bygget på. Problematikken – det enkle faktum at det store frafall synes å indikere en større eller mindre grad av systemsvikt – gjør det imidlertid nødvendig å vurdere om disse utgangspunkter nå bør gis en noe annen anvendelse, og resultere i hensiktsmessige justeringer av den del av utdanningssystemet som det her er tale om.

*IV.3. Læreplasser – mulighetenes ressurs*

Et godt system for fag- og yrkesopplæringen er svært viktig både for arbeidslivet og de ungdommer det gjelder, og for samfunnet generelt.

Læreplasser inngår som en del av systemet av fag- og yrkesopplæringen. Derfor er det svært viktig at spørsmål om hvordan læreplassordningen skal være blir vurdert med henblikk på å komme frem til gode løsninger. Det vil si løsninger som er hensiktsmessige og praktikable – ikke minst for arbeidslivet og de ungdommer det gjelder.

Det er også viktig at systemet avspeiler det grunnleggende utgangspunkt at læreplasser bør og må sees som mulighetenes ressurs, for så vel de ungdommer det gjelder, som for bedriftene, og for samfunnet for øvrig – for lokalsamfunnet så vel som for regionalt og landsomfattende nivå.

*IV.4. Svakheter ved det nåværende system – et betydelig frafall underveis*

En betydelig svakhet ved dagens system for fag- og yrkesopplæring viser seg ved at det er et betydelig frafall, og vanskelig for den enkelte ungdom å få en læreplass. Det er mange ungdommer som faller fra, og som ikke fullfører opplæringen.

Denne svakhet ved det nåværende system er så fremtredende at det fremstår som åpenbart at det er behov for å gjøre noe for å bedre gjennomføringen av denne videregående opplæring – noe som også knytter an til læreplassene, bedrifter og arbeidsliv, og samfunnet for øvrig.

*IV.5. Det store frafall underveis – store økonomiske og menneskelige*

*omkostninger – men også om fullført opplæring ikke kan anvendes i praksis.*

*IV.5.1 Negative vekselvirkninger*

Både for samfunnet, og for den enkelte elev og dennes familie, er det *økonomisk uheldig* at ressurser anvendes uten at resultater oppnås; det er tale om betydelige beløp, så vel på det samfunnsøkonomiske nivå, som når det gjelder den enkelte elev og elevens familie.

Det økonomiske aspekt rekker imidlertid lenger enn til det forhold at en opplæring eventuelt ikke fullføres. Dersom opplæringen gjennomføres, men den kompetanse som opplæringen har gitt ikke kan anvendes i arbeids- og næringsliv – noe som vil være tilfellet dersom det ikke vil være mulig å få arbeid for den som har gjennomført opplæringen – vil opplæringen ikke være økonomisk nyttig.

Det kan derfor bli noe for enkelt å fokusere for sterkt på selve gjennomføringen av opplæringen som sådan, noe som leder over til behovet for at den ungdom som ikke fullfører sin opplæring likevel kan godskrives den utdannelse de dog har tatt, og om de kan skaffe seg arbeid – som de forhåpentligvis vil oppleve som meningsfylt – med den bakgrunn de således har, og dermed bidra til verdiskapningen i samfunnet.

*IV.5.2 Det medmenneskelige plan*

På *det medmenneskelige plan* er det også uheldig om de elever som faller fra opplever at de er kommet til kort. Det er ytterligere uheldig om disse elever ikke finner seg arbeid – eventuelt finner seg arbeid som de finner seg til rette med – og dermed opplever ”utenforskap” i arbeidslivet. Et slikt resultat er heller ikke i samsvar med prinsippet om det inkluderende arbeidsliv – og som bl.a. arbeidsmiljøloven bygger på, jfr. lovens § 1 – og bør også av den grunn søkes unngått.

Dertil vil de personer som finner seg arbeid være svært utsatt for å miste sitt arbeid når en bedrift må innskrenke eller legge om sin virksomhet. De vil også kunne oppleve at der er vanskelig å få oppfølgende opplæring i bedriftens eller i egen regi i form av kurs etc., og på den måte oppleve at det er vanskelig for dem å oppnå en bedre situasjon i arbeidslivet. Slike forhold er ikke egnet til å fremme effektivitets- og produktivitetsnivået, og heller ikke egnet til å sikre eller fremme den enkeltes verdighet. Det er i det hele tatt tale om en betydelig fare for betydelige negative vekselvirkninger, som igjen – i større eller mindre grad – kan ha sin bakgrunn i svikt i opplæringssystemet, og som kan ha rammet den enkelte i den tidlige ungdomstiden.

