

Anna Hagen og Torgeir Nyen

Læreplasser i kommunesektoren – omfang og utfordringer

Anna Hagen og Torgeir Nyen

Læreplasser i kommunesektoren – omfang og utfordringer

© Fafo 2006

ISBN 82-7422-551-1

ISSN 0801-6143

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Omslagsfoto: © Oscar Mattson / Mira / Samfoto

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
1 Innledning	13
1.2 Bakgrunn og historisk utvikling	14
1.3 Hvorfor tar en virksomhet inn lærlinger?	15
1.4 Metode og datakilder	17
2 Statistikk om lærlinger i offentlig sektor	21
3 Hovedfunn i det kvalitative materialet	25
3.1 Begrunnelser for inntak av lærlinger	25
3.2 Finansiering av lærlinger	30
3.3 Formidling, inntak og veiledning	31
4 Hovedfunn i det kvantitative materialet	37
4.1 Drivkrefter for inntak av lærlinger	37
4.2 Fagenes verdi for arbeidsgiver	40
4.3 Kommunens interne organisering av inntaket av lærlinger	42
4.4 Inntak av lærlinger framover	44
5 Behovet for læreplasser	45
6 Oppsummering og konklusjoner	49
6.1 Hovedfunn i rapporten	49
6.2 Hvordan øke omfanget av læreplasser?	52
6.3 Hvor bør balansepunktet være?	55
6.4 Tiltak for å øke antallet læreplasser	55
Referanser	57
Vedlegg 1	59
Vedlegg 2	63
Fafo gjennom 25 år	69

Forord

Temaet for denne rapporten er lærlingordningen i offentlig sektor, med hovedvekt på kommunesektoren. Datagrnnlaget er kvalitative og kvantitative undersøkelser som er gjennomført våren 2006. KS har vært oppdragsgiver.

Prosjektet har hatt en arbeidsgruppe i KS. Medlemmene av arbeidsgruppa har vært Inger Oddrun Sverkmo, Christine Norum og Sverre Hervik. Takk til alle for gode kommentarer og innspill underveis i prosjektet. Inger Oddrun Sverkmo skal ha en spesiell takk for godt samarbeid, raske tilbakemeldinger og praktisk tilrettelegging for gjennomføring av de empiriske undersøkelsene. Vi vil også takke Rådmannsutvalget i Hedmark, som har vært referansegruppe for prosjektet.

I tillegg til arbeidsgruppa og referansegruppa har en rekke personer i KS gitt gode og nyttige tilbakemeldinger i ulike faser av prosjektet. Takk til Jorunn Leegaard, Marit Gusdal, Lill Tone Grahl-Jacobsen, Anne Heggveit og Anna Charlotte Larsen.

Endelig vil vi takke kollega Hanne Bogen på Fafo for verdifulle kommentarer til rapporten i prosjektets slutfase.

Oslo, september 2006

Anna Hagen

Torgeir Nyen

Sammendrag

Bakgrunnen for prosjektet er utfordringene knyttet til et udekket behov for læreplasser i offentlig sektor. En konsekvens av dette er at fylkeskommunene må opprette alternative opplæringsløp i skolen, noe som fører til at elevene får mindre kontakt med arbeidslivet og en mindre praksisnær kompetanse. Tidligere forskning har vist at mangel på læreplasser også er en viktig årsak til at mange unge aldri fullfører videregående opplæring. Dette skaper problemer for den enkelte, som uten fullført utdanning stiller svakere på arbeidsmarkedet. Sett fra arbeidslivets side blir mangelen på læreplasser et problem når virksomhetene ikke blir tilført den kompetansen som er nødvendig for å løse arbeidsoppgavene. Spørsmålene som stilles i rapporten, er:

- Hva er grunnen til at det er for få læreplasser i kommunesektoren i forhold til behovet?
- Hvilke forhold påvirker inntaket av lærlinger i sektoren?
- Hva kan gjøres for å skaffe flere læreplasser i kommunene?

Datagrunnlaget er kvalitative og kvantitative data som er samlet inn våren 2006. Den kvalitative undersøkelsen omfatter tre fag: barne- og ungdomsarbeiderfaget, omsorgsarbeiderfaget og IKT-driftsfaget. Det er gjennomført 25 kvalitative intervjuer med informanter i kommuner, fylkeskommuner, sykehus, universitet og departement. I den kvantitative delen av prosjektet har vi fulgt opp spørsmål knyttet til barne- og ungdomsfaget og omsorgsarbeiderfaget, som er de to største lærefagene i offentlig sektor i dag. Datagrunnlaget her består av 50 oppvekstsjefer og 50 pleie- og omsorgssjefer eller personer i tilsvarende funksjoner.

Fra svake tradisjoner for fagopplæring...

Mens fagopplæringssystemet og lærlingordningen har lange røtter i deler av privat sektor, er denne opplæringsformen forholdsvis ny i offentlig sektor. Gjennom Reform 94 fikk alle unge lovfestet rett til videregående opplæring. Dette førte til en stor økning i behovet for læreplasser. I forbindelse med reformen ble det etablert flere nye fag rettet spesielt mot kommunesektoren. Både omsorgsarbeiderfaget og barne- og ungdomsarbeiderfaget ble etablert i forbindelse med reformen. Det samme

gjelder IKT-driftsfaget, men dette faget er ikke spesielt rettet mot kommunesektoren. Partene i arbeidslivet og utdanningsmyndighetene inngikk i forbindelse med reformen en intensjonsavtale om å øke omfanget av læreplasser. For kommunesektoren ble det satt som mål å skaffe 5000 læreplasser per år fra det første reformkullet kom ut i lære i 1996. Tallet var basert på en forutsetning om at offentlig sektor burde kunne framskaffe læreplasser i et omfang som tilsvarte sektorens samlede andel av sysselsettingen.

...mot en utvikling av lokale tradisjoner?

I 2006 er det ti år siden de første lærlingene i de nye lærefagene kom ut i arbeidslivet, og det er rimelig å forvente at fagopplæringen som opplæringsordning fremdeles vil være mindre institusjonalisert i offentlig enn i privat sektor. Undersøkelsen viser imidlertid at mens noen kommuner tar inn mange lærlinger og satser bevisst på fagopplæring, har andre kommuner valgt å redusere omfanget. Beslutningen om hvorvidt en kommune skal ha lærlinger eller ikke, og også hvor mange lærlinger man skal ha, treffes oftest på politisk nivå. Hele 65 prosent av kommunene har et politisk vedtak om å ta inn et visst antall lærlinger. Vedtaket er ofte begrunnet i et samfunnsansvar, og at offentlige virksomheter må ta sin del av ansvaret for å gi ungdom en utdanning. Mange steder har man forsøkt å videreføre satsingen på lærlinger på samme nivå som ved innføringen av Reform 94. Når vi går nærmere inn på mulige forklaringer på forskjellene, finner vi ikke bare at det er lokale forskjeller, men også at drivkreftene og motivasjonen for å ta inn lærlinger i de tre fagene i undersøkelsen er forskjellige.

Forskjeller mellom fag...

På sektornivå i kommunene er begrunnelsen for å ta inn lærlinger sammensatt. Når det gjelder omsorgsarbeiderfaget, er det å ta inn lærlinger et viktig virkemiddel for å sikre rekruttering til pleie- og omsorgsoppgaver i kommunen. Mange steder er ikke hovedutfordringen mangel på læreplasser, men svak søkning til faget. Dette har trolig sammenheng med oppfatninger om status, lønn og arbeids- og utviklingsmuligheter i yrket. Blant arbeidsgivere i kommunesektoren er det store forventninger knyttet til det nye helsearbeiderfaget. Faget er en ny utdanning fra høsten 2006 som erstatter omsorgsarbeiderfaget og hjelpepleierutdanningen. Helsearbeiderfaget er et lærefag, og etableringen av faget fører til en sterk økning i behovet for læreplasser. Undersøkelsen viser at det er stor usikkerhet knyttet til hvordan dette behovet skal håndteres, og hvordan man skal sikre at de som velger denne utdanningen, får praksistid både i kommunene og i sykehussektoren.

Når det gjelder barne- og ungdomsarbeiderfaget, er både samfunnsansvar og rekruttering viktige drivkrefter for å ta inn lærlinger. Ute i den enkelte virksomhet eller tjenestested er imidlertid motivasjonen for å ta inn lærlinger i første rekke knyttet til egne rekrutteringsbehov og til den arbeidsinnsatsen lærlingen gjør.

Når det gjelder IKT-driftsfaget, legger virksomhetene vekt på samfunnsansvaret og på den arbeidsinnsatsen lærlingene gjør. Lærlingene får sjelden tilbud om fast ansettelse i de offentlige lærebedriftene, og rekrutteringsargumentet er tilsynelatende mindre tungtveiende for dette faget enn for de to andre. Vi må imidlertid ta forbehold om at vi ikke har kvantitative data om IKT-driftsfaget, og at datagrunnlaget for dette faget er begrenset.

...og mellom beslutningstakere på ulike nivå

Det at satsingen på lærlinger på et overordnet nivå er motivert av samfunnsansvar og utdanningshensyn, gjør at den også er utsatt når kommuneøkonomien er svak. Kommuner som har redusert inntaket av lærlinger i løpet av de siste årene begrunner dette i hovedsak med økonomi. Én konsekvens av at drivkrefter og motivasjon for å ta inn lærlinger er forskjellige på ulike nivå, er at antall læreplasser kan bli redusert til tross for at man på sektor- og virksomhetsnivå er positive til å ta inn flere lærlinger.

Intern finansiering har stor betydning

Hvilken modell som velges for finansiering av lærlinger, er en faktor som har stor betydning for inntak av lærlinger. Virksomhetene er mer positive til å ta inn lærlinger når lønnsmidlene til lærlingene dekkes sentralt. Det er flere eksempler i den kvalitative undersøkelsen på at gjennomført og planlagt desentralisering av finansieringsansvaret har ført til at virksomhetene er blitt klart mindre villige til å ta imot lærlinger. Når man fra sentralt hold i kommunene samtidig er forsiktige med å «presse» virksomhetene til å ta inn lærlinger, vil en overføring av finansieringsansvaret til virksomhetene lett kunne føre til en reduksjon i antall læreplasser.

Den kvantitative undersøkelsen bekrefter at sannsynligheten for å ha lærlinger i omsorgsarbeiderfaget og i barne- og ungdomsarbeiderfaget er høyere i kommuner der virksomheten ikke må dekke kostnadene ved å ta lærlinger over eget budsjett. For omsorgsarbeiderfaget er denne forskjellen betydelig.

Klar forankring av ansvar er viktig

Det at det finnes gode administrative rutiner og en struktur for lærlingordningen sentralt i kommunen, kan bety at belastningen ved å ta inn lærlinger blir mindre

for den enkelte virksomhet. Undersøkelsen viser at det er en klar sammenheng mellom inntak av lærlinger og kommunenes interne organisering av lærlingordningen. Sannsynligheten for å ta inn lærlinger er størst i kommuner der inntak av lærlinger er innarbeidet i kommunenes organisatoriske rutiner. Betydningen av å ha gode administrative rutiner er størst for omsorgsarbeiderfaget, og noe mindre for barne- og ungdomsarbeiderfaget.

Kommuner som organiserer arbeidet med lærlinger gjennom et opplæringskontor¹, har en høyere sannsynlighet for å ha læreplasser i omsorgsarbeiderfaget og barne- og ungdomsarbeiderfaget enn andre kommuner. Én av flere mulige forklaringer på dette kan være at ansvaret for lærlingordningen har en klar forankring i opplæringskontoret, og ikke bare er én av mange arbeidsoppgaver hos én eller flere medarbeidere sentralt i kommunen.

Hvor bør balansepunktet være?

Hovedformålet med prosjektet har vært å kartlegge forhold som har betydning for omfanget av læreplasser. Spørsmålet om samsvar mellom omfanget av læreplasser og behovet for læreplasser har imidlertid også en annen side, knyttet til dimensjonering av elevplasser og skolens tilbud. Intervjuer med fagopplæringsjefer i fem ulike fylker tyder på at det er forskjeller mellom fylkene når det gjelder vektleggingen av arbeidslivets behov og tilgangen på læreplasser i planleggingen av skoletilbudet. Forutsetningene for å skape balanse mellom søkning til fag og tilbud om læreplasser synes å være best der hvor man har felles arenaer og tett kontakt mellom fylkeskommune, kommuner, skole, lærebedrifter og opplæringskontor.

Tiltak for å øke antall læreplasser

På bakgrunn av undersøkelsen kan vi peke på noen tiltak som trolig vil virke positivt inn på omfanget av læreplasser i kommunesektoren:

- Synliggjøre og integrere rekrutterings- og verdiskapingsmotivet for inntak av lærlinger bedre i politisk ledelse i kommunene
- Synliggjøre og spre gode eksempler på virksomhetsnivå til nye virksomheter, i eller utenfor kommunen
- Dekke lønnskostnadene til lærlingene (ut over lærlingtilskuddet) på sentralt nivå i kommunen

¹ Et opplæringskontor er et organ for bedrifter som samarbeider om opplæring for lærlinger og/eller lære kandidater. Lærekontrakt eller opplæringskontrakt tegnes da mellom lærling eller lære kandidat og opplæringskontor.

- La noen i kommunen ha inntak av lærlinger som en viktig del av sitt arbeidsfelt (pådriveransvar)
- Senke terskelen og risikoen for virksomhetene ved å ta inn lærlinger, for eksempel gjennom praksisperioder før læretiden, relevant og tilrettelagt instruktøropp-læring m.m.
- Bruke mulighetene som ligger i det nye faget «prosjekt til fordypning» til å etablere og utvikle kontakt og samarbeid mellom skole og arbeidsliv tidlig i opplæringsløpet
- Videreutvikle regionalt og lokalt samarbeid mellom utdanningsmyndigheter, skole og arbeidsliv om etablering av læreplasser og dimensjonering av skoletilbudet

1 Innledning

Mangel på læreplasser er en viktig del av forklaringen på at mange unge aldri fullfører videregående opplæring. For den enkelte får dette konsekvenser i form av svakere muligheter på arbeidsmarkedet. Sett fra arbeidslivets side er manglende gjennomføring i videregående opplæring et problem fordi virksomhetene ikke blir tilført nødvendig kompetanse. Temaet for denne rapporten er læreplasser i offentlig sektor, med hovedvekt på kommunesektoren. Et viktig formål med forskningsprosjektet har vært å frambringe kunnskap om årsaker til at antall læreplasser som tilbys i sektoren ikke er i samsvar med behovet. Spørsmålene som stilles, er:

- Hva er grunnen til at det er for få læreplasser i kommunesektoren i forhold til behovet?
- Hvilke forhold påvirker inntaket av lærlinger i sektoren?
- Hva kan gjøres for å skaffe flere læreplasser i kommunene?

