

# Sammendrag

## Prosjektet og dets hovedfunn

Rapporten, som er utarbeidet på oppdrag for KS, undersøker og analyserer kommunesektorens forhold til lærlingordningen og fagopplæring, med vekt på de kommunale fagene, helsefagarbeider og barne- og ungdomsarbeider. Prosjektet har hatt tre temaer; lærlingrekruttering og verdiskapning i kommunesektoren, modeller for voksenopplæring og opplæringskontorenes betydning.

Rapporten er hovedsakelig basert på en undersøkelse av et utvalg kommuner, bydeler og virksomheter i tre fylkeskommuner, Østfold, Oslo og Sogn og Fjordane. I tillegg bygger den på en survey rettet mot alle landets opplæringskontor, samt kommunale og private lærebedrifter i og utenfor disse.

Et hovedfunn i denne rapporten er at lærlingordningen i kommunal sektor ikke bare oppfattes på en helt annen måte av de lærebedriftene og tjenestestedene som skal praktisere den, men at lærlingordningen også arter seg helt annerledes her enn i privat sektor. En rekke forhold ser ut til å spille sammen og dermed bidra til et slikt resultat:

- Verdiskapning i kommunal sektor er noe helt annet enn i privat, konkurranseutsatt sektor
- Stillingsstrukturen i kommunal omsorgssektor skiller seg fra for eksempel industri og håndverk, med et sterkt preg av deltid og midlertidighet
- Lov- og avtaleverk beskytter et tradisjonelt rekrutteringsmønster og hindrer en integrering av lærlinger og nyutdannede fagarbeidere
- Normene for god opplæring i omsorgsfagene, med idealer fra skoleopplæring og instruksjon, avviker sterkt fra normene i privat sektor om opplæring gjennom deltakelse i produksjon
- Lærlinginntak er like løst koplet til arbeid og rekruttering som elevutplassering var det
- Når lærlingen lønnes av kommunen, mens det lokale tjenestestedet i praksis fungerer som lærebedrift, er også lønn og produktivitet frakoplet

Lærlingordningen ser ikke ut til å ha erstattet, men i stedet ha lagt seg over gamle opplæringspraksiser gjennom at kommunene betaler lærlingenes lønn, mens tjenestestedene tar de imot gratis, mot at de gir dem opplæring, på samme måte som alltid har gjort med elever.

Lærlingordningen er ikke selvgående, fordi de kommunale tjenestestedene har svak interesse for å rekruttere lærlinger de selv må finansiere. En slik ordning kan fungere på sine premisser og gi en del læreplasser, men vil trolig også begrense lærlinginntaket som følge av kostnadene det påfører

kommunene. Lav ungdomssøkning gjør at disse problemene ikke stilles på spissen. Samtidig betyr det at man fortsatt er helt avhengig av rekruttering av voksne. Også her sliter man imidlertid med fagopplæringsmodellen, spesielt kravet om fem års praksis for ufaglærte som ønsker fagbrev gjennom praksiskandidatordningen. Mye peker i retning av at man må finne mer hensiktsmessige voksenopplæringsordninger for å klare å dekke rekrutteringsbehovet.

Opplæringskontorene i kommunal sektor er pådrivere for fagopplæring, flere lærlinger og kvalitet på opplæringen. De fleste kommuner med lærlinger ønsker å være med i et opplæringskontor, men det er visse tendenser til at flere kommuner, særlig de litt større, trekker seg ut. Antall lærekontrakter gjennom opplæringskontor har vist en langt lavere vekst enn i privat sektor.