*IV.5.3 Utfordringen*

Så vel ut fra de økonomiske aspekter som ut fra de medmenneskelige hensyn må det ut fra ovenstående være ønskelig, for ikke å si påtrengende nødvendig, at opplæringssystemet utformes – og i praksis fungerer – slik at det er egnet til å gi en opplæring som leder frem til en faglig og yrkesmessig kompetanse som er nyttig så vel for arbeids- og næringslivet, som for den enkelte ungdom det gjelder.

*IV.6. Arbeidsliv og opplæring – vekselvirkninger og ansvar*

Fag- og yrkesopplæringens betydning for arbeidslivet er påpekt ovenfor, og utgjør et naturlig utgangspunkt for de videre betraktninger. Dette utgangspunkt leder over til det grunnleggende spørsmål om hvem som bør ta initiativ, og utvise engasjement og ansvar, for å finne løsninger og avbøte svakheter ved dagens system.

Ut fra en brukerorientert tilnærming fremstår det som nærliggende at initiativ, engasjement og ansvar bør komme fra arbeidslivet, som bør kunne legge premisser for hvordan opplæringssystemet bør utformes.

Det er i arbeidslivet at ungdommene skal virke i sine fag – både under utdannelsen og i det påfølgende yrkesliv – og det er arbeidslivets bedrifter som har behov for den kompetanse som skal komme gjennom fag- og yrkesopplæringen. Noen grunnleggende motsetning mellom bedriftenes behov og elevenes behov når det gjelder utformningen av opplæringssystemet – inklusive læringsplasser – kan derfor ikke sees å foreligge. Denne opplæring må derfor utformes slik at den er relevant for arbeidslivets behov.

Med dette utgangspunkt synes det å måtte være arbeidslivet som bør møte disse utfordringer ved trekke opp de grunnleggende siktemål for opplæringen, og opplæringssystemet må ta sikte på å dekke disse målene.

Det må nødvendigvis finne sted en vekselvirkning mellom skoleverket, og arbeidslivet når det gjelder det nærmere opplegg og gjennomføring av systemet for opplæring innen fag- og yrkesopplæringen.

Den nærmere balansering mellom skoleverk og arbeidsliv bør imidlertid finne sted slik at arbeidslivets behov prioriteres.

Dette utgangspunkt har for lengst vært lansert – det må også kunne sies at utgangspunktet for lengst er akseptert – idet det ligger bak bestemmelsene i den tidligere fagopplæringslov (lov om fagopplæring i arbeidslivet) av 23. mai 1980 nr. 13 om Rådet for fagopplæring i arbeidslivet (lovens § 5), om opplæringsråd (lovens § 6) og yrkesopplæringsnemnder og yrkesutvalg (lovens § 7). Dette er bestemmelser som i vesentlig grad er videreført i senere lovgivning, og er også utgangspunktet for den nåværende lovgivning.[[23]](#footnote-23)

I denne sammenheng får det være tilstrekkelig å vise til lovforarbeidene til den fagopplæringsloven av 1980. I lovutvalgets innstilling, NOU 1978: 30 Om lærlinglov vises det til, og gjentas (s. 51-52) fra NOU 1976: 10 Framtidig yrkesutdanning. Samarbeid mellom skole og arbeidsliv (s. 91) at ”arbeidslivets organisasjoner og bransjer må engasjere seg sterkere i opplæringsspørsmål” [og] ”Hovedorganisasjonene må forme sin egen politikk for sitt *eget engasjement i og styring av opplæringen* og dette syn må formidles til disse organer også på regionalt og lokalt nivå”.[[24]](#footnote-24)

*IV.7. Engasjement og ansvar fra arbeidslivets organisasjoner som virkemiddel for å ta utfordringer og avbøte svakheter ved dagens opplæringssystem innen fag- og yrkesopplæringen*

Det er nærliggende å begynne med at arbeidslivets organisasjoner har en for lengst anerkjent og etablert posisjon i norsk arbeidsliv. Dette gjelder ikke minst hovedorganisasjonene – på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden – som er fullt fortrolige med det samfunnsmessige ansvar som påhviler dem, og som har vist at de er i stand til å ta langsiktige og overordnede hensyn når det gjelder arbeidslivets forhold – også når det gjelder spørsmål som ikke direkte og umiddelbart relaterer seg til arbeids- og lønnsvilkår i snevrere forstand.[[25]](#footnote-25)

Arbeidslivets organisasjoner – hovedorganisasjonene – bør derfor ta ”hånd i hanke” og sørge for at utdanningssystemet innen fag- og yrkesopplæringen er i samsvar med arbeidslivets behov til enhver tid.