Rapporten er basert dels på innsamling av nye kvalitative og kvantitative data, dels på foreliggende statistikk om lærlinger og læreplasser i offentlig sektor.

I dette kapitlet gir vi først en kort framstilling av bakgrunn og historisk utvikling når det gjelder lærlingordningen i offentlig sektor. Deretter følger en teoretisk gjennomgang av ulike forhold som kan forklare hvorfor virksomheter velger å ta inn lærlinger. Sist i kapitlet redegjør vi for hvilke forskningsmetoder og datakilder som er tatt i bruk for å belyse problemstillingene i prosjektet.

I kapittel to presenteres noen hovedtall om lærlinger og læreplasser i offentlig sektor. Tallene er hentet fra den nasjonale utdanningsstatistikken som publiseres av Statistisk sentralbyrå og Utdanningsdirektoratet. Formålet er å gi et inntrykk av omfanget av ordningen, og hvordan lærlinger i offentlig sektor fordeler seg på ulike fag. Et viktig mål er også å få fram forskjeller mellom fylkene når det gjelder søkning til lærefag og rutiner for formidling til læreplasser i ulike fag. Tallene er viktige som bakgrunn for gjennomføringen av egne undersøkelser i prosjektet. I kapittel tre og fire presenteres resultatene fra henholdsvis de kvalitative og de kvantitative undersøkelsene.

Et manglende samsvar mellom tilbud om og etterspørsel etter læreplasser handler ikke bare om mangel på læreplasser, men må også ses på bakgrunn av hvilke

forhold som påvirker søkningen til ulike fag og dimensjoneringen av tilbudet på skolesiden. Disse temaene blir gitt en kortfattet drøfting i kapittel fem.

I sjette og siste kapittel sammenfattes hovedfunnene i prosjektet. På bakgrunn av disse gis en oppsummering av mulige tiltak for å øke omfanget av læreplasser i kommunal sektor.

1.2 Bakgrunn og historisk utvikling

Fagopplæring er betegnelsen på en del av videregående opplæring der deler av opplæringen finner sted i én eller flere lærebedrifter, gjennom den såkalte lærlingordningen. Mens lærlingordningen har lange tradisjoner i deler av privat sektor, er satsingen på fagopplæring i offentlig sektor forholdsvis ny. Ett av målene med Reform 94 var å styrke fagopplæringen i det nasjonale utdanningssystemet. Før reformen var tilgangen på læreplasser i stor grad bestemt av bedriftenes behov og kapasitet til å ta inn lærlinger. Bedriftenes egne rekrutteringsbehov var en viktig drivkraft, og omfanget av læreplasser kunne derfor være svært konjunkturavhengig. I en del bransjer har det imidlertid også vært tradisjon for å ta inn lærlinger av hensynet til behovet for langsiktig rekruttering av fagarbeidere, uavhengig av lærebedriftens eget umiddelbare rekrutteringsbehov. Denne tradisjonen må ses på bakgrunn av at det i mange tilfeller ikke eksisterte noe offentlig utdanningstilbud innenfor de aktuelle arbeidsområdene. Bedriftene var derfor i stor grad vært avhengig av å drive egen opplæringsvirksomhet for å sikre tilgangen av kvalifisert arbeidskraft (Bogen 1996).

Fram til 1930-tallet ble yrkesopplæringen som helhet i stor grad styrt av arbeidsgivere og arbeidstakerorganisasjoner, uten særlig grad av involvering fra nasjonale utdanningsmyndigheter. Som følge av nedgangstiden på 30-tallet, involverte offentlige utdanningsmyndigheter seg mer i yrkesopplæringen, noe som i 1940 førte til en lov om yrkesskoler, og i 1952 til en lov om lærlinger. Den skolebaserte yrkesopplæringen og den bedriftsbaserte lærlingordningen var imidlertid i liten grad koblet sammen. Lærlinger kunne gjerne bli tatt inn i bedriftene uten forutgående skolebasert yrkesopplæring. Arbeidslivet uttrykte stadig bekymring for mangelen på samsvar mellom den skolebaserte yrkesopplæringen og behovene i arbeidslivet. Den svake koblingen mellom yrkesopplæringen i skolen og lærlingordningen, både faglig og praktisk, forble et problem helt fram til 1980-tallet, og inn i Reform 94 (Skule, Stuart og Nyen 2002).

I forbindelse med Reform 94 ble lærlingordningen tettere integrert i det offentlige utdanningssystemet, samtidig som ordningen ble utvidet til en rekke nye fagområder. Gjennom reformen fikk all ungdom som hadde fullført grunnskolen, lovfestet rett til videregående opplæring. Alle fikk dessuten rett til å få innfridd ett av

tre studievalg. Ett av målene med endringene som ble gjennomført, var å motivere flere ungdommer til å søke yrkesfag. Mens fagopplæringen på 1980-tallet bare omfattet 10–12 prosent av årskullene, var intensjonen at én av tre unge i videregående opplæring nå skulle utdannes gjennom fagopplæringssystemet. For at dette skulle være mulig, måtte bedriftene i større grad enn tidligere gi tilbud om opplæring ut over eget rekrutteringsbehov. Fra en dimensjonering som tok utgangspunkt i arbeidslivets behov, ønsket man en sterkere vektlegging av ungdommens frie utdanningsvalg og overordnede utdanningspolitiske mål.

I forbindelse med innføringen av reformen ble det opprettet nye, store lærefag rettet mot kommunesektoren. To av de viktigste fagene var omsorgsarbeiderfaget og barne- og ungdomsarbeiderfaget. Etableringen av disse nye fagene var en viktig forutsetning for å nå målet om at en tredjedel av årskullene skulle få tilbud om læreplass.

Utviklingen av nye fag for kommunesektoren var i stor grad i samsvar med behov og ønsker som ble signalisert fra sektoren selv (Bogen 1996). På arbeidsgiversiden spilte KS en aktiv rolle i etableringen av både omsorgsarbeiderfaget og barne- og ungdomsarbeiderfaget. Også før innføringen av Reform 94 ble etableringen av nye lærefag vurdert som ett av flere virkemidler for å redusere andelen ufaglærte i kommunesektoren.

I 1994 inngikk partene i arbeidslivet en avtale med utdanningsmyndighetene om økt satsing på fagopplæring. Avtalen gikk ut på at man i fellesskap ville legge forholdene til rette ved å øke omfanget av læreplasser. KS satte som mål å skaffe 5000 nye læreplasser per år i kommuner og fylkeskommuner fra og med 1996. Måltallet var basert på en forutsetning om at offentlig sektor burde kunne framskaffe læreplasser i et omfang som tilsvarte sektorens andel av den totale sysselsettingen, dvs. omtrent en fjerdedel av det totale omfanget (Karlsen og Bogen 1994).

1.3 Hvorfor tar en virksomhet inn lærlinger?

Man kan skille mellom fire hovedårsaker til å ta inn lærlinger; to normative faktorer og to basert på egeninteresse:

- 1) Samfunnsansvar – ta ansvar for at ungdom får en læreplass
- 2) Fag/bransjeansvar – ta ansvar for videreføring av faget og fagtradisjonene
- 3) Rekruttering
- 4) Lærlingenes arbeidsinnsats

Virksomheten kan oppleve at den har et *samfunnsansvar* og en forpliktelse overfor ungdom og opplæringsystemet. Når en virksomhet tilbyr læreplass, bidrar den til at ungdom får muligheten til å gjennomføre en fagutdanning. Integreringen av yrkesopplæringen i skole og lærlingordningen i arbeidslivet ved gjennomføringen av Reform 94 var bare mulig ved å appellere til arbeidslivets samfunnsansvar. En følelse av samfunnsansvar for ungdom kan imidlertid i varierende grad ha motivert for inntak av lærlinger også tidligere. En beslektet faktor med lengre historie er en følelse av *ansvar for faget*, at faget holdes i hevd og at fagtradisjoner videreføres. Samfunnsansvaret og fagansvaret vil ofte gli over i hverandre ved at virksomhetene påtar seg et ansvar for at det utdannes bestemte typer fagkompetanse i samfunnet. I offentlig sektor, der lærefagene er nye, og man ikke har den samme lærlingtradisjonen som i privat sektor, er det rimelig å forvente at virksomhetene ikke vil oppleve fagansvaret like sterkt som i deler av privat sektor. Derimot kan nærheten som særlig kommuner og fylkeskommuner har til det offentlige opplæringsystemet, tenkes å føre til en sterkere følelse av samfunnsansvar og forpliktelse overfor ungdom. Kommuner og fylkeskommuner ledes dessuten av politisk valgte organer, som er forventet å legge et samfunnsansvar til grunn for sine beslutninger. Dette kan også motivere til inntak av lærlinger i kommunesektoren, ikke minst når det gjelder ungdom fra egen kommune.

Tradisjonelt var lærlingordningen i første rekke en ordning for *rekruttering* og opplæring av nye arbeidere. I et stramt arbeidsmarked kan inntak av lærlinger fortsatt være en viktig måte å sikre seg arbeidskraft. Lærlingordningen gir dessuten virksomheten selv muligheter til å forme sine faglærte arbeidere, samtidig som arbeidsgivere får erfaring med hvordan den enkelte lærlingen fungerer i arbeidssituasjonen. I offentlig sektor har man ikke de samme tradisjonene for rekruttering gjennom lærlingordningen, og det er derfor grunn til å tro at rekruttering vil være et mindre sentralt motiv for lærlinginntak i offentlig sektor enn i privat sektor.

Den *arbeidsinnsatsen* lærlingene bidrar med i læretiden, kan også være et selvstendig motiv for å ta inn lærlinger, også når virksomheten ikke har som intensjon å tilby lærlingen jobb etterpå. Dette forutsetter at verdien av arbeidsinnsatsen mer enn oppveier lønns- og opplæringskostnadene for virksomheten. Hvordan kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter ser på dette, er et spørsmål som vil bli belyst i rapporten.

Hvilke valg virksomhetene treffer om inntak av lærlinger, vil påvirkes av forhold i virksomhetenes omgivelser (institusjonell struktur). Disse forholdene vil kunne påvirke virksomhetenes opplevelse av egeninteresse og følelse av ansvar og/eller forpliktelse. Virksomheter i bransjer med etablert samarbeid om lærlinger vil for eksempel kunne finne det mindre kostnadskrevenne å ta inn lærlinger enn virksomheter som ikke har et slikt samarbeid. Opplæringskontorer kan være et nærliggende eksempel på et slikt samarbeid. Gjennom samarbeid og gjennom kontakt med ut-

danningsmyndigheter vil også følelser av forpliktelser til å ta ansvar for ungdom og fagutdanningen kunne bli overført til virksomhetene.

En kommune er ikke en enhetlig aktør, men består av mange ulike personer, funksjoner og enheter med ulike siktemål.² Én type faktorer man må se på for å forklare inntak av lærlinger, er derfor *virksomhetenes indre liv*, ikke minst den interne organiseringen og finansieringen av lærlinger. På dette nivået vil vi undersøke hvordan interne forhold i virksomheten påvirker om inntak av lærlinger overhodet blir et tema, og hva beslutningen blir. Slike forhold kan tenkes å ha stor betydning i offentlig sektor, med mange komplekse organisasjoner. I rapporten vil vi derfor undersøke hvor i organisasjonen de reelle beslutninger om inntak av lærlinger treffes, og hvilken rolle ulike interne aktører spiller i beslutningsprosessen. Aktuelle spørsmål i denne sammenheng er: Treffes beslutninger om inntak av lærlinger på politisk nivå, på sentraladministrativt nivå eller ute på tjenestestedene? Har virksomhetene «vetorett» med hensyn til inntak av lærlinger? I hvilken grad må virksomhetene selv finne rom i budsjettet for å dekke kostnadene ved å ta inn lærlinger?

1.4 Metode og datakilder

Hovedtemaet i prosjektet er hvorfor det er for få læreplasser i offentlig sektor i forhold til antall elever som søker læreplass. For å analysere dette har vi behov for data om virksomhetenes holdninger og systemer for inntak av lærlinger og om fylkeskommunenes formidlingsarbeid. I den sammenheng ønsker vi også å kartlegge og presentere konkrete eksempler på organisatoriske grep og modeller som virksomhetene har gode erfaringer med. Kvalitative metoder, særlig overfor arbeidslivssiden, har derfor vært nødvendige for å få en dypere forståelse for slike forhold. Slike metoder er kombinert med kvantitative metoder for å kartlegge utbredelsen av ulike holdninger, løsninger og forhold som kan påvirke inntaket av lærlinger. I tillegg har vi gjennomgått skriftlige dokumenter og hentet inn tall fra nasjonal lærlingstatistikk. Disse vil bli presentert i kapittel to.

² Drøftingen tidligere i dette kapitlet har hatt en forenklet underliggende forutsetning om at kommunen er en enhetlig aktør. På dette nivået ses kommunen (og statlige virksomheter) som en enhet, hvor ulike faktorer kan påvirke om kommunen ser seg tjent med eller forpliktet til å ta inn lærlinger. Både nyttekostnadsvurderinger og normative forpliktelser kan påvirke beslutningen om å ta inn lærlinger. I praksis er en virksomhet ikke å betrakte som en enhetlig aktør, i hvert fall ikke virksomheter av en viss størrelse.