### *Læretid som arbeid og verdiskapning*

Lærlingrekruttering i kommunal sektor er de fleste steder et spørsmål kommunen sentralt avgjør, og det er de som finansierer den delen av lærlinglønnen som ikke dekkes av statstilskudd. Utover rent kommuneøkonomiske hensyn, gjøres også andre vurderinger, som for eksempel behovet for framtidig rekruttering, men sjelden eller aldri konkrete behovsvurderinger knyttet til de enkelte tjenestestedenes behov. Bare rent unntaksmessig finner vi tjenestesteder som integrerer lærlinger i egen arbeidsorganisasjon, økonomi og rekruttering. Regelen er i stedet at lærlingene går på toppen. Stort sett er tjenestestedene positive til å ta inn lærlinger, mange steder er det til og med konkurranse om disse, men alt så lenge de er gratis for tjenestestedet. Hovedregelen er at lærlingene ikke tilbys jobb i etterkant, i hvert fall ikke annet enn i mindre deltidsstillinger.

Innenfor tradisjonelle lærefag anses deltakelse i produktivt arbeid å være en betingelse for god læring og dermed etter hvert høy produktivitet. I nedgangskonjunktur og ordremangel vil en privat bedrift gjerne si at de ikke kan ta inn lærlinger, fordi de ikke har nyttig arbeid å sette en lærling til. Kontrasten er derfor stor når den mest sentrale begrunnelsen for at lærlingene i kommunene må «gå på toppen»; er at de må beskyttes mot for mye verdiskapning, dvs. mot arbeid, fordi de ellers ikke vil få god nok opplæring.

På de fleste steder vi besøkte ble det likevel understreket at lærlingene bidro i arbeidet, om enn i varierende grad. Flere steder ble det vist særlig til at ved å ha en lærling kunne man tilby bedre tjenester. Man var likevel ikke avhengig av lærlingen på den måten at man ville få problemer om man mistet vedkommende. Ut over dette aksepterer man mange steder at lærlingen kan dekke opp for noe fravær. Å ringe etter ekstra hjelp er i seg selv en tung oppgave, så her kan det å ha en lærling å spille på i seg selv åpenbart representere en lettelse av arbeidet. Når investeringen i en lærling ikke planlegges tatt ut gjennom fast ansettelse i etterkant, er det vanskelig å konkludere med annet enn at kommunene vurderer en lærling svært annerledes enn i privat sektor i forhold til verdiskapning. Det er ikke snakk om lærlingens bidrag til verdiskapning i klassisk forstand, verken på kort eller lang sikt. I stedet handler det stort sett om flere hender som kan gi grunnlag for bedre kvalitet. At dette skal oppleves som et tilskudd forutsetter imidlertid at de ikke må betale lærlingene lønn, men får de fullfinansiert.

Vi vil sette disse vurderingene i sammenheng med at man ikke har verdiskapning i kommunal sektor slik man har det i privat sektor. Det betyr ikke at det ikke gjøres nyttig arbeid, men at den økonomiske sammenhengen dette inngår i er annerledes enn i privat sektor. Tjenestestedene ser stort sett ingen fordel i å integrere en lærling i sitt eget bemanningsbudsjett, og la den erstatte noen andre. De anser trolig at dette ville gi dem dårligere verdiskapning enn dagens ordning hvor lærlingen går på toppen og kan brukes til ekstra kvalitetstiltak. De ser trolig heller ikke noe potensial for økt produktivitet med lærlingen på lengre sikt, fordi lærlingene normalt ikke fortsetter i virksomheten etter fullført læretid.

Vi tror disse ulikhetene mellom kommunal omsorg og privat produksjon av vare eller tjenester kan være vesentlig for å forstå hvorfor kommunale tjenestesteder er lite interessert i lærlinger dersom de selv må betale dem lønn. Når kommunen sentralt betaler lærlingens lønn, mens lærlingen arbeider på et lokalt tjenestested, innebærer dette imidlertid en fullstendig frakopling av lønn og produktivitet.

## *Strukturelle beskrankninger*

Dagens stillingsstruktur, bemanningsnormer, rekrutteringsmønster og lovgivning gjør det vanskelig å integrere lærlinger i den ordinære bemanningen på de kommunale tjenestestedene. Stillingsstrukturen gjør det veldig tydelig at lærlingen i så fall vil legge beslag på stillingsressurser som andre kan ønske seg, og svært ofte har krav fra ut fra bestemmelser i lov- og avtaleverk. Bemanningsnormer kan også motvirke integrering av lærlinger.