Slik systemet er utformet for fag- og yrkesopplæringens vedkommende skulle forholdene være lagt til rette for at arbeidslivets behov til enhver tid ble tilfredsstillende ivaretatt; bl.a. er arbeidslivets organisasjoner representerte i sentrale og regionale samarbeidsråd m.v., jfr. opplæringslovens § 12-1 flg. Det store frafall synes imidlertid å tyde på at det foreligger en viss grad av systemsvikt – noe som i særlig grad er egnet til å ramme de svake og svakere elever. Den situasjon som dermed foreligger innbyr derfor til at noe bør gjøres – det trengs nye initiativ og kanskje også nye tilnærmingsmåter – og det fremstår som nærliggende at slikt fremkommer fra arbeidslivets organisasjoner og andre aktører.

*IV.8. Arbeidslivets organisasjoner – forhandlinger og påfølgende samarbeid*

Gjennom forhandlinger og påfølgende samarbeid vil hovedorganisasjonene på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden kunne komme frem til det opplegg som fremstår som mest hensiktsmessig, så vel generelt som for det enkelte fag og yrke.[[26]](#footnote-26)

Enkelte spørsmål vil kunne være av generell art, og da kan det være naturlig at forhandlinger føres sentralt. Andre spørsmål kan være mer faglig spesifikke, og da kan det være naturlig at forhandlinger føres på et annet nivå, f.eks. bransjemessig, regionalt osv. Det vil være naturlig at hovedorganisasjonene selv tar stilling til hvilket nivå som bør legges til grunn for de forskjellige spørsmål.

Det vil kunne fremstå som hensiktsmessig at resultatet av slike forhandlinger formaliseres, f.eks. gjennom tariffavtale, kanskje i form av særavtale eller tilleggsavtale til hovedavtale eller landsoverenskomst, eventuelt på annen måte.

*IV.9. Offentlige organers rolle som oppfølgende og supplerende instanser*

I et slikt opplegg vil det være naturlig at det offentlige skoleverk bidrar som utfyllende samarbeidspartner, og at offentlige tilskuddsordninger m.v. baseres på de av organisasjonene fremforhandlede opplegg. Det vil imidlertid være arbeidslivets parter som på denne måte vil kunne legge de nødvendige premisser. De offentlige organer på forskjellig nivå vil i et slikt opplegg ha rollen som oppfølgende og supplerende instanser.

Med særlig henblikk på fagopplæringen i arbeidslivet er det naturlig å vise til ”den såkalte samfunnskontrakt” som ble opprettet før innføringen av Reform ´94, og som er nevnt i NOU 2008: 18 Fagopplæring for framtida s. 83; ”inngått mellom staten og partene i arbeidslivet, representert ved Næringslivets Hovedorganisasjon og Landsorganisasjonen i Norge, der partene forpliktet seg til å opprette tilstrekkelig med læreplasser.” Sammesteds nevnes også at det på denne måte – sammen med andre tiltak – i hovedsak ble mulig å oppnå målet om 17.000 lærekontrakter hvert år.[[27]](#footnote-27)

Lærlingordningen bør også sees i sammenheng med andre former for opplæring og utdannelse i arbeidslivet, og i den sammenheng kan bl.a. merkes den avtalefestede ordning om opplysnings- og utviklingsfondet,[[28]](#footnote-28) og det grunnleggende opplegg om permisjon i anledning utdannelse m.v.[[29]](#footnote-29)

Et system bygget på en modell av denne art er for lengst lagt til grunn også for helt sentrale spørsmål i norsk arbeidsliv, eksempelvis når det gjelder et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen).[[30]](#footnote-30) AFP-ordningen og permitterings- og permitteringslønnsordningen kan i realiteten også sies å være basert på et slikt system.