Kvalitative intervjuer

Vi har valgt ut tre fag hvor vi har kartlagt arbeidet med å skaffe læreplasser og aktuelle lærebedrifters holdninger til og systemer for inntak av lærlinger. Disse fagene er blant de største lærefagene i offentlig sektor i dag:

- barne- og ungdomsarbeiderfaget
- omsorgsarbeiderfaget
- IKT-driftsfaget

Barne- og ungdomsarbeiderfaget og omsorgsarbeiderfaget er de to største fagene i offentlig sektor. Læreplasser i disse fagene finnes nesten utelukkende i kommunene, mens IKT-driftsfaget er et mer tverrgående fag, hvor det finnes lærlinger også i statlig og i privat sektor.

Vi valgte ut fem fylkeskommuner, som er noe forskjellige både i hvordan de arbeider med å skaffe læreplasser, og i hvordan de skårer på objektive mål for formidling av lærlinger, for eksempel andel søkere som får læreplass. I disse fylkeskommunene intervjuet vi fagopplæringssjefene eller en person i tilsvarende funksjon.

Innenfor hver av de fem fylkeskommunene sitt område³, valgte vi ut to eller tre kommuner, statlige virksomheter og/eller fylkeskommuner som har eller burde kunne ha lærlinger i de tre fagene. Målgruppen for intervjuer i kommunene var personer i kommuneadministrasjon som er ansvarlige for inntak av lærlinger i det aktuelle faget, for eksempel i sosial- og helsesektoren. I praksis har vi intervjuet en kombinasjon av ledere innenfor de aktuelle sektorene og lærlingansvarlige på eller over sektornivå.⁴

Tabell 1.1 viser antall intervju av ulike typer som er gjennomført, og med hvilke kommuner og institusjoner. I alt er det gjennomført 25 kvalitative intervjuer. Det er en liten overvekt av intervjuer om omsorgsarbeideren. Bakgrunnen for dette er at vi også ønsket å kartlegge situasjonen for det nye helsearbeiderfaget, hvor de første lærlingene vil komme ut i lærebedriftene i 2008. Det nye faget skal erstatte omsorgsarbeiderfaget og hjelpepleierutdanningen. Det at den skolebaserte hjelpepleierutdanningen erstattes av et lærefag, vil føre til en stor økning i behovet for læreplasser i helse- og sosialfag.

³ Oslo og Akershus er her behandlet som ett område, siden det er mange søkere fra Akershus til læreplass i Oslo.

⁴ Vi holdt også muligheten åpen for å intervju ledelsen på tjenestestedene dersom de viktigste beslutningene om inntak av lærlinger ble truffet der. I praksis ble det ikke foretatt noen slike intervjuer, ettersom hovedansvaret for inntak av lærlinger ikke ligger på virksomhetsnivået i kommunene. I statlig og fylkeskommunal virksomhet intervjuet vi ulike personer på administrativt nivå med ansvar for lærlinger og/eller kompetanseutvikling og/eller rekruttering.

Tabell 1.1. Fordeling av kvalitative intervjuer

		Barne- og ungdomsarbeider	Omsorgsarbeider	IKT-driftsfaget	Sum
	Fag-opplærings-sjef	Oppvekstsjef, kommuner	Omsorgssjef, kommuner + sykehus	IKT-avdelinger	
Hordaland	1		1. Haukeland sykehus 2. Stord 3. Fjell	1. Hordaland fylkeskommune 2. Universitetet i Bergen	6
Oslo og Akershus	2	1. Bjerke 2. Østensjø	1. Ski 2. Bærum	1. Universitetet i Oslo 2. Departementene	8
Hedmark	1	1. Hamar 2. Kongsvinger	1. Ringsaker 2. Elverum		5
Vest-Agder	1	1. Kristiansand 2. Farsund	1. Sørlandet sykehus (Kristiansand)	1. Vennesla kommune	5
Sum	5	6	8	6	25

Utvalget av kommuner og statlige enheter er i stor grad tilfeldig, men blant kommunene ble det lagt vekt på å få med noen store kommuner. I enkelte tilfeller ble kommuner og bydeler valgt ut fra kjennskap til at disse enten hadde spesielt mange eller spesielt få lærlinger. Når det gjelder IKT-driftsfaget, valgte vi ut enheter som i hvert fall i noen fylker har lærlinger, selv om de ikke nødvendigvis hadde lærlinger i fylket der den aktuelle enheten ligger.

De kvalitative intervjuene ble gjennomført av forskerne i prosjektet per telefon. Personene som ble intervjuet, ble på forhånd informert skriftlig om temaene for intervjuet.

Kvantitative undersøkelser

Som nevnt over, er den kvalitative delen av prosjektet i hovedsak fokusert på de to største lærefagene i offentlig sektor: barne- og ungdomsarbeiderfaget og omsorgsarbeiderfaget. I den kvantitative delen av prosjektet er dette fulgt opp. Datagrunnlaget består av 50 kommunale pleie- og omsorgssjefer, eller andre personer i administrasjonen med ansvar for inntak av omsorgsarbeiderlærlinger, og 50 oppvekstsjef, eller andre personer i administrasjonen med ansvar for inntak av barne- og ungdomsarbeiderlærlinger. Spørsmål som ikke er fagspesifikke, er felles for de

to delundersøkelsene, noe som gir et datagrunnlag på 100 kommuner for disse spørsmålene. Bydeler i Oslo inngår i utvalget på linje med kommuner.⁵

Den kvantitative undersøkelsen ble gjennomført som telefonintervjuer på grunnlag av et ferdigkodet spørreskjema. Undersøkelsen ble utført i perioden 23.–31. mai 2006. Datainnsamling gjennomført per telefon mot denne type målgruppe (kommunale ledere) gir erfaringsmessig relativt lavt frafall, og dermed god representativitet. I den aktuelle undersøkelsen var det ingen rene nekt, men i 16 kommuner var respondenten ikke tilgjengelig for intervju i intervjuperioden.⁶ Det er erfaringsmessig vanskeligere å få intervjuer i store kommuner enn i små. I denne undersøkelsen var vi interessert i å se spesielt på om de store kommunene skilte seg ut, ettersom de potensielt kan tilby langt flere læreplasser enn de små. For å sikre et antall intervjuer i store kommuner, ble det derfor satt måltall for antall intervjuer i kommuner av ulike størrelser (stratifisering). Hvert av de to delutvalgene på 50 personer ble fordelt med 18 intervjuer i kommuner med under 5000 innbyggere, 17 intervjuer med kommuner med 5000–19 999 innbyggere og 15 intervjuer i kommuner med 20 000 innbyggere eller flere. I forhold til et vanlig kommunerepresentativt utvalg er de store kommunene overrepresentert i denne undersøkelsen, mens de små kommunene er underrepresentert. For utsagn om kommuner samlet, er dette korrigert med vekting av kommunene i henhold til størrelsesfordelingen blant alle landets kommuner.

På grunn av et ganske lavt antall respondenter er resultatene usikre, særlig når det gjelder resultater for mindre deler av utvalgene. For et utvalg på 100 personer vil feilmargenene på et estimat typisk ligge mellom 8–10 prosentpoeng, og for delutvalg vil de være større. Den disproporsjonale stratifiseringen i undersøkelsen bidrar isolert sett til å øke feilmargenene for utvalget som helhet, særlig fordi antallet respondenter i hver størrelsesgruppe er lavt. Til gjengjeld har vi et noe bedre tallgrunnlag i de større kommunene, der det potensielle antallet læreplasser er størst.

Tabell 1.2 Fordeling av kvantitative intervjuer

Kommunestørrelse (antall innbyggere)	Pleie- og omsorgssjefer (eller tilsvarende funksjon)	Oppvekstsjefer (eller tilsvarende funksjon)
< 5000	18	18
5000 –19999	17	17
≥ 20 000	15	15
Totalt	50	50

⁵ Beslutninger om inntak av lærlinger treffes i Oslo i 2006 på bydelsnivå. Tidligere var det sentrale nivået mer involvert gjennom en egen lærlingetat, men etaten ble lagt ned, og ansvaret overført til bydelene 1. januar 2004.

⁶ I tillegg var det 174 tilfeller hvor man ikke oppnådde svar, hvorav mange ble oppringt kun én gang.

2 Statistikk om lærlinger i offentlig sektor

Reform 94 innebar at lærlingordningen, som tidligere hadde vært arbeidslivets opplæringsordning, ble en integrert del av det offentlige utdanningssystemet. Hovedmodellen for fagopplæringen ble den såkalte «2+2-modellen», med to års opplæring i skole, fulgt av to års læretid i bedrift. Skolen fikk hovedansvar for den grunnleggende delen av fagopplæringen, mens arbeidslivet skulle ha ansvaret for spesialiseringen (KUF 1997). En viktig forutsetning for at denne arbeidsdelingen skulle fungere, var at virksomheter i offentlig og privat sektor stilte tilstrekkelig antall læreplasser til disposisjon.

Innføringen av lovfestet rett til videregående opplæring førte til en sterk økning i behovet for læreplasser. Målet om at én av tre unge skulle velge en yrkesfaglig utdanning forutsatte 20 000 læreplasser per år fra 1996. I forbindelse med reformen ble det også satt nasjonale måltall for antall læreplasser i offentlig sektor, fordelt med 5000 i kommunesektoren og 1000 i staten (KUF 1997). Grunnlaget for måltallene var en forutsetning om at antall læreplasser i offentlig sektor skulle gjenspeile sektorens andel av de sysselsatte (Karlsen og Bogen 1994).

Det foreligger i dag ingen sikre tall i den nasjonale lærlingstatistikken om det eksakte antallet lærekontrakter i offentlig sektor. I underlagsmaterialet for statistikken er det skilt mellom lærekontrakter i offentlig og privat sektor, men feilkildene i materialet er såpass store at disse tallene ikke blir publisert av utdanningsmyndighetene. For å kunne si noe generelt om omfanget av læreplasser i offentlig sektor, må vi derfor basere oss på anslag.

Tabell 2.1. Antall løpende lærekontrakter i ulike fag per 1.10.2002–2005

Fag	2002	2003	2004	2005
Omsorgsarbeiderfaget	1272	1140	1024	981
Barne- og ungdomsarbeiderfaget	1922	1816	1768	1784
Ambulansefaget	110	113	148	182

Kilde: Statistikk over løpende lærekontrakter per 1.10.2005 i henhold til Utdanningsdirektoratets statistikkverktøy «Grunnoplæringen i tall» på www.utdanningsdirektoratet.no.

Ettersom enkelte lærefag på helse- og sosialområdet er særskilt rettet inn mot offentlig sektor, kan man gå ut fra at praktisk talt alle læreplasser i disse fagene befinner seg i offentlig sektor.

I omsorgsarbeiderfaget, barne- og ungdomsarbeiderfaget og ambulanséfaget var det i alt 2954 løpende lærekontrakter per 1. oktober 2005. I tillegg kommer andre fag som i stor grad har læreplassene sine i offentlig sektor. Både institusjonskokkfaget, IKT-driftsfaget og feierfaget er fag hvor hovedtyngden av læreplassene er i offentlig sektor. Per 1. oktober 2005 var det totalt 512 løpende lærekontrakter i institusjonskokkfaget, 691 kontrakter i IKT-driftsfaget og 81 kontrakter i feierfaget. Disse tallene inkluderer både offentlige og (noen få) private kontrakter. I tillegg kommer et fag som kontorfaget (562), hvor over halvparten av lærekontraktene er i offentlig sektor, samt enkelte læreplasser i andre fag, blant annet i Forsvaret og ved universitetene. Totalt sett kan man derfor anslå at det på høsten 2005 var rundt 4500–5000 løpende lærekontrakter i offentlig sektor. Dette utgjør ca. 15 prosent av et totalt antall lærekontrakter på 30 757 per 1. oktober 2005.

Antall lærekontrakter i de typiske offentlige fagene innenfor helse- og sosialområdet er fallende, med en nedgang på ca. ti prosent, eller 350 plasser fra 2002 til 2005. I samme periode har ungdomskullene i alderen 16–19 år økt med rundt ti prosent. Nedgangen i antall læreplasser i denne perioden kan ikke tilbakeføres til redusert søkning, verken til studieretningen eller til læreplass. Antall søkere til læreplass i de aktuelle lærefagene viser en samlet oppgang på 11 prosent, hvorav barne- og ungdomsarbeiderfaget har en økning på 13 prosent og omsorgsarbeiderfaget ligger stabilt. Hvis denne statistikken er riktig, må nedgangen i antallet læreplasser derfor skyldes at *tilbudet* om læreplasser er redusert. For omsorgsarbeiderfagets del samsvarer ikke dette med det inntrykket vi har fått gjennom den kvalitative undersøkelsen som er gjennomført i prosjektet. Flere fylkeskommuner som er intervjuet, rapporterer om *reduisert søkning* og problemer med å fylle ledige plasser, jf. kapittel 3. Dette står i kontrast til de første årene av Reform 94, da omsorgsarbeiderfaget (sammen med barne- og ungdomsarbeiderfaget) var blant de relativt få fagene som hadde en betydelig oversøkning i forhold til tilgjengelige læreplasser.

På nasjonalt nivå var det i 2005 i alt 58 prosent av alle søkere som var blitt formidlet til læreplass ved utgangen av året.⁷ For de største offentlige fagene, var den tilsvarende andelen av søkere som var blitt formidlet til læreplass i omsorgsarbeiderfaget 63 prosent, i barne- og ungdomsarbeiderfaget 58 prosent og i ambulanséfaget 50 prosent⁸. Det synes derfor noe lettere å skaffe omsorgsarbeiderlæreplasser enn det er å skaffe læreplasser i arbeidslivet for øvrig, men forskjellene er ganske små.

⁷ Dette utgjorde 64 prosent av *primørsøkerne* per 31.12.2005, dvs. av dem som hadde læreplass som førsteønske.

⁸ Tallgrunnlaget er lavt når det gjelder ambulanséfaget.