På samme måte er det vanskelig å tilby lærlingen en stor stilling etter fullført læretid; de kan ikke gå forbi køen av ansatte som ønsker fast eller større stilling. Dels strider det mot lov- og avtaleverk. Dels vil det bryte med rådende normer. Derfor vil de fleste lærlinger bli ansatt på toppen av den ordinære bemanningen.

Vi finner imidlertid noen unntak fra hovedregelen, nemlig tjenestesteder eller kommuner som forsøker å praktisere lærlingordningen mer likt det tradisjonelle mønsteret i privat sektor, nemlig ved å integrere dem i den ordinære driften og rekrutteringsarbeidet. Det disse tjenestestedene har til felles er at de har løst noen grunnleggende problemer som andre kommuner sliter med. De har på ulike måter avvirket køen av ansatte som ønsker seg eller har krav på de stillingsressursene lærlingene beslaglegger. Dermed kan man ansette lærlingene i ordinære stillinger.

## *Kvalifisering av voksne*

Til tross for at de fleste kommuner ikke lengre ansetter ufaglærte i faste stillinger, rekrutteres det fortsatt mange uten utdanning. De kommer gjerne inn via midlertidige stillinger og gradvis økte stillingsprosent, samtidig som de kvalifiserer seg underveis. Både før og etter Reform 94 har kvalifisering og sertifisering av voksne vært den viktigste måten å rekruttere på til nivået under profesjonene. Historisk sett har forhold mellom ungdoms- og voksenrekruttering ligget rundt 20 prosent ungdom og 80 prosent voksne. Nedleggelsen av hjelpepleierutdanningen, som hadde tilbud om skoleløp for voksne, skapte en vanskelig situasjon. Man erfarte tidlig at praksiskandidatordningen i liten grad passer for voksne særlig innen pleie og omsorg, fordi kandidatene sliter med å oppnå fem års praksis i fagområdet som er kravet for å kunne gå opp til prøve (Høst 2010). Ikke overraskende ser dette fortsatt ut til å være et hovedproblem. Ufaglærte får i prinsippet ikke fast ansettelse, og må nøye seg med små og som regel midlertidige stillinger. Dermed er det svært vanskelig å kvalifisere seg gjennom å samle fem års praksis. I denne situasjonen ser vi at våre tre fylker velger ulike løsninger. Oslo bruker i hovedsak praksiskandidatordningen, Sogn og Fjordane lærlingordning for voksne, mens Østfold bruker skolebasert opplæring.

Åtte år etter introduksjonen av Kunnskapsløftet og 20 år etter Reform 94 klarer praksiskandidatordningen bare å bidra med en tredjedel av målsettingen på 3000 kandidater i året i helsearbeiderfaget, som ligger i Kompetanseløftet 2015 for pleie og omsorg. Mye tyder på at denne ordningen heller ikke på sikt vil være i stand til å kvalifisere et tilstrekkelig antall voksne til pleie og omsorgssektoren.

Når kommunene i prinsippet ikke vil gi ufaglærte fast tilsetting, men likevel tar de inn i midlertidige stillinger, vil det kunne hevdes at man like gjerne kunne etablere en ordning hvor de som ønsker å bli værende i virksomheten, gis lærekontrakt, slik vi ser eksempler på i Sogn og Fjordane. Den største utfordringen i forhold til denne løsningen vil trolig være å finne tilstrekkelig beskjeftigelse for de voksne lærlingene. Får ordningen volum vil den støte på samme beskrankninger som lærlingordningen for ungdom.

Alternativet vil være en form for komprimert skoleopplæring, slik Østfold praktiserer det. Denne bygger i stor grad på de gode erfaringene fra hjelpepleierutdanningen. Flere fylkeskommuner har vist interesse for å gå samme vei, men det er et åpent spørsmål om det i så fall trengs en mer utvetydig åpning for dette i regelverket.