Det er også illustrerende at en ordning med rammeavtale har vært benyttet for å fremme vesentlige spørsmål med tilknytning til arbeidslivet, eksempelvis inneholder Hovedavtalen LO-NHO (2010-2013) en rekke tilleggsavtaler; av disse er i denne sammenheng tilstrekkelig å nevne Tilleggsavtale II Rammeavtale om likestilling i arbeidslivet.[[31]](#footnote-31)

Ytterligere nevnes ordningen med anerkjennelse som fagarbeider etter Verkstedsoverenskomsten, hvor det bl.a. er fastsatt at partene kan avtale at arbeidstaker etter 3 ¾ år i arbeidet og fylte 22 år, ved bedrifter hvor arbeidstakere utfører høyt kvalifisert spesialarbeid som ikke kan legges inn under fagopplæringsloven som fag, avlegger en dyktighetsprøve som internt gir rett til lønnsmessig plassering som fagarbeider. Slik dyktighetsprøve – som fastsettes av partene på bedriften – skal i vanskelighetsgrad kunne sammenlignes med fagprøver fastsatt i henhold til opplæringsloven, og bestått dyktighetsprøve skal bekreftes skriftlig overfor den enkelte. [[32]](#footnote-32)

Gjennom et balansert samspill mellom arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden burde det sammenfatningsvis være mulig å oppnå en opplæringsordning som både er tilpasset arbeidslivets behov og elevenes behov for opplæring – så vel hva gjelder innhold som den praktiske tilpasning, herunder læreplasser – og med de offentlige organer på de forskjellige nivåer som oppfølgende og supplerende instanser.

*IV.10. Forholdet mellom teoretisk opplæring og læreplass med praktisk arbeid*

Det er et grunnleggende siktemål at fag- og yrkesopplæringen bør være relevant for arbeidslivets behov, både av hensyn til elever og bedrifter. For å redusere frafall under opplæringen er det viktig at elevene opplever opplæringen som relevant. Forholdet mellom teoretisk opplæring og praktisk arbeid er et sentralt spørsmål. Betydningen av dette spørsmål kan neppe overdrives.

Formentlig bør opplæringsordningen tilstrebes utformet slik at den virker inspirerende på de elever det er tale om – forholdet mellom teori og praksis bør tilpasses, og det synes å burde overveies om ikke teoretisk opplæring og praktisk bruk kan gå mest mulig hånd i hånd.

Det bør formentlig også tilstrebes et balansert forhold mellom arbeidslivets behov og den opplæring som gis – kvantitativt så vel som kvalitativt – og det bør tilstrebes et system som er fleksibelt, slik at det kan tilpasses de endrede behov etter hvert som forholdene endrer seg.

På denne bakgrunn vil arbeidslivets organisasjoner kunne finne frem til hvordan den opplæring som gis, mest hensiktsmessig kan tilpasses det behov som foreligger innen det fag eller yrke det er tale om.

Tilsvarende gjelder når det inntrer endringer som gjør det ønskelig at det gjøres endringer i den faglige kompetanse som opplæringen skal gi.

Tilsvarende gjelder for den oppfølgende opplæring som det er ønskelig å tilstrebe som et integrert ledd i enhver opplæring – ”livslang læring” er her et stikkord.

På denne bakgrunn vil det være naturlig at arbeidslivets organisasjoner behandler spørsmål knyttet til problematikk om hvordan forholdet skal være mellom teori og praksis innen de enkelte fag – eksempelvis om det er heldig med en periode på to år med hovedvekten på teoretisk opplæring før den enkelte ungdom kommer ut i praktisk arbeid på en læreplass – eller om teori og praksis bør integreres på en annen måte og i et annet forhold.

Man kunne eksempelvis tenke seg en halv dag med praktisk arbeid som lærling i en bedrift og en halv dag med teoretisk opplæring; eventuelt annenhver dag, annenhver uke eller måned, osv. En rekke forskjellige variasjoner kan her tenkes. Det fremstår imidlertid som vesentlig at denne fordeling vurderes ut fra arbeidslivets behov, samtidig som det også vil måtte vurderes hvor langt det må tas hensyn til skolevesenets behov, opplegg og muligheter.