Statistikken viser at det er betydelige forskjeller mellom fylkeskommunene i hvor mange som søker lære plasser i de største offentlige fagene. Det er også betydelige forskjeller mellom fylkeskommunene i andelen primærsøkere som får lærekontrakt. Det må tas forbehold om muligheten for ulik registreringspraksis i ulike fylkeskommuner. Ikke minst skjer det et frafall i antall søkere underveis i året. Dette frafallet har ulike årsaker, og det kan være grunn til å tro at det er forskjeller mellom fylkeskommunene i hvordan de håndterer det i sin statistikk. Statistikken kan derfor tenkes å være noe misvisende når man ser på forskjeller mellom fylkeskommunene.⁹

Tabell 2.2 Antall søkere og antall og andel formidlet til lære plass 2005 per 31.12., etter fylke.

	Omsorgsarbeider			Barne- og ungdomsarbeider		
	Søkere	Formidlet	Andel formidlet	Søkere	Formidlet	Andel formidlet
Østfold	52	36	69 %	83	54	65 %
Akershus	14	9	64 %	67	43	64 %
Oslo	11	7	64 %	53	21	40 %
Hedmark	54	22	41 %	56	24	43 %
Oppland	18	15	83 %	58	30	52 %
Buskerud	17	15	88 %	64	43	67 %
Vestfold	35	22	63 %	86	56	65 %
Telemark	33	15	45 %	33	21	64 %
Aust-Agder	30	22	73 %	50	33	66 %
Vest-Agder	40	25	63 %	64	40	63 %
Rogaland	87	62	71 %	73	54	74 %
Hordaland	56	41	73 %	83	60	72 %
Sogn og Fjordane	19	9	47 %	36	10	28 %
Møre og Romsdal	30	18	60 %	65	31	48 %
Sør-Trøndelag	28	9	32 %	91	44	48 %
Nord-Trøndelag	13	6	46 %	64	26	41 %
Nordland	33	19	58 %	100	56	56 %
Troms	14	9	64 %	42	28	67 %
Finmark	4	2	50 %	16	10	63 %

Kilde: Utdanningsdirektoratet, «Grunnoppfølgingen i tall» på www.utdanningsdirektoratet.no

⁹ Det er også mindre avvik mellom tall i formidlingsstatistikken sentralt og tilsvarende tall oppgitt av fylkeskommunene på telefon i forbindelse med dette prosjektet.

Ikke alle fylkesforskjellene i søkertall kan forklares ut fra forskjeller i befolkningstall. Blant annet har Hedmark en vesentlig høyere søkning til omsorgsarbeiderfaget enn Oppland. Hedmark har en lav formidlingsandel i dette faget, men har likevel formidlet flere lærekontrakter totalt sett enn Oppland, som har en høy formidlingsandel.

Andelen av søkerne som fylkeskommunen har skaffet læreplass til, varierer for omsorgsarbeiderfagets del fra 32 prosent i Sør-Trøndelag til 88 prosent i Buskerud. For barne- og ungdomsarbeiderfagets del varierer formidlingsandelen fra 28 prosent av søkerne i Sogn og Fjordane til 74 prosent i Rogaland. Som nevnt over, må det imidlertid tas forbehold om muligheten for dårlig sammenlignbarhet i datagrunnlaget.

3 Hovedfunn i det kvalitative materialet

I dette kapitlet presenteres resultatene fra de kvalitative intervjuene. Det ble gjennomført til sammen 25 kvalitative intervjuer med personer med ansvar for inntak av lærlinger i tre ulike fag; barne- og ungdomsarbeiderfaget, omsorgsarbeiderfaget og IKT-driftsfaget.¹⁰ Barne- og ungdomsarbeiderfaget ble valgt ut som det største faget i offentlig sektor. Omsorgsarbeiderfaget er også valgt fordi det er et stort fag. I tillegg er det interessant å intervjuer personer med ansvar for inntak av lærlinger i sektoren om økningen i behovet for læreplasser som følge av det nye helsearbeiderfaget, og om spesielle utfordringer knyttet til dette. IKT-driftsfaget skiller seg fra de to øvrige fagene ved at det er et «tverrgående fag», i den forstand at faget ikke i første rekke retter seg mot kommunesektoren, men også er aktuelt i virksomheter i statlig og privat sektor.

Målgruppene for intervjuene var personer med ansvar for inntak av lærlinger i kommuner/bydeler, fylkeskommuner og statlige virksomheter. Hovedtemaene var lærlingsituasjonen i kommunen/bydelen/virksomheten, hva som påvirker beslutninger om å ta inn eller ikke ta inn lærlinger, virksomhetenes kjennskap til lærlingordningen og det aktuelle faget, virksomhetsinterne forhold som påvirker lærlinginntaket, og erfaringer med ulike samarbeidsformer mellom utdanningsmyndigheter, skole og arbeidsliv.

Det ble også gjennomført intervjuer med fagopplæringsjefer eller personer i tilsvarende funksjoner i fem fylkeskommuner. Hovedtemaene for disse intervjuene var organisering av arbeidet med å skaffe læreplasser, og generelle utfordringer og vurderinger knyttet til dette arbeidet.

3.1 Begrunnelser for inntak av lærlinger

Mange av kommunene som hadde informanter med i undersøkelsen, har et politisk eller administrativt vedtak om å ta inn et visst antall lærlinger. Hovedinntrykket er at dette vedtaket er begrunnet i et samfunnsansvar, der kommuner og offentlige virksomheter gir uttrykk for at de må ta sin del av ansvaret for å gi ungdom et

¹⁰ En nærmere beskrivelse av datagrunnlaget finnes i avsnitt 1.4.

utdanningstilbud. Flere steder har man forsøkt å opprettholde antall læreplasser på samme nivå som ved innføringen av Reform 94. Som tidligere nevnt, ble dette tallet satt på bakgrunn av overordnede utdanningspolitiske mål, uten en reell forankring i virksomhetenes opplevde eller antatte behov for kompetanse.

Kommuner og bydeler som har redusert omfanget av læreplasser de siste årene, begrunner dette med svak kommuneøkonomi som ikke gir rom for å prioritere lærlinger. Flere informanter legger også vekt på at det har vært en nedgang i søkningen til læreplasser i omsorgssektoren. Den kvalitative undersøkelsen tyder derfor på at nedgang i søkningen og svakere søkere i enkelte fag kan være en del av forklaringen på at noen kommuner nå velger å ta inn færre lærlinger.

Én av de intervjuede fagopplæringsjefene gir uttrykk for at offentlig sektor fremdeles har et annet syn på lærlingordningen enn det man finner i privat sektor:

De private bedriftene bruker lærlinger som en naturlig del av sin arbeidskraft. Skal sikre arbeidskraft tilpasset sitt behov. Lærlingene, kombinert med stønaden [lærlingstilskuddet], vurderes ikke som en belastning.

Selv om lærlingordningen har lengre tradisjoner og er mer etablert i privat sektor, viser undersøkelsen også at det er store forskjeller innad i offentlig sektor. Lærlingordningen ser ut til å stå sterkest der man på sektor- og virksomhetsnivå opplever at den er viktig i rekrutteringssammenheng, og at lærlingene dessuten blir ansett som en viktig arbeidskraftressurs. Enkelte steder satser man systematisk på ordningen, slik at man på bakgrunn av denne undersøkelsen ser tegn til at det er i ferd med å utvikle seg lokale tradisjoner for fagopplæring også i deler av offentlig sektor.

Eksempelvis ser vi at små kommuner med begrenset tilgang på arbeidskraft og med mange eldre arbeidstakere ser lærlingordningen som et viktig virkemiddel for å sikre framtidig rekruttering til omsorgsoppgaver i kommunen. Flere informanter gir uttrykk for at det å ta inn lærlinger er viktig for å knytte bånd mellom de unge og kommunen, som vil gjøre det lettere å rekruttere til omsorgsstillinger framover. Samtidig blir det lagt vekt på at det å få inn ungdom i seg selv er et positivt bidrag til et arbeidsmiljø preget av mange eldre arbeidstakere.

Inntrykket fra intervjuene er at virksomhetenes erfaringer med å ha lærlinger i hovedsak er positive. Dette kommer blant annet til uttrykk ved at de som har hatt lærlinger, gjerne vil ta inn nye for å erstatte de som har fullført sin læretid. På virksomhetsnivå oppleves lærlingene i stor grad som en ressurs, både gjennom arbeidsinnsatsen de gjør, og gjennom sitt bidrag til fagmiljøet. Flere av informantene gir uttrykk for at det å ha lærlinger også gir en læringseffekt til de som står for opplæringen, og at denne effekten er blitt mer tydelig for de ansatte etter hvert:

Vi begynte i det små i 1995. Da var ikke folk så veldig motiverte ute på arbeidsplassene, men dette har blitt veldig positivt etter hvert. Vi har mange instruktører

som sier at det er veldig positivt å ha lærlinger. Vi må skjerpe oss, sier de. Vi må lære dem det som er viktig.

Flere av de som er intervjuet, gir uttrykk for at lærlingene er en ressurs for virksomhetene fordi de kommer i tillegg til ordinær bemanning. Samtidig kommer det klart fram at det er store individuelle forskjeller mellom lærlingene. De dyktigste og mest motiverte lærlingene gjør en viktig innsats allerede tidlig i læretiden, mens andre krever tett oppfølging hele veien.

Når lærlingen krever tett oppfølging og veiledning, kan det å ha ansvar for opplæringen lett oppleves som en ekstra belastning i en sektor som i utgangspunktet sliter med lav bemanning.

Når lærlingene ikke fungerer, er dette en formidabel jobb. Nivået på barne- og ungdomsarbeidelærlingene har vært veldig høyt. Men de siste årene har vi opplevd ungdom som sliter mer, spesielt i forhold til psykiske lidelser. Da får de en tøff jobb å ivareta ute på enhetene. Det er en diskusjon vi må ta: Hva skal en læreclass egentlig være?

En informant sier at de første kullene etter innføringen av Reform 94 var preget av mange søkere til få lærelasser, og at kommunene så å si kunne velge lærlinger på øverste hylle. I dag opplever mange at flere søkere framstår som umodne og lite motiverte. En del av de som søker lærelass ønsker seg egentlig noe annet enn en framtid i det aktuelle yrket. For å møte kravet om flere fagarbeidere i pleie- og omsorgssektoren, vurderer en del av kommunene det slik at de må satse på kvalifisering av voksne arbeidstakere som rekrutteringsstrategi framfor utdanning av ungdom.

For å oppsummere kan vi si at drivkreftene for å ta inn lærlinger i offentlig sektor ord er ulike eller tillegges ulik vekt på ulike nivå i kommunen. Den overordnede beslutningen om å satse på fagopplæring kan være at det er et samfunnsansvar å bidra til at ungdom får en utdanning. Når det gjelder *virksomhetenes* motivasjon for å ta inn lærlinger, blir det gjerne lagt større vekt på lærlingene som en ressurs og de positive effektene lærlingene har på arbeids- og fagmiljøet i bedriften. I de tilfellene der lærlingordningen både på overordnet politisk og administrativt nivå, og på sektor- og virksomhetsnivå er rotfestet i både samfunnsansvar, rekruttering og verdiskaping, vil lærelassene også være mer robuste i trange økonomiske tider.

Forskjeller mellom fagene

Lærlingene i *IKT-driftsfaget* oppleves ofte som en viktig arbeidskraftressurs i læretiden. Samtidig går det fram av intervjuene at de virksomhetene som har lærlinger i dette faget, anser det som lite aktuelt å gi tilbud om fast ansettelse etter endt læretid.

Ved universitetene blir det påpekt at fast ansettelse i IKT-stillinger vanligvis krever ingeniør- eller hovedfagsutdanning, og at IKT-driftsfaget ikke vil kunne konkurrere om disse stillingene. Informantene vet heller ikke hva som skjer med lærlingene etter at de blir ferdige. De påpeker at deres ansvar avgrenser seg til å gi lærlingene opplæring og mulighet til å ta fagbrev: «Vi har som politikk at vi påtar oss et opplæringsansvar, men ikke et ansettelsesansvar.»

Våre informanter i statlig sektor (sentraladministrasjonen og universitetene) og i kommunesektoren (én kommune og én fylkeskommune) gir et bilde av at den fagkompetansen IKT-driftsfaget gir, i liten grad har en etablert plass i denne delen av arbeidslivet. Lærlinger tas inn, men ferdigutdannede tilbys sjelden jobb i lærebedriftene. Vi har imidlertid ikke gjennomført noen kvantitativ spørreundersøkelse om IKT-driftsfaget, og det kvalitative datagrunnlaget er svært begrenset. Vi må derfor ta forbehold om at forholdene kan være annerledes i andre kommuner og virksomheter enn dem vi har utført intervjuer i. Om de nyutdannede fagarbeiderne får jobb i privat sektor, er IKT-driftsfaget et eksempel på et fag der offentlig sektor har påtatt seg et samfunnsansvar ved å bidra til at det utvikles en kompetanse som i første rekke er etterspurt i andre deler av arbeidslivet. Vi har imidlertid ikke opplysninger om hva som har skjedd med lærlingene etter at de har tatt fagbrev, og vi har derfor ikke grunnlag for å si noe om hvor etterspurt denne kompetansen reelt sett er.

Tidligere undersøkelser viser at den generelle holdningen til *omsorgsarbeiderne* i sykehussektoren har vært at de ikke har den fagkompetanse som kreves for å arbeide i sykehus (Høst 2002). Denne holdningen bekreftes også av våre informanter i sykehussektoren. Én av informantene påpeker at innholdet i faget særlig er rettet mot rehabilitering, og derfor ikke er så anvendelig i sykehusene. En annen informant sier at omsorgsarbeiderne kan være aktuelle for arbeidsoppgaver innenfor psykiatrien, men ikke i somatikken. Begge gir uttrykk for at hjelpepleierutdanningen er en utdanning som er bedre tilpasset arbeidsoppgavene i sykehus.

Når det gjelder kommunesektoren, er vårt hovedinntrykk at omsorgsarbeiderfaget oppleves som relevant og godt tilpasset arbeidsoppgavene her. I mange kommuner er omsorgsarbeidere og hjelpepleiere sidestilt ved ansettelser, og informantene legger vekt på at de to yrkesgruppene med få unntak kan utføre de samme arbeidsoppgavene. I flere kommuner har man økt andelen fagarbeidere i sektoren ved å motivere erfarne medarbeidere til å ta fagbrev i omsorgsarbeiderfag som praksiskandidater. Disse fagarbeiderne er nå mange steder aktuelle som veiledere for omsorgslærlinger.