## *Opplæringskontorene*

Opplæringskontorene i kommunesektoren er et barn av Reform 94, og dennes implementering i de kommunale fagene, noe de også bærer preg av. Det ble lagt stor vekt på at opplæringskontorene skulle bidra til fagopplæringssystemets ekspansjon, og kommunesektoren var det viktigste nye enkeltområdet man skulle erobre. Det ble introdusert gode tilskuddsordninger for både etablering og drift av opplæringskontor.

Vi ser i dag en klar tredeling hvor de felles, kommunale opplæringskontorene omfatter 39 prosent av kommunene, 34 prosent står utenfor opplæringskontor, mens rundt 25 prosent er med i regionale, tverrfaglige opplæringskontorer. Enkeltkommune-kontorene er blitt langt færre enn de var rett etter Reform 94, og det er ofte vanskelig å skille disse fra kommunenes egne personal-, eller HR-avdelinger. Tilskuddene staten ga til opplæringskontor er avviklet, og kommunene har blitt mindre nøye med å trekke grenser mellom opplæringskontor og andre personalfunksjoner. Noen gjør det fortsatt, nærmest av gammel vane, ofte uten å kunne beskrive eksplisitt hva som skiller opplæringskontoret fra personalkontoret.

Mens opplæringskontorene i privat sektor fra 1997 til i dag har vokst 150 prosent i størrelse, målt i bemanning, har de kommunale kontorene økt med bare 25 prosent. Dette avspeiler, for begge typer kontorer, grovt sett veksten i antall lærekontrakter som går gjennom kontorene, som er langt mindre i kommunal enn i privat sektor.

For privat sektor tilsvarer dette også veksten i lærebedrifter som er med i opplæringskontor. I kommunal sektor er imidlertid veksten i lærebedrifter seks ganger høyere enn veksten i lærekontrakter. Dette forklares trolig i stor grad av at kontorene har fått mange medlemmer blant små private bedrifter som har lærlinger i kommunal sektor, særlig barnehager. I forhold til kommuner er bildet mer preget av stagnasjon. Noen har kommet til, mens andre, særlig større kommuner har gått ut av opplæringskontor, eller nedlagt sitt eget. Et interessant trekk er også at mens de bedriftene i privat sektor som står utenfor opplæringskontorene i stor grad er nye som lærebedrifter, er det ofte de som har vært med en stund som står utenfor opplæringskontorene i kommunal sektor. Det dreier seg også i stor grad om større kommuner. Også blant de som er medlem av opplæringskontor, ser vi ulikheter mellom sektorene. 70 prosent av medlemmene i kommunal sektor mener de kunne klare seg som lærebedrift uten opplæringskontor, mot bare 59 prosent i privat sektor.

Den vanligste begrunnelsen for lærebedrifter i kommunesektoren for å være med i et opplæringskontor er at de gir faglig støtte og kvalitetssikring, dernest at de gir administrativ støtte. De kommunale opplæringskontorene vi har besøkt legger vekt på at lærlingene bør finansieres av kommunene sentralt. Om man overlater til tjenestestedene å rekruttere og finansiere lærlinger utover det statlige tilskuddet, vil dette trolig redusere antall kontrakter og dermed underminere det økonomiske grunnlaget for opplæringskontorene.

Det sterke fokuset på økonomi er ganske gjennomgående i kommunal fagopplæring. Blant de kommunale lærebedrifter som har valgt å ikke være med i opplæringskontor mener begrunner nesten 30 prosent dette med at det koster for mye penger, eller tar for mye av lærlingtilskuddet. Til sammenligning er det bare fem prosent av lærebedriftene i privat sektor som bruker økonomi som begrunnelse for å stå utenfor.

En stor gruppe lærebedrifter i kommunesektoren har valgt å gå inn i regionale, tverrfaglige, kontorer framfor et kontor for kommunal sektor. Disse ser ut til å prioritere geografisk nærhet, framfor samarbeid med utgangspunkt i kommunefagene.