Siden det er tale om ungdom som har valgt praktisk opplæring, og ikke den teoretiske – kanskje fordi vedkommende ungdom selv synes at hun eller han trives best med praktisk arbeid – fremstår det som verd overveielse om forholdet mellom og ordningen av teoretisk og praktisk opplæring bør og kan organiseres på en annen måte enn i dag.[[33]](#footnote-33)

*IV.11. Læreplasser ved de enkelte bedrifter*

Det har i praksis vist seg at det er vanskelig for den enkelte elev å få læreplass, og behovet for flere læreplasser er angitt som en vesentlig del av begrunnelsen for at spørsmålet om lovfesting av retten til læreplass er brakt på banen. Som nevnt synes lovfesting av en rett til læreplass – i seg selv – ikke egnet til å fremskaffe flere læreplasser. Det er imidlertid ingen tvil om at det her foreligger en betydelig utfordring – og, som de ovenstående avsnitt viser – er dette en utfordring som arbeidslivets organisasjoner bør møte.

Utgangspunktet synes å burde tas i det forhold, at det gjennom fremforhandlede og avtalebaserte ordninger må kunne være mulig å komme frem til hvorledes de enkelte bedrifter innen de forskjellige fag kan bidra med læreplasser. Hovedorganisasjonene vil, gjennom organisasjonssystemet, kunne bidra til å legge forholdene til rette for at systemet vil virke mest mulig hensiktsmessig for bedriftene – og kan også bidra til at læreplassordningen gjøres minst mulig byråkratisk.

Legges det til grunn at det bør det tilstrebes et balansert forhold mellom arbeidslivets behov og den opplæring som gis – kvantitativt så vel som kvalitativt – synes organisasjonene å burde overveie hvordan antallet læreplasser kan tilpasses behovet for den arbeidskraft det er tale om.

I denne sammenheng vil organisasjonene kunne ta stilling til – og eventuelt angi - hvordan bedriftenes behov for arbeidskraft til bl.a. læreplass kan formidles og koordineres mest hensiktsmessig, i forhold til elevenes ønske om det eller de praktiske fag som de ønsker opplæring i. Det er ikke uten videre gitt at elevenes førstevalg vil være i samsvar med de behov som bedriftene har for arbeidskraft på kortere og lengre sikt.

Tilsvarende vil organisasjonene kunne ta stilling til – og eventuelt angi – om elevene så langt råd er skal tilbys læreplass allerede når de avslutter ungdomsskolen; om elevene skal gis en innføringstid på vedkommende bedrift; osv.

*IV.12. Prøveordninger for enkelte fag vil kunne være aktuelt*

En ordning som skissert ovenfor vil partene selvsagt kunne finne grunn til å utprøve nærmere for enkelte yrker eller bransjer, for på denne måte å vinne erfaringer.

*IV.13. Forholdet til uorganiserte bedrifter*

Forholdet til uorganiserte bedrifter – altså i denne sammenheng bedrifter som ikke er medlemmer av den eller de hovedorganisasjoner som måtte ha inngått avtale som skissert ovenfor – vil nødvendigvis måtte løses.

I denne sammenheng kan det være tilstrekkelig å påpeke at en avtalt ordning kan utformes slik at uorganiserte bedrifter har adgang til å slutte seg til ordningen; eventuelt kan det tenkes vilkår for slik tilslutning, eksempelvis i form av gebyr som skal dekke omkostningene ved hovedorganisasjonenes eller deres tilsluttede organisasjoners arbeid med ordningen.[[34]](#footnote-34)

Det vil også være mulig – dersom en tariffavtalt ordning blir etablert – å allmenngjøre denne ordning, jfr. allmenngjøringsloven av 4. juni 1993 nr. 58.

*IV.14. Skisse til lovtekst – eventuell lovteknisk plassering*

Dersom arbeidslivets parter finner grunn til å gjøre bruk av en ordning av den art som er skissert ovenfor, vil lovhjemmel strengt tatt neppe være nødvendig. På den annen side er opplæringssystemet så vidt gjennomregulert ved bl.a. opplæringsloven, at det kan være hensiktsmessig at det gis en lovbestemmelse som klargjør at avtalebaserte ordninger av denne art skal kunne anvendes.

En slik markering vil kunne skje ved en bestemmelse som angir at ungdom i nærmere angitt aldersgruppe vil kunne tildeles læreplass, innen de rammer og vilkår som følger av tariffavtale inngått mellom arbeidslivets hovedorganisasjoner eller organisasjoner tilsluttet hovedorganisasjon.