Selv om fagets innhold er relevant for arbeid i sektoren, betyr ikke det nødvendigvis at virksomhetene prioriterer å rekruttere nyansatte med fagkompetanse. Lav turnover og få ledige stillinger kan også bidra til at det mange steder kan være van-

skelig for nyutdannede fagarbeidere å få fast ansettelse. Når mange kommuner benytter seg av ufaglærte assistenter i små stillinger, vil også det bidra til å gjøre det vanskeligere for nyutdannede omsorgsarbeidere å komme inn i arbeidsmarkedet. Det er rimelig å se den svake interessen for dette faget blant unge i sammenheng med jobbmuligheter og lønns- og arbeidsforhold i sektoren.

En informant i en bykommune legger vekt på sammenhengen mellom status og rekruttering til omsorgsarbeiderfaget:

Om unge jenter og menn skal inn i yrket, må lønna heves. Det skulle ikke vært lov med små stillinger. Ti-prosentsstillinger skulle vært forbeholdt studenter. Jeg har vært i dette yrket selv i mange år. Dette har noe med status å gjøre. Samfunnet tar ikke vare på de eldre. Dette fanger de unge opp. Lønna er viktig. Når det ikke finnes 100 prosent-stillinger, går de heller på Rimi og får seg jobb.

Informantene i kommunene har positive forventninger til den nye helsefagarbeideren. I den kvantitative undersøkelsen svarer nesten samtlige pleie- og omsorgssjefer at det å ta inn lærlinger i dette faget vil være viktig for rekrutteringen til sektoren framover, og rundt 2 av 3 mener dette vil være svært viktig. De kvalitative intervjuene viser samtidig at det er stor usikkerhet rundt hvordan opplæringen skal organiseres. Usikkerheten gjelder håndteringen av det økte behovet for læreplasser, hvordan lærlingene skal få praksis i sykehus, hvordan behovet for samordning mellom kommunene, skolen, helseforetakene/sykehusene og fylkeskommunen skal ivaretas mv.

Barne- og ungdomsarbeiderfaget har fått en utvikling og rolle som på mange måter er svært forskjellig fra det vi finner for omsorgsarbeiderfaget og IKT-driftsfaget. Det er flere forhold som bidrar til dette. Barne- og ungdomsarbeiderne har i stor grad gått inn i assistentstillinger i barnehager og skoler, der de har fungert som en gruppe som har hevet kompetansen i virksomhetene uten å utgjøre noen trussel mot andre utdanningsgrupper. Fagkompetanse synes dessuten å være mer verdsatt på virksomhetsnivå når det gjelder barne- og ungdomsarbeid enn omsorgsarbeid.

Flere av informantene legger vekt på at barne- og ungdomsfaget har bidratt til å styrke kompetansen i sektoren, og da i første rekke i barnehagene. I mange kommuner satser man nå på rekruttering av barne- og ungdomsarbeidere til assistentstillinger i barnehagen, mens man tidligere i stor grad har hatt ufaglærte i slike stillinger. En fagkoordinator i en kommune forteller at inntak av lærlinger og rekruttering av fagarbeidere har ført til en mer stabil bemanningssituasjon og et bedre fagmiljø i sektoren. Mens førskolelærerne tidligere måtte «begynne på null» hver høst, kan de nå forholde seg til barne- og ungdomsarbeiderne som en ny yrkesgruppe med en selvstendig pedagogisk plattform.

Selv om virksomhetene gjerne vil ha lærlinger og mener at lærlingene har en kompetanse som er relevant for arbeidsoppgavene, betyr ikke det at lærlingene nødvendigvis får tilbud om fast ansettelse etter endt læretid. I flere små kommuner er utfordringen at det er få ledige stillinger. Flere steder blir tidligere lærlinger gjerne brukt som vikarer eller i deltidstillinger før de eventuelt får tilbud om fast ansettelse når det blir en ledig stilling. Undersøkelsen tyder også på at det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder vektleggingen av kompetanse hos assistenter i barnehager og i SFO. Mange kommuner ønsker faglært arbeidskraft og er villige til å betale for det i form av høyere lønn. Andre steder settes ufaglærte i assistentstillinger for å holde kostnadsnivået nede.

Noen av de som søker læreplass kan i utgangspunktet være motiverte for å ta høyere utdanning, eller de kan bli det underveis i læretiden. En informant forteller at det er flere som først har tatt fagbrev som barne- og ungdomsarbeider, som siden har valgt å gå videre med førskolelærerutdanning. Erfaringen har vært at de som satser på høyere utdanning med et fagbrev som utgangspunkt, har hatt et stort fortrinn framfor de med allmenn studiekompetanse og lite praktisk erfaring. Muligheten til å kombinere fagopplæring med høyere utdanning er trolig en faktor som også kan bidra til å gjøre faget mer attraktivt for ungdom og dermed påvirke både hvor mange og hvilken type søkere man får.

3.2 Finansiering av lærlinger

Økonomiske forhold er mange steder en viktig årsak til ikke å ta inn lærlinger. De fleste informantene som vi har snakket med i prosjektet, mener at kostnadene ved å ha en lærling langt overstiger lærlingtilskuddet.¹¹ For den enkelte virksomhet eller det enkelte tjenestested i kommunen vil det opplevde nytte-kostnadsforholdet av å ha en lærling avhenge av hva slags system eller prinsipper kommunen internt har for å finansiere lærlinger. Et hovedskille går mellom kommuner hvor lærlingenes lønnskostnader og lignende dekkes sentralt, og kommuner hvor den enkelte virksomhet må dekke kostnadene innenfor sine budsjettammer. Lønnskostnadene kan dekkes sentralt enten ved at kostnadene føres på en sentral budsjettpost eller ved at virksomhetenes rammer tilpasses for å dekke kostnadene.

De fleste kommunene i den kvalitative undersøkelsen lønner lærlingene over en sentral post. I flere kommuner har man erfart at det å ha et felles budsjett for lærlinger har vært viktig for å øke omfanget av læreplasser. I én kommune i undersøkelsen gjorde kommunestyret vedtak om at virksomhetene fra 2006 måtte ta inn

¹¹ Hvorvidt man da også vurderer lærlingens verdiskaping i forhold til lønn er usikkert.

lærlinger på eget budsjett. Reaksjonene fra fagsjefene var umiddelbare. De var klare på at de i utgangspunktet var positive til å ta inn lærlinger, men ikke om kostnadene måtte dekkes av eget budsjett.

Oslo kommune la 1. januar 2004 om sin organisering av inntaket av lærlinger. De la ned den sentrale fagopplæringssetaten og overførte ansvaret for inntak og finansiering av lærlinger til bydelene. Etter omleggingen falt antallet lærlinger i kommunen drastisk. En informant sier:

Det er for så vidt mange som ønsker seg lærlinger på tjenestenivå, men de er avhengige av at administrasjonen i bydelen kjenner til, er opptatt av og prioriterer det å ta inn lærlinger, og får budsjettert lønn osv. Det er ingen som synes lærlinger er uviktig, men det er mange viktige formål å konkurrere mot i bydelene.

En bydelsdirektør forteller at bydelen tidligere har hatt seks–sju lærlinger, men nå har bare én, og har besluttet å ikke ta inn flere lærlinger. Dette skyldes ikke manglende etterspørsel fra virksomhetene, men at man på sentralt nivå i bydelen ikke finner rom for å prioritere lærlinger innenfor eksisterende budsjettammer.

Mens man tidligere hadde en etat som hadde ansvaret for inntak av lærlinger som sin hovedoppgave, og som budsjetterte lærlingenes lønnskostnader, er det nå bydelene i Oslo som har ansvaret for å ta opp lærlinginntak som en sak, og som har ansvaret for å dekke lønns- og opplæringskostnadene innenfor egne budsjettammer. Det kan se ut som om det varierer mellom bydelene i hvilken grad de har lokale pådrivere for lærlingordningen på administrativt nivå. Det er rimelig å anta at dette har betydning for om inntak av lærlinger når fram i konkurransen om oppmerksomhet og midler.

3.3 Formidling, inntak og veiledning

Her vil vi beskrive fylkeskommunenes formidlingsarbeid og hvordan kommunene rekrutterer og følger opp lærlingene. Beskrivelsen av fylkeskommunenes formidlingsarbeid er basert på kvalitative intervjuer med fagopplæringsjefen eller en person i tilsvarende funksjon i fylkeskommunene. Beskrivelsen av kommunenes arbeid med rekruttering av lærlinger er basert på kvalitative intervju med personer i kommunene som er ansvarlig for inntak av lærlinger.

Situasjonen når det gjelder behovet for læreplasser i de tre fagene i undersøkelsen, er i hovedtrekk lik i de fem fylkene. Det er behov for flere læreplasser i barne- og ungdomsarbeiderfaget. Når det gjelder omsorgsarbeiderfaget, har søkningen deri-

mot gått ned, og man har i dag et overskudd av læreplasser. I IKT-driftsfaget er bildet mer sammensatt. Her er det behov for flere plasser i to av fylkene, mens de øvrige fylkene har en rimelig balanse mellom tilbud og etterspørsel etter læreplasser i dette faget.

Fylkeskommunens formidlingsarbeid og kontakten med arbeidslivet

Antall personer som arbeider helt eller delvis med fagopplæring i fylkesadministrasjonen i de forskjellige fylkeskommunene varierer fra 4–5 personer til 25 personer. Av disse er det gjerne én til to personer som i hovedsak arbeider med formidling av lærlinger. Antall løpende lærekontrakter varierer fra rundt 900 kontrakter i Hedmark til 3500 i Hordaland. Andelen lærekontrakter i offentlig sektor er lavest i Hordaland og Oslo (under ti prosent) og høyest i Hedmark (rundt 20 prosent).

Intervjuene tyder på at fylkeskommunenes arbeid med å skaffe læreplasser i grove trekk er nokså likt fra fylke til fylke. Felles for alle fylkene er at man tar utgangspunkt i de bedriftene som allerede er registrert som lærebedrifter eller som har lærlinger. Hvert år tar fagopplæringskontoret kontakt med lærebedriftene og ber dem oppgi hvor mange lærlinger de vil ta inn den påfølgende høsten. Innsatsen og framgangsmåten for å rekruttere nye lærebedrifter kan imidlertid være forskjellig. For å øke antall læreplasser i offentlig sektor forsøker man på ulike måter å ta opp lærlingordningen som tema og motivere politisk og administrativ ledelse til å ta inn flere lærlinger. Dette gjøres blant annet gjennom temadager, møter og besøk til kommunene. I tillegg legges det i varierende grad vekt på ulike informasjonstiltak og annonsekampanjer der man informerer om lærlingordningen. I flere fylker skjer arbeidet med å skaffe og formidle læreplasser i stor grad gjennom opplæringskontor, men dette gjelder i mindre grad i offentlig sektor enn i privat sektor.

Et generelt inntrykk fra den kvalitative undersøkelsen er at både graden av samarbeid, samarbeidsformer og -arenaer varierer fra fylke til fylke. Vest-Agder kan trekkes fram som eksempel på et fylke der man har lagt stor vekt på å systematisere samarbeidet med arbeidslivet om fagopplæringen. Kontakten med arbeidslivet ivaretas i hovedsak gjennom opplæringskontorene. Hvert år har fagopplæringskontoret fire faste møter med arbeidslivet. Det første møtet er i april, da man har en første oversikt over søkerne. I neste møte, i juni, arbeides det i mindre grupper med en grundigere gjennomgang, ned til den enkelte søker. I august har man et nytt møte i forbindelse med starten på skoleåret. I begynnelsen av desember har man et oppsummeringsmøte. I tillegg har man separate møter med skolene.

Hvert år har man to faste høringsrunder om undervisningstilbudet, dvs behovet for elevplasser innen ulike fag på den enkelte skole. Denne høringsrunden er før jul, om tilbudet som blir lagt ut for elevene. I mai har man en ny høringsrunde om

søkerrammen. I forbindelse med Kunnskapsløftet har man gjennomført ekstra møter med opplæringskontorene i tillegg til de faste møtene.

Fagopplærings sjefen i Vest-Agder mener selv at fylkeskommunen har et tett og godt samarbeid med lærebedriftene, og tror dette er noe av nøkkelen til at mangel på lære plasser i dag ikke framstår som et generelt problem i fylket.

Rekruttering av lærlinger til kommunene

Det er til dels store variasjoner mellom kommunene i undersøkelsen når det gjelder selve formidlingsprosessen. Noen steder blir aktuelle søkere innkalt til intervju utelukkende på grunnlag av søkerlister fra fylkeskommunen, med generelle opplysninger om søkerens karakterer og fravær fra undervisningen. Flere informanter etterlyser imidlertid mer informasjon fra fylkeskommunene, blant annet med utfyllende opplysninger om årsaker til fravær. I tillegg til søkerlistene mottar kommunene også direkte søknader om lære plass fra elever. Hovedinntrykket er at det blir vurdert som positivt at elevene viser initiativ ved å skrive søknader om lære plass direkte til lærebedriftene.

Samarbeid med videregående skole blir ansett som viktig i forbindelse med rekruttering av lærlinger i flere av kommunene. Ett eksempel er Kristiansand kommune, der folk fra kommuneadministrasjonen reiser ut til skolene og informerer om lærlingordningen i kommunen. Elever som er interessert i lære plass, kan sette seg opp på en liste med navn og mobilnummer. De som setter seg opp, blir innkalt til intervju i kommunen før søkerlistene fra fylkeskommunen foreligger. Erfaringen er at man på denne måten rekker å gjennomføre intervjuer og formidling i god tid før sommerferien. Innen 15. juni har alle virksomheter fått beskjed om hvem de får som lærling, med navn, adresse og telefonnummer, samt kontaktperson i kommunen dersom det er behov for mer informasjon. Veilederne har ansvar for å ta kontakt med lærlingen før læretiden starter.

