# Sammendrag

Formålet med dette prosjekter har vært å belyse hvilke mekanismer som påvirker omfanget av ansatte uten fagutdanning i barnehagesektoren og pleie- og omsorgssektoren i kommunene. Dette har vært gjort både kvantitativt ved å kartlegge kjennetegn ved kommuner med henholdsvis lav eller høy andel ansatte i stillinger uten krav til utdanning, og kvalitativt ved å undersøke et utvalg enkeltkommuner.

Oppsummert kan vi si at de viktigste, påviste sammenhengene er at høy andel ufaglærte henger tett sammen med en høy andel deltid, høy innvandrerandel og lavt utdanningsnivå i kommunen. Dette kan ses som rammevilkår som kan bidra til systematiske ulikheter kommunene imellom når det gjelder andelen ufaglærte. På den andre siden viser casestudiene hvordan ulik politikk i de enkelte kommunene bidrar til at noen kommuner klarer å redusere andelen ufaglærte innenfor disse rammevilkårene, mens andre ikke gjør dette.

Kommunenes strategier og praksiser er naturlig nok basert på den enkelte kommunes situasjon, ikke et helhetsperspektiv. De kommunene vi har besøkt prioriterer arbeidet med å rekruttere sykepleiere, men er lite opptatt av at utdanningskapasiteten er for lav i forhold til behovsframskrivningene. De oppfatter samtidig tilgangen på helsefagarbeidere som svært god, til tross for at det er få nyutdannede allerede i dag. Samtidig oppfatter de ikke dagens andel uten relevant utdanning som et problem.

Behovet for kvalifisert arbeidskraft i kommunene vil etter alt å dømme være stort og økende framover, særlig i pleie- og omsorgssektoren, men også i barnehagesektoren. Faktorer som økt andel eldre i befolkningen og et kontinuerlig underskudd av barnehageplasser, gjør at behovet for kvalifisert arbeidskraft innenfor disse områdene mest trolig bare kommer til å fortsette å vokse de neste tiårene. Det å få ned andelen uten fagutdanning, forutsetter at et tilstrekkelig antall får utdanning. Så lenge man ikke klarer å øke kapasiteten i de ordinære sykepleier- og helsefagarbeiderutdanningene, framstår utdanning og sertifisering av voksne ansatte uten fagutdanning som et klart alternativ. I lys av dette framstår en politikk for å stanse inntaket av personer uten fagutdanning som å bite seg selv i halen. Man undergraver grunnlaget for rekruttering av nye fagarbeidere. Når utdanningskapasiteten blir for lav, framstår arbeidskraftimport som det mest sannsynlige scenariet.

**Hva forteller de kvantitative analysene?**

Tidligere forskning viser at det er store variasjoner i kommune-Norge, på tvers av dimensjoner som størrelse og beliggenhet (se for eksempel Bakkeli *mfl.* 2013, Aamodt *mfl.* 2012 og Agenda 2006). Dette indikerer at omfanget av ufaglærte i kommunal sektor påvirkes av andre faktorer enn størrelse og beliggenhet, som bruken av deltid, organisering av tjenestetilbudet, demografiske forhold, trekk ved det lokale arbeidsmarkedet, samt økonomiske og politiske forhold i kommunene. For å få en bedre forståelse av mekanismene som påvirker omfanget av ufaglærte i kommunal sektor, undersøker vi i denne rapporten hvordan andelen ufaglærte årsverk i henholdsvis barnehagesektoren og pleie- og omsorgssektoren varierer med utvalgte kommunekarakteristika. Vi gjennomfører både analyser av enkle partielle sammenhenger og mer avanserte analyser av sammenhenger mellom flere variabler.

De partielle sammenhengene i vår kvantitative analyse er godt egnet til å vise enkle sammenhenger mellom ulike kommunekarakteristika og andelen ufaglærte årsverk i kommunal sektor. Imidlertid tar de ikke hensyn til at kommunekjennetegn kan påvirke hverandre. Dermed vil de partielle sammenhengene mellom enkelte kommunekjennetegn og andelen ufaglærte som presenteres nedenfor potensielt også fange opp betydningen av andre kommunekjennetegn på omfanget av ufaglærte. Det blir dermed vanskelig å tolke disse sammenhengene. Dette er motivasjonen for å også gjennomføre analyser der vi trekker inn flere variabler samtidig (regresjonsanalyser). Fordi vi i regresjonsanalysene kan kontrollere for betydningen av flere kommunekjennetegen på andelen ufaglærte i kommunal sektor samtidig, tar disse analysene hensyn til at ulike kommunekjennetegn kan være innbyrdes korrelert. Regresjonsanalysene er dermed en god måte å isolere betydningen av det enkelte kommunekjennetegnet, og resultatene blir enklere å tolke. Det at vi har informasjon om kommunene over flere år åpner for ulike metodiske tilnærminger. For å sjekke robustheten i resultatene våre gjennomfører vi derfor analyser både for enkelte år hver for seg og flere år samtidig.