En lovbestemmelse av denne art vil kunne tenkes plassert i opplæringsloven, men – siden spørsmålet i høy grad også refererer seg til arbeidslivets forhold – kan det fremstå som vel så nærliggende at slik bestemmelse blir innarbeidet i arbeidsmiljøloven.

Oslo, 25. mai 2011

Henning Jakhelln

1. Det fremgår av innstillingen at utvalget besto av 16 medlemmer, med Rolf Jørn Karlsen som leder, hvortil kommer utvalgets sekretariat, ledet av Jan Ellertsen. [↑](#footnote-ref-1)
2. Det er i mandatet opplyst at 79 % av Vg3-elevene besto prøvene, mot 93 % av læringene, i 2008. [↑](#footnote-ref-2)
3. Forsker Trond Welstad ved Institutt for offentlig rett har velvilligst bistått som sekretær under det forberedende arbeid med dette notat. Han har i denne egenskap deltatt på de to møter som har vært holdt med henholdsvis Utdanningsdirektoratet og med referansegruppen. [↑](#footnote-ref-3)
4. Etter opplæringslovens § 4-3 (3) kan en lærebedrift være et opplæringskontor eller en opplæringsring. I begge tilfelle vil flere bedrifter kunne være involverte som lærebedrift. Er det tale om et opplæringskontor, skal dette ha bestemmelser om forholdet mellom kontoret og medlemsbedriftene, og er det tale om en opplæringsring må det foreligge bestemmelser om forholdet mellom de samarbeidende bedrifter. Det skal fremgå hva den enkelte bedrift skal gi av opplæring, og fordelingen av tilskuddet mellom bedriftene. [↑](#footnote-ref-4)
5. Opplæringslovens § 4-5 (1) benytter terminologien lærekontrakt og opplæringskontrakt. og etter § 4-5 (2) skal det i lærekontrakt og opplæringskontrakt vises til den eller de arbeidsavtaler som lærlingen eller lærekandidaten har. [↑](#footnote-ref-5)
6. Bestemmelsen fastsetter – egentlig noe overflødig – at lærling/lærekandidat ”har rett til opplæring i samsvar med lærekontrakten og opplæringskontrakten”. [↑](#footnote-ref-6)
7. Bestemmelsen fastsetter – også dette egentlig noe overflødig – at arbeidsgiver (i lovteksten betegnet ”lærebedriften”) ”pliktar å leggje til rette produksjonen og opplæringa slik at lærlingen og lærekandidaten kan nå måla i den fastsette læreplanen”, og dersom opplæring delvis skal gis av andre enn lærebedriften ”skal lærebedrifta leggje til rette for dette”. [↑](#footnote-ref-7)
8. Jfr. NOU 2008: 18 Fagopplæring for framtida, s. 84; utvalget foreslår ”at økonomien i fagopplæringen gjennomgås for å vurdere en mer fleksibel tilskuddsordning, der blant annet ulike fag og ulike kategorier lærlinger vurderes.” [↑](#footnote-ref-8)
9. Se f.eks. nedenfor om Verkstedsoverenskomstens bestemmelser – avsnitt IV.8. [↑](#footnote-ref-9)
10. Jfr. også uttalelsen i NOU 2008: 18 Fagopplæring for framtida, s. 85, hvor utvalget finner ”grunn til å stille spørsmål ved om kvaliteten på opplæringen kan bli akseptabel hos en bedrift som ikke ønsker å ta inn lærlingen”. [↑](#footnote-ref-10)
11. Prinsipielt vil ordningen kunne utformes slik at retten til læreplass kan gjøres gjeldende ved søksmål, og eventuelt endog slik at retten kan avsi dom for at et lærlingforhold skal opprettes, på linje med et som er ordningen etter arbeidsmiljølovens regler for tilfelle hvor det foreligger ulovlig midlertidig ansettelse eller ulovlig innleie av arbeidskraft, jfr. aml. § 14-11 (1) og 14-14 (1). I tillegg, eventuelt alternativt, vil krav om erstatning kunne tenkes dersom retten til læreplass ikke ble oppfylt. Det må imidlertid tilføyes at disse bestemmelser i arbeidsmiljøloven gjelder tilfelle hvor et arbeidsforhold allerede er etablert, mens det ved en rett til læreplass vil være tale om å etablere et arbeidsforhold, uten at noe arbeidsforhold fra tidligere har foreligget. Dom for at læreforhold skal opprettes synes derfor å ville være en temmelig vidtgående rettsfølge av arbeidsgivers pliktbrudd. På denne bakgrunn fremstår et erstatningsansvar som den mest nærliggende konsekvens av dette pliktbrudd. [↑](#footnote-ref-11)