En måte å etablere kontakt mellom elever og lærebedrifter er gjennom bruk av praksisperioder i skoledelen av opplæringsløpet. I Ringsaker kommune har man de siste to årene samarbeidet med videregående skole om rekruttering til lære plass, ved at alle elever i VKI har vært ute i praksis. Mange elever har fått direkte tilbud om lære plass i forbindelse med disse praksisperiodene.

Enkelte kommuner benytter seg også av annonser i lokalpressen for å rekruttere lærlinger. I Fjell kommune i Hordaland ble ledige lære plasser i kommunen i 2006 utlyst gjennom en felles annonse allerede i februar. Annonser førte til at man mottok 13 søkere om lære plass i omsorgsarbeiderfaget. Ti av søkerne ble innkalt til intervju, og alle fikk senere tilbud om lære plass.

I flertallet av kommunene i den kvalitative undersøkelsen deltar én person fra kommuneadministrasjonen og én eller to personer fra tjenestestedene i ansettelses-

intervjuene. Fra virksomhetene deltar ledere eller erfarne veiledere. Tillitsvalgte deltar i intervjuene i noen kommuner, men det gjelder ikke alle. I én kommune samarbeider tre barnehagestyrere om å ansette lærlinger i barne- og ungdomsarbeiderfaget, uten deltakelse fra kommuneadministrasjonen sentralt. I en annen gjennomføres intervjuene av en person med ansvar for lærlingene i kommunen sammen med fagforeningene og en tillitsvalgt for lærlingene. Her deltar ikke enhetene i intervjuprosessen.

Mange kommuner har valgt å ha to intervjurunder, der søkerne først kalles inn til en samtale i kommuneadministrasjonen. Aktuelle kandidater blir så intervjuet ute på tjenestestedet, ut fra en oppfatning om at det er viktig at lærlingen har besøkt arbeidsplassen før det skrives lærekontrakt.

Kriteriene det legges vekt på, er i stor grad de samme i alle fag og i alle kommunene. Fravær og karakterer er viktig, men man ser også på søkerens motivasjon og holdninger. Mange kommuner forteller at de prioriterer søkere fra egen kommune, noe som også framgår av rekrutteringsmetodene.

Veiledning av lærlinger

I etablerte fag vil det oftest være fagarbeidere som er instruktører med ansvar for veiledning av lærlinger i det daglige. Når det gjelder de forholdsvis nye fagene i offentlig sektor vil imidlertid også andre yrkesgrupper kunne være aktuelle som instruktører. Lærlinger i omsorgsarbeiderfag kan ha omsorgsarbeidere, men også yrkesgrupper som hjelpepleiere og sykepleiere som veiledere. Lærlinger i barne- og ungdomsarbeiderfag kan ha førskolelærere og barne- og ungdomsarbeidere som veiledere i barnehagene, og i skolen vil også lærere være aktuelle som veiledere. Når det gjelder lærlinger i IKT-driftsfag i offentlig sektor, vil disse ofte bli veiledet av andre yrkesgrupper. Dette må ses i sammenheng med at de virksomhetene vi har intervjuet, i liten grad selv rekrutterer fagarbeidere til IKT-stillinger.

Flere av informantene forteller at i både omsorgsarbeiderfag og barne- og ungdomsfag er mange av veilederne voksne arbeidstakere som har tatt fagbrevet som praksiskandidater. I én kommune er det krav til at instruktører skal være fagarbeidere eller ha minst seks års praksis i yrket. I én kommune blir fagarbeidere i omsorgsarbeiderfaget foretrukket som instruktører framfor hjelpepleiere. Begrunnelsen er at hjelpepleierne med sin fagbakgrunn er mer sykdoms- og pleiefokusert og ikke ser helheten på samme måte som en fagarbeider. Erfaringene på dette området er imidlertid ikke entydige. En annen informant forteller at kommunen har god erfaring med bruk av pedagogiske ledere i barnehager som veiledere for barne- og ungdomsarbeidere.

Det varierer i hvilken grad veilederne får lønnstillegg, og i hvilken grad det er avsatt tid til veiledning. I de fleste kommunene i undersøkelsen oppmuntres veile-

derne til å sette av noe tid hver uke til veiledning, men inntrykket er at dette i liten grad er formalisert. I én kommune har man imidlertid forhandlet fram en modell der det er satt av én time av arbeidstiden hver uke til forberedelse til veiledning og én time til selve veiledningen.

I en del av kommunene blir det gitt et lønnstillegg til instruktørene. I de kommunene som er intervjuet, ligger dette tillegget på mellom 5000 og 8000 kroner per år. Hovedinntrykket er likevel at det vanligvis ikke blir gitt noe slikt tillegg. Det bekreftes i den kvantitative undersøkelsen, der det framgår at individuell godtgjørelse ut over vanlig lønn til den eller de som veileder lærlingene, gis i 16 prosent av kommunene når det gjelder barne- og ungdomsarbeidere, og 13 prosent av kommunene når det gjelder omsorgsarbeidere. I spørreundersøkelsen er det ingen spørsmål om størrelsen på lønnstillegget.

Kompetanseutvikling for veiledere

Flertallet av informantene i den kvalitative undersøkelsen oppgir at alle instruktører får tilbud om å delta på instruktørkurs i regi av fylkeskommunen. Lengden på kurset kan variere fra tre dager til en uke. Inntrykket er at kommunene oppmuntrer nye instruktører til å delta på kurset, men at deltakelsen vanligvis ikke er obligatorisk. Gitt at instruktørkurset er utarbeidet for veiledere i alle typer lærefag, blir innholdet nødvendigvis av generell karakter, og noen av informantene har fått tilbakemeldinger fra deltakere som synes instruktør opplæringen ble for generell. I enkelte kommuner har man laget egne kursopplegg for instruktører.

Noen fylkeskommuner har også laget modulbaserte kursopplegg, der instruktørene kan velge å delta på én eller flere moduler. Flere steder organiseres også ulike samlinger og nettverksgrupper for veiledere om mer avgrensede temaer, som mappevurdering og forberedelse til fagprøven. Informantene i kommunene gir uttrykk for at kompetansebehovet i første rekke er knyttet til veiledningsmetodikk og praktiske råd om arbeid med opplæringsbok, tiltaksplan mv. Ved gjennomføring av konkrete endringer i læreplaner og vurderingsformer er det behov for informasjon og opplæring. Om det er gått lang tid siden instruktørene tok fagbrev, kan det også være behov for faglig oppdatering. Den generelle tilbakemeldingen fra informantene er at instruktørens kompetanse er god, og at utfordringen når det gjelder å gi god opplæring i første rekke er mangel på tid, ikke kompetanse.¹²

¹² Dette funnet er i samsvar med hva vi fant i en spørreundersøkelse blant 100 instruktører i forbindelse med en undersøkelse av etter- og videreutdanning i grunnopplæringen i 2003 (Hagen, Nyen og Folkenborg 2004).

Samarbeidet mellom kommune og fylkeskommune

Kommunenes forventninger til fylkeskommunen er i første rekke knyttet til generell opplæring av instruktører og informasjon om endringer i fagopplæringen. Det etterlyses videre et tettere samarbeid med fylkeskommunen og ulike hjelpeinstanser når man har lærlinger og lære kandidater med spesielle oppfølgingsbehov. Kommuner som er medlemmer av et opplæringskontor, er tilsynelatende de som har minst kontakt med fagopplæringskontoret hos fylkeskommunen.

4 Hovedfunn i det kvantitative materialet

I tillegg til de kvalitative intervjuene, er rapporten basert på to kvantitative spørreundersøkelser. Disse undersøkelsene er gjennomført blant personer i kommuneadministrasjonen med ansvar for inntak av henholdsvis omsorgsarbeiderlæringer og barne- og ungdomsarbeiderlæringer. Vi har i hovedsak intervjuet kommunale pleie- og omsorgssjefer og kommunale oppvekstsjefer der disse funksjonene finnes, men også andre personer er blitt intervjuet, blant annet i to-nivåkommuner. For enkelhets skyld betegner vi i det følgende spørreundersøkelsene som undersøkelser blant et utvalg kommunale pleie- og omsorgssjefer og et utvalg kommunale oppvekstsjefer. Datagrunnlaget består av 50 kommunale pleie- og omsorgssjefer og 50 oppvekstsjefer. Målgruppene er valgt for å kunne knytte spørsmålene til inntak av læringer i de to største lærefagene i offentlig sektor: barne- og ungdomsarbeider og omsorgsarbeider. Noen spørsmål er ikke fagspesifikke, men gjelder kommunen som helhet, og er derfor basert på et datagrunnlag på 100 kommuner. En nærmere beskrivelse av datakildene finnes i kapittel 1.2.

De kvantitative dataene samsvarer godt med de kvalitative intervjuene som er gjort, blant annet når det gjelder grunner til å ta inn læringer. Det bør understrekes at det ikke er politisk nivå, men det administrative nivået, i stor grad på sektor-nivå, som har svart.

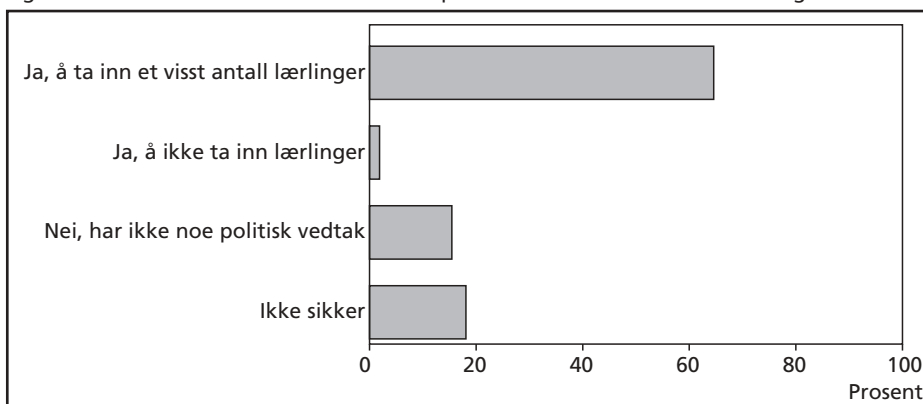
4.1 Drivkrefter for inntak av læringer

I mange kommuner har man et politisk vedtak om å ta inn et visst antall læringer. Nær 2 av 3 kommuner har et slikt positivt vedtak, mens kun et lite mindretall på to prosent har et politisk vedtak om å *ikke* ta inn læringer.

I praksis har likevel kommuner med vedtak om å ta inn læringer ikke vesentlig større sannsynlighet for å ha læringer enn kommuner uten et slikt vedtak. Kommuner med vedtak om å ta inn læringer synes likevel i gjennomsnitt å ha noe *flere læringer* i forhold til kommunestørrelsen enn kommuner uten slikt vedtak. Dette gjelder særlig i de store kommunene.

Mange av de sektoransvarlige i kommunene vurderer det som krevende å ha ansvar for læringer. I om lag halvparten (44 prosent) av kommunene er de ansvar-

Figur 4.1 Andel av kommunene som har et politisk vedtak om inntak av lærlinger



lige for tjenester for barn og unge mest enig i utsagnet: «Det krever mye personalressurser å skulle lære opp lærlinger.» Også blant de ansvarlige for pleie- og omsorgstjenester er det om lag halvparten (46 prosent) som sier seg enig i denne påstanden.

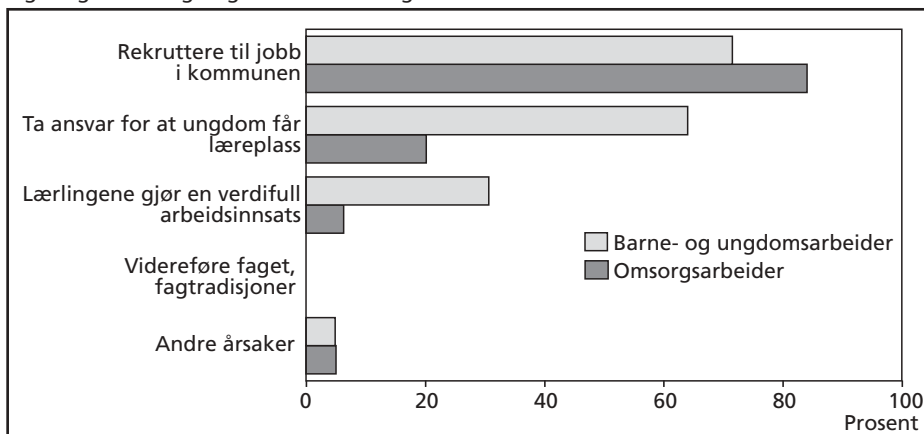
Likevel har et flertall av kommunene stort sett gode erfaringer med lærlingene de har tatt inn. Det er tilfelle med 62 prosent av kommunene når det gjelder barne- og ungdomsarbeiderfaget, og 63 prosent av kommunene når det gjelder omsorgsarbeiderfaget. Jo større kommunen er, jo mer varierte erfaringer synes kommunen å ha med lærlinger i omsorgsarbeiderfaget.

De ansvarlige for henholdsvis oppveksttjenester og pleie- og omsorgstjenester i kommunene er ganske entydige i sin vurdering av de ansatte på tjenestestedene sine holdninger til det å ta inn lærlinger. 96–98 prosent mener de ansatte stort sett vil være positive til å få inn lærlinger. For begge fagenes del mener det store flertallet av de sektoransvarlige i kommunene (86–94 prosent) at lærlingene gjør en viktig arbeidsinnsats og dermed avlaster de ansatte i arbeidet.

For omsorgsarbeiderfaget er rekruttering til jobb i kommunen den klart viktigste begrunnelsen for å ta inn en lærling. 84 prosent av de spurte pleie- og omsorgssjefene i den kvantitative undersøkelsen begrunner kommunens inntak av lærlinger i faget med rekrutteringshensyn. Selv om respondentene kunne oppgi så mange grunner de ville, er det kun én av fem kommuner som tar inn lærlinger i dette faget, som gjør det for å ta ansvar for at ungdom får en lære plass. At rekrutteringshensyn er så dominerende for dette faget, må ses i sammenheng med at et flertall av kommunene har behov for å øke antall ansatte innenfor pleie- og omsorgsarbeid.