Selv om vi kontrollerer for en rekke observerbare og uobserverbare kommuneforhold, er det allikevel metodiske problemer som selv de mer avanserte analysene ikke kan håndtere. Dette innebærer at selv effekter i regresjonsmodellene under ikke uten videre kan tolkes som kausale sammenhenger. Dette tilsier at en bør utvise noe forsiktighet, og at sammenhengene som presenteres nedenfor må tolkes som systematiske sammenhenger i data, snarere enn kausale sammenhenger.

**Lettere å rekruttere faglærte når stillingsbrøken er høy**

Ett av hovedfunnene i analysene er at det er en klar sammenheng mellom gjennomsnittlig stillingsstørrelse og andelen ufaglærte i både barnehagesektoren og pleie- og omsorgssektoren. Denne sammenhengen er tydelig både i de enkle partielle sammenhengene og i de mer avanserte regresjonsanalysene der vi kontrollerer for en rekke kommunekjennetegn samtidig. Det ser ut til at høyere gjennomsnittlig stillingsprosent er assosiert med en lavere andel ufaglærte i kommunal sektor. Dette kan tolkes som at det er lettere å rekruttere og beholde arbeidskraft med formell kompetanse dersom stillingene man tilbyr er store.

**Flere ufaglærte der barnekullene er store**

Videre finner vi at kommuner med en relativt høy andel barn i alderen 1-5 år, har en høyere andel ufaglærte i barnehagesektoren sammenlignet med kommune med en relativt lav andel barn i alderen 1-5 år. Dette indikerer at behovet for barnehagetjenester også påvirker omfanget av ufaglærte i tjenesten. Funnene i rapporten indikerer at kommunene ansetter flere ufaglærte i forhold til arbeidskraft med formell utdanning når behovet for arbeidskraft øker. Derimot ser det ikke ut til at andelen eldre har betydning for andelen ufaglærte i hverken barnehagesektoren eller pleie- og omsorgssektoren. Dette kan tolkes enten som at andelen eldre over 66 år er en så heterogen gruppe at dette ikke er den relevante aldersgruppen å inkludere i disse analysene, eller at en økning i andelen eldre over 66 år ikke påvirker forholdet mellom ufaglærte arbeidskraft og arbeidskraft med formell kompetanse.

**Flere ufaglærte der det er høy innvandrerandel**

 Vi finner også en tydelig sammenheng mellom andelen ufaglærte i barnehagesektoren og pleie- og omsorgssektoren og andelen innvandrere i en kommune. Dette funnet kan være et bilde på at arbeidsoppgavene i barnehagesektoren og pleie- og omsorgssektoren i stor grad går ut på at ta seg av andre (noe som er et universelt fenomen), og at dette tiltrekker seg innvandrere som ofte mangler eller har lite (norsk) utdanning.

**Færre ufaglærte der tilgangen på fagutdannede er god**

Tilslutt viser analysene at en høy andel innbyggere som har minst videregående utdanning, er assosiert med en lavere andel ufaglærte i både barnehage- og pleie- og omsorgssektoren. Dette kan tolkes som at bedre tilgang på arbeidskraft med formell utdanning i kommunene, fører til at andelen ufaglærte i barnehagesektoren og pleie- og omsorgssektoren går ned.

De kvantitative studie over gir noen interessant pekepinner på systematiske sammenhenger i datamaterialet, men mye av variasjonen mellom kommuner kan ikke forklares med en økonomisk modell. Omfanget av ufaglærte i henholdsvis barnehagesektoren og pleie- og omsorgssektoren styres i stor grad av forhold som vi ikke kan kontrollere for i modellene. Det var derfor behov for case-studier for å kunne gjøre en mer utfyllende analyse av hva slags mekanismer som ligger bak disse sammenhengene.

 **Færre små stillinger i en kommune kan gi flere faglærte**

Gjennom case-studier av fire kommuner fremtrer et klart mønster hvor små deltidsstillinger i stor grad blir fylt med ansatte uten fagutdanning. Det er svært vanskelig å få personer med fagutdanning til å ta slike stillinger. I stedet besettes de av studenter, folk med andre yrker som ønsker en ekstrajobb, samt andre personer med en løsere tilknytning til arbeidsmarkedet som tar slike jobber, enten fordi det passer, eller fordi de ikke får annet. I noen grad fylles de også av nyutdannede helsefagarbeidere som har vanskeligheter med å få større stillinger. Dette sammenfaller i stor grad, men langt fra fullstendig, med kategorien ansatte uten relevant fagutdanning. Derfor får vi også en statistisk sammenheng.