12. Dersom en rett til læreplass utformes slik at den enkelte elev vil kunne gjøre denne rett gjeldende ved søksmål, vil arbeidsgiver måtte godtgjøre at utvelgelsen hadde funnet sted etter en saklig vurdering. Skulle eleven være forbigått på usaklig grunnlag, vil arbeidsgiver kunne være erstatningsansvarlig overfor eleven for det tap denne har lidt ved ikke å få læreplassen. Dom for at et læreforhold skal opprettes, jfr. foregående fotnote, vil også i og for seg kunne tenkes som en rettsfølge av slik forbigåelse, men siden en annen lærlig/lærekandidat vanligvis vil være ansatt, vil det ved bedriften ikke lenger være noen ledig læreplass. Med mindre den annen lærlig/lærekandidat skulle være noe vesentlig å bebreide i denne sammenheng, vil det vanligvis fremstå som svært urimelig om denne lærling/lærekandidat skulle måtte fratre – og dermed avbryte et påbegynt lærling/lærekandidatforhold – til fordel for den forbigåtte elev Erstatningsansvar synes derfor å være den mest nærliggende konsekvens om en elev skulle være blitt forbigått. [↑](#footnote-ref-12)
13. Tilsvarende gjaldt for forhyring ved norsk utenriks stasjon i utlandet, jfr. sysselsettingslovens § 22. [↑](#footnote-ref-13)
14. Det var gjort en rekke unntak fra disse bestemmelser, jfr. sysselsettingslovens § 23. [↑](#footnote-ref-14)
15. I den avtale som ble inngått mellom partene, jfr. påfølgende fotnote, var bl.a. bestemt at rederiet kunne velge mellom de tre første på listen over ledige innenfor den enkelte stillingskategori. Dette tørnsystemet viste seg imidlertid å kunne resultere i blokkering av de hyresøkende som var oppført etter de tre første på listen. Dersom disse tre ikke var ønsket av noe rederi, prøvde man i praksis å unngå systemet gjennom svært spesielle krav til kvalifikasjoner, eller rederiet henvendte seg til et annet sjømannskontor. Resultatet ble at kvalifiserte og attraktive sjøfolk ikke har fått jobb på grunn av dårlig «kønummer», jfr. Ot. prp. nr. 14 (1988-1989) avsnitt 3.2. [↑](#footnote-ref-15)
16. Ved avtale av 31. mai 1949 (endret 20. juli 1960) mellom daværende Skipsfartens arbeidsgiverforening, Norsk arbeidsgiverforening, Redernes arbeidsgiverforening og Norsk Sjømannsforbund var nærmere retningslinjer fastsatt, og godkjent ved kgl.res. av 17. juni 1949 og av 10. oktober 1960. Innen de rammer som avtalen trakk opp var det av Arbeidsdirektoratet gitt omfattende og detaljerte retningslinjer om fremgangsmåten ved formidling og forhyring av sjøfolk. [↑](#footnote-ref-16)
17. På det prinsipielle plan er det bemerkelsesverdig at loven altså la opp til at en avtale mellom hovedorganisasjonene skulle være den prinsipale løsning, og regulering ved offentlig vedtak den sekundære. [↑](#footnote-ref-17)
18. Utvalgets uttalelse om at det viktigste tiltaket – sett fra elevenes og utdanningsmyndighetenes side – vil være ”å påvirke flere bedrifter til å ta inn lærlinger”, jfr. NOU 2008: 18 Fagopplæring for framtida, s. 85, fremstår i denne sammenheng som et temmelig fromt ønske, men heller ikke noe mer enn det. [↑](#footnote-ref-18)
19. Dette må formentlig gjelde uansett om det er tale om en læreplass i henhold til førstevalg, annetvalg, tredjevalg, osv. [↑](#footnote-ref-19)