For barne- og ungdomsarbeiderfaget er motivene for å ta inn lærlinger i kommunene mer sammensatte. Både rekruttering til jobb i kommunen og å ta ansvar for at ungdom får en lære plass er viktige begrunnelser for inntaket av lærlinger. Arbeidsinnsatsen lærlingene gjør, er også en viktig faktor for en del kommuner.

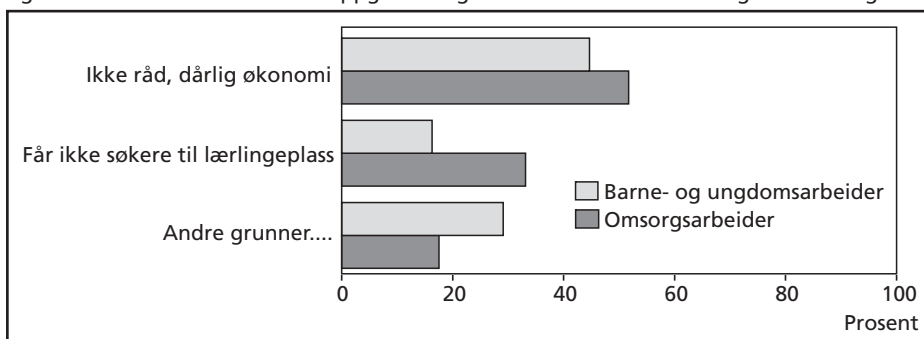
Figur 4.2 Andel kommuner som oppgir ulike grunner til å ta inn lærlinger i omsorgsarbeiderfaget og barne- og ungdomsarbeiderfaget



De kommunene som har redusert inntaket av lærlinger i løpet av de siste årene, begrunner dette i hovedsak med økonomi, men dårligere søkergrunnlag blir også nevnt. Problemer med få søkere til faget forekommer, mest i omsorgsarbeiderfaget. En tredjedel av kommunene som ikke har lærlinger i faget, nevner få søkere i faget som en årsak til ikke å ta inn lærlinger.

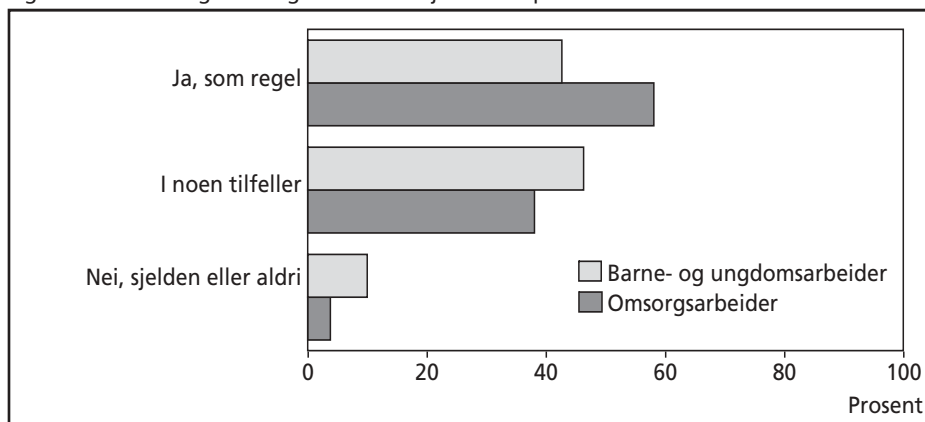
Forholdene som ble nevnt i kategorien «Andre grunner (til å ha lærlinger)» var oftest problemer med lærlingene, men det ble også nevnt manglende søkning fra egen kommune/område, at man prioriterte andre fag og at det ikke er lagt inn oppfølging fra skolesiden i lærlingordningen. Flere andre forhold var forhåndskodet i spørreskjemaet, men disse ble ikke nevnt.¹³

Figur 4.3 Andel kommuner som oppgir ulike grunner for ikke å ha lærlinger i ulike fag



¹³ De andre forholdene som var forhåndskodet var «Lite behov for nyansettelser, ikke rekrutteringsbehov», «Mer aktuelt å rekruttere folk med annen bakgrunn», «Mangel på instruktør- eller veilederkapasitet», «Dårlige erfaringer med å ta inn lærlinger», «Ingen tradisjon for det» og «Ingen spesiell grunn». Det forekom at slike forhold ble ført under «Andre grunner».

Figur 4.4 Får lærlingene i faget tilbud om jobb etterpå?



Til tross for at rekruttering til jobb i kommunen er den viktigste grunnen for å ta inn lærlinger, er det ingen automatikk i at kommunen eller andre offentlige arbeidsgivere tilbyr jobb etter endt læretid og godkjent fagbrev.

I barne- og ungdomsarbeiderfaget tilbys lærlingene som regel jobb etterpå i litt under halvparten av kommunene. I omsorgsarbeiderfaget tilbys lærlingene som regel jobb etterpå i over halvparten av kommune. I noen få kommuner eller bydeler får lærlingene sjelden eller aldri jobb i kommunen etterpå. I disse fungerer lærlingordningen dermed som en ren opplæringsordning og ikke som rekruttering.¹⁴

Disse resultatene kan tolkes som at lærlingordningen i noen grad fungerer som en «screening»-ordning hvor lærlinger som kommunen mener ikke vil egne seg som arbeidstakere, velges bort. Som nevnt i forrige kapittel, er det imidlertid også en god del kommuner som tar inn lærlinger ut fra en følelse av samfunnsansvar, selv når man vet at man kanskje ikke har muligheter til å tilby dem fulltidsarbeid etterpå. Reform 94 stiller forventninger til at kommunene og andre lærebedrifter tar inn lærlinger selv når de ikke har behov for det ut fra rekrutteringshensyn.

4.2 Fagenes verdi for arbeidsgiver

Et viktig spørsmål i prosjektet er hvordan de største lærefagene i offentlig sektor vurderes av arbeidsgiverne i dag. Er denne fagkompetansen etterspurt i det statlige, fylkeskommunale og kommunale arbeidsmarkedet? Det er behov for nyrekruttering

¹⁴ De kvalitative intervjuene tyder på at det at lærlingene får tilbud om jobb etterpå, snarere er unntaket enn regelen innenfor IKT-driftsfaget, men det har vi ikke kvantitative data om.

til pleie- og omsorgssektoren i kommunene og til arbeid overfor barn og unge, men hvorvidt det fører til økt inntak av lærlinger, avhenger blant annet av arbeidsgivernes holdninger til de aktuelle lærefagene.

Samtlige kommuner sier seg enig i påstanden: «Det er viktig at det finnes en fagutdanning som barne- og ungdomsarbeider.» Tilsvarende svarer også samtlige kommuner at de er enige i at det er viktig at det finnes en fagutdanning som omsorgsarbeider. Med disse svarene mener kommunene ikke nødvendigvis at man skal beholde dagens fag som det er, men de gir uttrykk for en holdning om at det er viktig at det finnes en fagutdanning på disse områdene under høgszkolenivå. En eksplisitt motstand mot de aktuelle faggruppene er derfor vanskelig å finne.

Mens flere av de høgszkolebaserte utdanningene leder til yrker som det er stilt bemanningskrav til i lov eller forskrift, har ikke omsorgsarbeideren eller barne- og ungdomsarbeideren den samme juridiske forankringen i sine sektorer i arbeidslivet. I enkelte kommuner har man imidlertid ulike former for bemanningsnormer, mer eller mindre formelt, som berører disse to utdanningsgruppene. 26 prosent av kommunene mener de har en eller annen form for bemanningsnorm som omfatter omsorgsarbeidere. 20 prosent av kommunene oppgir at de har en bemanningsnorm som omfatter barne- og ungdomsarbeidere. Dette er overrapportering, særlig når det gjelder omsorgsarbeideren, ettersom en del av disse kommunene kun har relativt vage ønsker om å ansette flere fagarbeidere, og ingen egentlige bemanningsnormer. Et anslag på 10–20 prosent av kommunene for begge grupper er trolig mer korrekt.

Bemanningsnormer er vanligere i små kommuner enn i store kommuner. Kun sju prosent av de største kommunene/bydelene med flere enn 20 000 innbyggere har slike bemanningsnormer for henholdsvis omsorgsarbeider og barne- og ungdomsarbeider. En typisk norm av denne typen er at kommunen har satt som mål at det skal være minst én barne- og ungdomsarbeider på hver avdeling. Det forekommer også at kommunen anser seg å ha en slik norm hvis de for eksempel har en regel om at faglærte skal prioriteres ved ansettelse framfor ufaglærte.

De ansvarlige for oppvekst, barn og unge i kommunene i den kvantitative undersøkelsen vurderer barne- og ungdomsarbeiderfaget som relativt viktig for å dekke kommunens behov for arbeidskraft i barnehager, SFO og annet barne- og ungdomsarbeid (utenom skole). 21 prosent av kommunene vurderer faget til å ha svært stor betydning og 43 prosent ganske stor betydning. De ansvarlige for pleie- og omsorgssektoren vurderer omsorgsarbeiderfaget omtrent tilsvarende. 29 prosent vurderer faget til å ha svært stor betydning og 41 prosent ganske stor betydning. Her er det særlig de mindre kommunene med færre enn 5000 innbyggere som vurderer faget til å ha svært stor betydning.

4.3 Kommunens interne organisering av inntaket av lærlinger

Kommunens organisatoriske rutiner når det gjelder ansvar og finansiering av inntak av lærlinger vil kunne ha en selvstendig betydning for om kommunen tar imot lærlinger, og hvor mange de tar imot. En antakelse er at jo mer perifert lærlinginntak i utgangspunktet er for kommunens rekruttering og kjerneaktivitet, jo mer vil interne organisatoriske forhold bety for om kommunen likevel tar imot lærlinger. Er lærlinginntak derimot av vesentlig interesse for kommunen, for eksempel fordi det er enighet om at kommunen trenger å rekruttere den aktuelle fagkompetansen, vil internorganiseringen trolig avspeile det og dermed ha mindre selvstendig betydning.

Forskningsprosjektet gir klare holdepunkter for å hevde at den interne organiseringen av forhold som angår lærlinger *har* betydning for om kommunene tar inn lærlinger, og hvor mange de tar inn. Både kvalitative og kvantitative data peker i den retningen. Hvorvidt noen i kommunen har inntak av lærlinger som en viktig del av sitt ansvarsområde er én viktig faktor. Den interne finansieringen av virksomheter som tar inn lærlinger, er en annen.

Organisering og ansvar

Kommunenes kapasitet og kompetanse når det gjelder lærlingordningen varierer. Man kan anta at det har betydning for inntaket av lærlinger hvorvidt denne oppgaven er noe som er godt innarbeidet i kommunens organisatoriske rutiner, eller er noe som må organiseres ad-hoc fra gang til gang. I 72 prosent av kommunene er lærlinginntak en oppgave som respondentene innenfor oppvekst- og pleie- og omsorgssektoren opplever som innarbeidet i sin kommunes organisatoriske rutiner. Disse kommunene har da også en klart større sannsynlighet for å ha lærlinger i omsorgsarbeiderfaget enn de andre kommunene. Kanskje er det også tilfelle for barne- og ungdomsarbeiderfaget, men forskjellene er her mindre. Det at det finnes gode administrative rutiner og en struktur for lærlingordningen sentralt i kommunen, betyr også at belastningen ved å ha en lærling blir mindre for den enkelte virksomhet. I en situasjon med lav bemanning kan dette være viktig for virksomhetens beslutning om å ta inn lærlinger eller ikke.

Et flertall av kommunene i den kvantitative undersøkelsen har organisert sitt arbeid med lærlinger gjennom et opplæringskontor¹⁵. Det gjelder de største kom-

¹⁵ Et opplæringskontor er et formalisert samarbeid mellom to eller flere lærebedrifter. Opplæringskontorene ble opprinnelig etablert for å forenkle administrasjonen av læreforhold, særlig der hvor lærlingene fikk sin læretid fordelt på flere ulike lærebedrifter. Lærlingen tegner lærekontrakt med opplæringskontoret, som skal ha en daglig leder med ansvar for å administrere og følge opp læreforholdet (Dolven m.fl. 2005).

munene med over 20 000 innbyggere i like stor grad som de små og mellomstore. I alt 60 prosent av kommunene kan anslås å ha organisert sitt arbeid med lærlinger gjennom et opplæringskontor. Kommuner som organiserer arbeidet med lærlinger gjennom et opplæringskontor, har en høyere sannsynlighet for å ha læreplasser i omsorgsarbeiderfaget og barne- og ungdomsarbeiderfaget enn kommuner som ikke er medlem av et opplæringskontor. 76 prosent av kommunene med opplæringskontor har slike læreplasser, mot 56 prosent av kommunene uten opplæringskontor. Det kan være en kombinasjon av faktorer som bidrar til dette. En viktig faktor er trolig at noen har et klart ansvar for å jobbe med formidling av lærlinger, og ikke har lærlinger som én av mange lederoppgaver eller andre oppgaver.

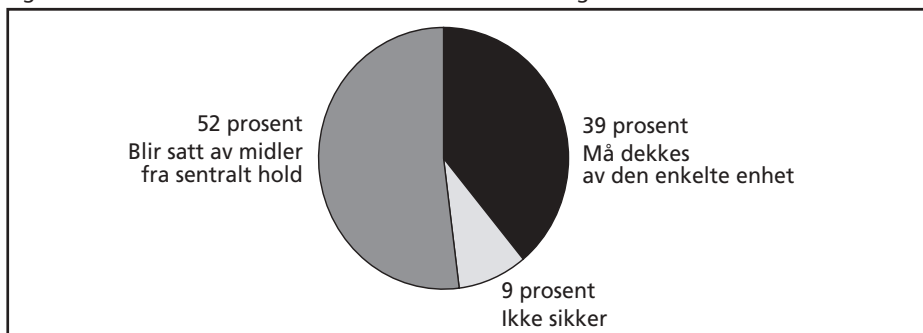
Finansiering av lærlinger

Det varierer mye hvordan lærlingenes lønnskostnader dekkes i kommunene. I litt over halvparten av kommunene dekkes kostnadene sentralt.