Kommuner som har klart å redusere andelen små stillinger, har generelt sett bedre dekning av fagutdannede. Spørsmålet en kan reise er om det ville være mulig å fylle alle stillinger med ansatte med fagutdanning, bare stillingene var store nok? I enkeltkommuner kan man i prinsippet tenke seg at dette vil være mulig. Det forutsetter at en kommune har ressurser til å utvide grunnbemanningen slik at man kan bemanne en normal turnusordning med bare heltidsansatte, og at det er et tilstrekkelig arbeidskrafttilbud av faglærte som søker disse stillingene. De kommunene som klarer å redusere antall små stillinger vil trolig skaffe seg en fordel i konkurransen med andre kommuner om fagutdannet personale, først og fremst personer med høyere utdanning. Det vil imidlertid neppe være mulig å løse problemet for alle kommuner på denne måten, fordi den totale tilgangen på både høyskoleutdannet og faglært personell på videregående nivå er for liten til å dekke alle stillinger. Det vil derfor være mer dekkende å si at heltidsstillinger gir en kommune en fordel i konkurransen om fagutdannet personell, både i forhold til andre kommuner, i forhold til andre sektorer og i noen grad forhold til å få egne ansatte til å prioritere å arbeide i større stillinger.

Fordi det totalt sett ikke er tilstrekkelig antall med relevant fagutdanning til å dekke behovet for personell i barnehager og pleie og omsorg på nasjonal basis, vil det være behov for å ansette en viss andel uten fagutdanning. Disse blir igjen kanalisert inn i de små deltidsstillingene. Markedet for å rekruttere til disse stillingene er også preget av de mange som av ulike grunner ønsker å arbeide deltid. Om deltidsstillingene forsvinner, mister også disse sitt arbeidstilbud, men uten at det foreløpig finnes et tilstrekkelig tilbud av arbeidstakere som vil ha heltid.

**Innvandring som ressurs og utfordring for kommunene**

Sysselsettingstall fordelt på innvandrere og andre viser for det første en raskt økende andel innvandrere i pleie- og omsorgssektoren. Vi har ikke slik statistikk for barnehagesektoren. Innvandrerandelen er størst blant de uten godkjent utdanning, og deretter blant helsefagarbeidere. Den er imidlertid også betydelig blant sykepleiere. I Oslo og noen av de omkringliggende Akershus-kommunene er innvandreandelen i pleie og omsorg, alle stillinger sett under ett, på mellom 40 og 50 prosent. Dette har flere årsaker. Selv om området trekker til seg kvalifiserte arbeidstakere fra utlandet, er det trolig enda viktigere at kommunene har et stort tilfang av bosatte innvandrere uten fagutdanning. Barnehage og pleie og omsorg utgjør et viktig arbeidsmarkeder for disse, fordi dette er sektorer som ikke klarer å tiltrekke seg nok ansatte med fagutdanning. Selv om kommuner med slike arbeidsmarkeder i utgangspunktet rekrutterer mange uten utdanning, er det stor forskjell på hvordan de håndterer dette. I en av våre casekommuner hadde man satset tungt på opplæring og kvalifisering av innvandrere som i utgangspunktet var ufaglærte. På statistikken viste dette seg gjennom at man gjennom de senere år hadde redusert andelen uten utdanning, og økt andelen med helsefagarbeiderutdanning betydelig.

De kvantitative analysene viste også at kommuner som hadde et lavt utdanningsnivå blant kvinner, også hadde en større andel uten fagutdanning i barnehagesektoren og i pleie- og omsorgssektoren. Dette er også hva man skulle forvente seg. Likevel vil det være variasjoner. I en av kommunene vi besøkte var utdanningsnivået i befolkningen generelt lavt, men kommunen hadde likevel i større grad enn andre kommuner klart å bemanne barnehagene og pleie- og omsorgsektoren med fagutdannede. Det så ut til å henge sammen med en aktiv politikk for voksenopplæring av ansatte, både uten fagutdanning med generelt sett lav utdanning.

## Implikasjoner av funnene

Kommunenes strategier og praksiser er naturlig nok basert på den enkelte kommunes situasjon. De har økt andelen sykepleiere og er fortsatt mest opptatt av å rekruttere denne gruppen, selv om noen så vidt har begynt å diskutere arbeidsdelingen mellom sykepleiere og helsefagarbeidere. Utgangspunktet for det siste er at kommunene fra sitt ståsted oppfatter tilgangen på helsefagarbeidere som svært god. Samtidig som de ikke er bekymret for at dagens andel uten godkjent utdanning er for høy, ønsker kommunene å stramme inn på eller stoppe nyansettelser av ufaglærte, i hvert fall i faste stillinger.