20. Det er også et spørsmål hvor langt det offentlige kan gå med hensyn til å drive økonomisk virksomhet, uten at forholdet til konkurransereglene blir problematisk; en spørsmålsstilling som eventuelt vil måtte avklares nærmere. Problematikken er kort berørt i NOU 2008: 18 Fagopplæring for framtida, s. 84. [↑](#footnote-ref-20)
21. Hvorvidt dette anslag også kan anvendes ved eventuelle læreplasser i offentlig regi har jeg ikke forutsetninger for å kunne ha noen oppfatning om. [↑](#footnote-ref-21)
22. Jfr. det som er angitt av Kunnskapsdepartementet i det mandat som fulgte departementets brev av 28. okt. 2010 til Utdanningsdirektoratet, referert ovenfor avsnitt I.4. [↑](#footnote-ref-22)
23. Opplærlingslovens bestemmelser om sammensetningen av organer knyttet til fagopplæringen i bedrifter, lovens §§ 12-1 flg., fastsetter at det skal oppnevnes ”eit organ for samarbeid om fag- og yrkesopplæringa …[som] skal ha representantar for partane i arbeidslivet og for departementet” (lovens § 12-1), og fylkeskommunens yrkesopplæringsnemnd skal ”i alle høve” ha ”medlemmer frå partane i arbeidslivet etter forslag frå arbeidstakarorganisasjonane og etter forslag frå arbeidsgiverorganisasjonane. Partane i arbeidslivet skal ha fleirtal i nemnda”. Elever, lærlinger m.fl. skal også være representerte, og lærerorganisasjonene kan også være representerte (lovens § 12-3). [↑](#footnote-ref-23)
24. *Kursiveringen* er gjort her. [↑](#footnote-ref-24)
25. Erkjennelsen av dette er også kommet til uttrykk i lovsammenheng, gjennom ”kollektiv avtalefrihet” på så vidt sentrale spørsmål som eksempelvis arbeidstidens regulering, jfr. arbeidsmiljølovens kapittel 10, hvor det i § 10-12 (4) flg. er fastsatt at fagforening med innstillingsrett etter arbeidstvistloven – altså fagorganisasjon med mer enn 10.000 medlemmer – i betydelig grad kan fravike lovens ellers gjeldende regler om arbeidstid. [↑](#footnote-ref-25)
26. Et avtalebasert opplegg med en av arbeidslivets hovedorganisasjoner på arbeidstakersiden som part – eller en organisasjon tilsluttet en slik hovedorganisasjon, - vil i praksis sikre at ungdom som utfører arbeid på en læreplass ikke blir gitt urimelige lønns- og arbeidsbetingelser. [↑](#footnote-ref-26)
27. I NOU 2008: 18 Fagopplæring for framtida s. 83 viser da også utvalget enstemmig til ”at det kan være behov for å inngå en ny samfunnskontrakt mellom alle landsomfattende tariffparter”. [↑](#footnote-ref-27)
28. Avtale om dette ble inngått i 1970 mellom Landsorganisasjonen i Norge og Norsk Arbeidsgiverforening, bl.a. referert i NOU 1978: 30 Om lærlinglov, s. 52. Denne avtale er videreført med revisjoner, og ordningen er fortsatt gjeldende. [↑](#footnote-ref-28)
29. Se nå arbeidsmiljølovens § 12-11 om utdanningspermisjon. Ordningen har røtter tilbake til felleserklæringen om økt utdannelse og permisjon i den forbindelse av 1969, bl.a. referert i NOU 1978: 30 Om lærlinglov, s. 52, og ble senere gjentatt i Hovedavtalen mellom NAF og LO/NHO og LO. Rett til utdanningspermisjon ble innført ved lovendring av 26. mai 2000 nr. 38, hvor § 33 D ble tilføyd i arbeidsmiljøloven av 4. februar 1977 nr. 4. [↑](#footnote-ref-29)
30. Se nå ”Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv 1. mars 2010 – 31. desember 2013 (IA-avtalen)” av 24. februar 2010. [↑](#footnote-ref-30)
31. Den første tilleggsavtale om likestilling kom med Hovedavtalen LO-NAF (1982), tilleggsavtale VI. [↑](#footnote-ref-31)
32. Verkstedsoverenskomsten (2008-2010) § 1.3 faggrupper, særlig punkt 1.3.2. [↑](#footnote-ref-32)
33. Ytterligere teoretisk opplæring som et alternativ til læreplass synes i denne sammenheng å ville være svært lite hensiktsmessig. [↑](#footnote-ref-33)
34. Jfr. bl.a. Rt. 2008 s. 1601 (Norsk Sjømannsforbund). [↑](#footnote-ref-34)