Den enkelte kommune forholder seg ikke til et totalbilde når det gjelder tilgangen, men er opptatt av å være konkurransedyktig for å kunne skaffe sin kommune tilstrekkelig med sykepleiere. Ser vi på totalbildet dreier det seg om en konkurranse om en knapp ressurs som etter alt å dømme vil bli enda knappere framover. SSB sine framskrivninger for denne sektoren, basert på dagens utdanningskapasitet innebærer et underskudd på 28 000 sykepleiere i 2035, gitt dagens arbeidsdeling og sykepleierandel. Om denne framskrivningen skal tillegges vekt, vil det vanskelig la seg gjøre å fortsette å øke sykepleierandelen i kommunene samlet sett. Tvert om tyder mye på at den heller vil gå ned. Ser vi behovet i landet under ett, og ser bort fra omfordelinger mellom kommuner og sektorer innen helsesektoren, vil en økning i sykepleierandelen måtte betinge enten en økt utdanningskapasitet, fortsatt økning i den gjennomsnittlige arbeidstiden, eller økt import av utenlandske sykepleiere. I dag ser det ut til at import er det mest realistiske.

Noen kommuner har i denne situasjonen begynt å diskutere arbeidsdelingen mellom sykepleiere og helsefagarbeidere, med tanke på at den sistnevnte gruppen kan overta noen av sykepleiernes oppgaver. Framskrivningene peker imidlertid i retning av et stort underskudd også på helsefagarbeidere i årene som kommer. Selv med en utdanningstakt som er høyere enn dagens vil det, med SSBs tall, bli et underskudd på 57 000 helsefagarbeidere i 2035. SSB selv har konkludert med at muligheten for å erstatte helsefagarbeidere med sykepleiere ikke vil være mulig i noe særlig omfang, som følge av at det også vil bli for få sykepleiere. For å unngå et eskalerende underskudd på helsefagarbeidere, må enten utdanningskapasiteten økes kraftig, eller en må importere pleiere som er kvalifisert til å være helsefagarbeidere.

Den viktigste årsaken til at utdanningen av helsefagarbeidere er halvert, er reduksjonen i tilgangen på voksne til helsefagarbeider/hjelpepleierkategorien, som tradisjonelt har vært rekruttert fra gruppen uten fagutdanning. Den store nedgangen kom med reformen Kunnskapsløftet i videregående opplæring i 2006, som fjernet hjelpepleierutdanningen både for ungdom og voksne. For voksne gjenstår nå praksiskandidatordningen for helsefagarbeidere. Det gjør at det er blitt mye tyngre for kommunene å få voksne gjennom et løp som gjør at de kan sertifiseres, fordi de nå må ha fem års praksis som ufaglærte for å kunne gå opp til fagprøve. Dersom kommunene strammer enda mer inn på rekruttering av ansatte uten fagutdanning, og begrenser disse til korte og midlertidige kontrakter, vil sertifiseringen av voksne helsefagarbeidere gradvis stoppe opp, fordi stadig færre vil ha tilstrekkelig lang praksis. Så lenge man ikke klarer å øke kapasiteten i den lærlingbaserte helsefagarbeiderutdanningen, burde utdanning og sertifisering av voksne ufaglærte som helsefagarbeidere være et nærliggende alternativ. I lys av dette framstår en politikk for å stanse inntaket av personer uten fagutdanning som lite rasjonelt, om man da ikke skal basere seg på storskalaimport av fagutdannede pleiere.

For barnehagesektoren er utsiktene lysere, slik det i dag ser ut. Kommunene vi besøkte uttrykte rimelig grad av tilfredshet. Man har i større grad lykkes med å stabilisere barnehagelærergruppen. Antallet bare- og ungdomsarbeidere øker gradvis, samtidig som en del barnehager fortsatt har dyktige assistenter med lang erfaring. De siste oppfattes i liten grad som et problem, men heller som en ressurs. Det utdannes i dag nesten like mange barne- og ungdomsarbeidere som helsefagarbeidere, selv om barnehage/SFO-sektoren har langt færre sysselsatte. Slik utviklingen ser ut nå, vil andelen uten relevant fagutdanning mest trolig fortsette å falle i barnehagene i årene som kommer. Spørsmålet er dermed i større grad om man er tilfreds med tempoet i denne prosessen. En raskere nedgang i andelen uten fagutdanning forutsetter at man klarer å øke andelen voksne som tar fagbrev på grunnlag av lang praksis, eller at man gjør det mer attraktivt for ungdom å jobbe som barne- og ungdomsarbeidere. Også her vil imidlertid stans i rekrutteringen av personale uten fagutdanning på sikt redusere den nødvendige voksenrekrutteringen.