Når virksomhetene ikke selv må dekke kostnadene ved å ta inn lærlinger, er virksomhetene mer positive til å ta inn lærlinger. De kvalitative intervjuene tyder på at man fra sentralt hold i kommunen som oftest er tilbakeholdne med å «presse» lærlinger på virksomheter som ikke ønsker å ta dem inn. Internfinansieringen kan derfor ha stor betydning for inntaket av lærlinger i en kommune.

Andelen kommuner som har lærlinger i barne- og ungdomsarbeiderfaget og omsorgsarbeiderfaget er høyere blant kommuner som dekker virksomhetenes kostnader sentralt, enn blant kommuner hvor virksomhetene dekker kostnadene innenfor egne budsjettammer. Dette gjelder særlig omsorgsarbeiderfaget. Her er sannsynligheten for å ha lærling betydelig høyere i kommuner hvor virksomheten ikke må dekke lønnskostnadene selv.

Figur 4.5 Hvordan dekkes kostnadene ved å ta inn lærlinger?



4.4 Inntak av lærlinger framover

I de kommunale sektorene hvor det finnes flest lærlinger, nemlig pleie- og omsorgsarbeid og barne- og ungdomsarbeid, har mange kommuner planer om å øke bemanningen de nærmeste to årene. Den kvantitative undersøkelsen viser at i 59 prosent av kommunene er det planer om å øke antallet ansatte i pleie- og omsorgssektoren i løpet av de neste to årene, mens 36 prosent av kommunene har planer om å øke antallet ansatte innenfor barne- og ungdomsarbeid. I tillegg er det kjent at mange ansatte innenfor pleie- og omsorgssektoren nærmer seg avgangsalderen, og at det er et generelt behov for rekruttering også for å erstatte disse.

Én av ti kommuner som allerede har lærlinger, planlegger å øke antallet læreplasser i barne- og ungdomsarbeiderfaget i løpet av de nærmeste to årene. 8 av 10 regner med å opprettholde antallet som nå, mens tre prosent regner med å redusere antallet. Blant kommuner som ikke har lærlinger i faget, antar hele tre fjerdedeler at de vil ta inn lærlinger i løpet av de nærmeste to årene, men på grunn av få spurte, er dette tallet usikkert.

Om lag halvparten av kommunene som i dag har lærlinger i omsorgsarbeiderfaget, regner med å øke antallet læreplasser innenfor dette feltet i 2008 når de første elevene på det nye helsearbeiderfaget kommer ut i lære. Den andre halvparten regner med å opprettholde antallet som i dag. Blant kommunene som i dag ikke har lærlinger i omsorgsarbeiderfaget, regner 3 av 4 med at de vil ta inn helsearbeiderlærlinger, selv om de i dag ikke har lærlinger i omsorgsarbeiderfaget. Kun 1 av 10 regner det som lite sannsynlig. Også disse tallene er usikre på grunn av ganske få spurte.

5 Behovet for lære plasser

I dette kapitlet vil vi kort diskutere ulike kriterier for å anslå behovet for lære plasser i offentlig sektor i ulike fag. Kort sagt kan man skille mellom et behov basert på antall søkere, og et behov basert på arbeidslivets behov for faglært arbeidskraft.¹⁶ Et hovedpoeng er at søkningen til lære plass ikke er en rent ytre gitt størrelse, men er et forhold som også *kan* påvirkes av fylkeskommunen når den dimensjonerer skoletilbudet. Fylkeskommunen kan velge å styre skoletilbudet slik at søkningen til lære plass samsvarer bedre med tilbudet av lære plasser fra arbeidslivet og arbeidslivets behov for arbeidskraft. Men fylkeskommunen kan også ha gode grunner for å velge å ikke gjøre dette.

Behovet for lære plasser vurderes vanligvis i forhold til søkningen. Det er et generelt mål i utdanningspolitikken at dimensjoneringen av utdanningstilbudet i stor grad skal være søknads- eller etterspørselsstyrt. Dette gjelder både i videregående opplæring og i høyere utdanning. Når det legges såpass stor vekt på søkerens ønsker, er det blant annet ut fra hensynet til søkerens motivasjon for å gjennomføre opplæringen. Samtidig ligger det en erkjennelse av at det er vanskelig å kjenne samfunnets behov for ulike typer arbeidskraft flere år fram i tiden, og derfor vanskelig å planlegge antallet elev- og studie plasser ut fra dette.

I lovteksten om fylkeskommunens ansvar for dimensjoneringen av videregående opplæring legges det likevel vekt på *samfunnets behov* tillegg til etterspørselen/søkningen. I Opplæringslova § 13-3 heter det at: «Fylkeskommunen skal planleggje og byggje ut det vidaregåande opplæringstilbodet under omsyn til blant anna nasjonale mål, ønska til søkjarane og det behovet samfunnet har for vidaregåande opplæring i alle utdanningsretningar og for ulike aldersgrupper...» Samfunnets behov vil først og fremst være knyttet til arbeidslivets behov. Arbeidslivets behov for ulike typer arbeidskraft kan komme til uttrykk i dialogen på de lokale samarbeidsarenaene

¹⁶ Det vil trolig være en viss tendens til at kriteriene over tid vil gi ganske like resultater (konvergere), fordi søkningen til yrkesrettede skoletilbud antakelig vil tilpasse seg til tilbudet av lære plasser, på samme måte som søkningen til skoletilbud i videregående opplæring generelt over tid påvirkes av tilbudsstrukturen og hvor lett det er å komme inn (Econ 2003). Søkerne vil trolig danne seg oppfatninger av hvor de kan få lære plass og tilpasse sin søkning til det. Også på kort sikt kan etterspørselen etter lære plasser i prinsippet bli påvirket av tilbudet, dersom elever på VKI lar være å søke lære plass fordi de tror at de ikke vil få det.

mellom fylkeskommunene og arbeidslivets parter, men tilbudet av læreplasser kan også være et uttrykk for arbeidslivets behov for arbeidskraft av forskjellig type.

Fylkeskommunen kan velge å ta hensyn til arbeidslivets behov når den planlegger skoletilbudet. Fylkeskommunen kan påvirke etterspørselen etter læreplasser i år t+1 når den fastsetter antallet klasser og elever på VK1 (2. skoleår) i år t. Den kan også påvirke situasjonen i år t+2 når den fastsetter antallet klasser og elever på ulike grunnkurs/GK¹⁷ (1. skoleår) i år t. Det er et empirisk spørsmål i hvilken grad fylkeskommunene tilpasser skoletilbudet til tilgangen på læreplasser eller andre signaler om arbeidslivets behov for faglært arbeidskraft.

I de kvalitative intervjuene med fagopplæringssjefene gir de fleste uttrykk for at fylkeskommunen legger stor vekt på å oppfylle elevenes førstevalg for inntak på grunnkurs (studieprogram). I noen tilfeller foreligger det også politiske vedtak om dette. Andelen som får oppfylt sitt førstevalg, ligger høyt i alle fylkeskommuner. Også for VKI-kursene legges det vekt på å oppfylle elevenes ønsker. I begge tilfeller er begrunnelsen primært å unngå at elever faller fra utdanningen. I ett tilfelle føler fagopplæringssjefen at det legges for stor vekt på søkningen ved dimensjoneringen av skoletilbudet: «Min mening er at vi ikke har vist nødvendig vilje til å tilpasse oss til arbeidslivets behov. Fagopplæringskontoret må forholde seg til overordnede forventninger, vi kan spille inn, men ikke bestemme.»

I alle de intervjuede fylkeskommunene gir fagopplæringssjefen uttrykk for at de i noen grad også foretar en avveining i forhold til antallet læreplasser og arbeidslivets behov når de dimensjonerer skoletilbudet. Som oftest synes tilpasningen til arbeidslivets behov å være i form av en mindre justering. «Hvis vi skulle ha dimensjonert skoletilbudet etter læreplasser, måtte vi legge ned mange klasser », sier én fagopplæringssjef. I to av de intervjuede fylkeskommunene kan fagopplæringssjefen vise til konkrete eksempler på at fylkeskommunen har tilpasset skoletilbudet til antallet læreplasser og arbeidslivets behov. Én av disse fylkeskommunene legger ifølge fagopplæringssjefen stor vekt på arbeidslivets behov ved dimensjoneringen av skoletilbudet:

Vi setter ikke opp klasser før vi vet at vi får læreplasser. Men vanskelig å se inn i krystallkulen og spå om hva som skjer om to år. [...] Ikke gunstig å skaffe læreplasser og så ikke ha søkere. Vi baserer klassetilbudet på nåværende læreplasser pluss signaler om endringer i arbeidsmarkedet og antall læreplasser. Vi følger arbeidsmarkedet, bruker y-nemndene med mer.

Likevel er ikke andelen som får oppfylt førsteønsket i denne fylkeskommunen vesentlig lavere enn i andre fylkeskommuner. En annen fylkeskommune ser klas-

¹⁷ I ny struktur for videregående opplæring fra og med høsten 2006 har grunnkurs fått ny betegnelse «videregående kurs 1» (Vg1), mens VK1 har fått betegnelsen «videregående kurs 2» (Vg2).

setilbudet i flere fag i sammenheng: «Vi kan ikke ta inn for mange på barne- og ungdomsarbeider, da måtte vi legge ned omsorgsarbeider». Dette fylket har mangel på plasser innen barne- og ungdomsarbeider, men ikke i omsorgsarbeiderfaget, noe som også påvirker deres beslutninger om skoletilbudet.

Det synes med andre ord å være en viss variasjon mellom fylkeskommunene i hvor stor vekt de legger på arbeidslivets behov og tilgangen på læreplasser når de planlegger skoletilbudet. Det synes som om de fylkeskommunene som har konkrete eksempler på at de vektlegger tilgangen på læreplasser når de dimensjonerer skoletilbudet, også kommer ganske godt ut på statistikken over antall formidlede til læreplass, slik man også skulle forvente. Statistikken på dette området er imidlertid usikker, jf. omtale i kapittel 2.

Et interessant spørsmål for framtidig forskning er hvilket balansepunkt i avveiningen mellom søkerens ønsker og arbeidslivets behov som er best for å redusere frafallet i videregående opplæring. På den ene siden kan neglisjering av arbeidslivets behov føre til mismatch mellom søkning til læreplass og tilgangen på læreplasser, med overskudd i noen fag og underskudd i andre. Det er godt dokumentert at mangel på læreplass er en viktig årsak til frafall i videregående opplæring (Markussen m.fl. 2006, Helland 2006). På den andre siden kan nedprioritering av søkerens ønsker føre til frafall tidligere i utdanningsløpet, fordi elevene ikke er motivert for den utdanningen de er i.

6 Oppsummering og konklusjoner

I dette kapitlet vil vi sammenfatte hovedfunnene fra de kvalitative og kvantitative undersøkelsene. På bakgrunn av disse vil vi avslutningsvis diskutere mulige tiltak for å oppnå bedre samsvar mellom antall læreplasser i offentlig sektor og søkningen til de aktuelle fagene.

6.1 Hovedfunn i rapporten

Ved innføringen av Reform 94 var ett av målene at 1 av 3 unge skulle få tilbud om læreplass. Dette forutsatte at bedrifter i større grad enn tidligere måtte gi et tilbud om opplæring ut over eget rekrutteringsbehov. Fra en dimensjonering av antall læreplasser som la hovedvekten på arbeidslivets behov, ønsket man en sterkere vektlegging av ungdommens frie utdanningsvalg og overordnede utdanningspolitiske mål.

En viktig forutsetning for å realisere målene var at også offentlig sektor kunne tilby et stort antall læreplasser. Dette var en viktig del av bakgrunnen for at det ble etablert flere nye fag, som barne- og ungdomsarbeiderfaget og omsorgsarbeiderfaget, som var tilpasset arbeidsoppgavene og kompetansebehovene i kommunal sektor. I motsetning til deler av privat sektor, der fagopplæring har lange tradisjoner, innebærer ordningen i offentlig sektor at det måtte utvikles nye arbeids- og opplæringsformer i virksomheter som var vant til å rekruttere yrkesgrupper med ferdig utdanning fra skolen, eller ufaglært arbeidskraft.

Det er gått bare ti år siden de første lærlingene i de nye offentlige lærefagene kom ut i arbeidslivet, og det er derfor rimelig at fagopplæringen som opplæringsordning vil være mindre innarbeidet i offentlig sektor enn i privat sektor. Undersøkelsen viser imidlertid at mens noen kommuner tar inn mange lærlinger og satser bevisst på fagopplæring, har andre kommuner valgt å redusere omfanget. Noen kommuner har et politisk vedtak om å ikke ta inn flere lærlinger. Vi ser også klare forskjeller mellom de tre fagene i undersøkelsen. Det er derfor interessant å gå nærmere inn på mulige forklaringer på disse forskjellene.

Ulike drivkrefter på ulike nivå

Av intervjuundersøkelsen framgår det at beslutninger om hvorvidt en kommune skal ha lærlinger eller ikke, og også om *hvor mange* lærlinger man skal ha, er en beslutning som oftest tas på politisk nivå. Dette bekreftes i det kvantitative materialet, som viser at så mye som 65 prosent av kommunene har et politisk vedtak om å ta inn et visst antall lærlinger. To prosent av kommunene har et politisk vedtak om å ikke ta inn lærlinger. Vedtaket om å ta inn lærlinger er ofte begrunnet med et samfunnsansvar, og at offentlige virksomheter må ta sin del av ansvaret for å gi ungdom en opplæring. Dette kommer blant annet til uttrykk ved at man mange steder har beholdt måltallet som ble satt ved innføringen av Reform 94. På overordnet nivå er ordningen med andre ord ofte *utdanningsdrevet*, og i mindre grad knyttet til kommunens eget behov for arbeidskraft

Samtidig har lærlingordningen på sektornivå og virksomhetsnivå utviklet seg fra primært å være utdanningsdrevet til i større grad å være knyttet til rekruttering og til de positive bidragene en lærling kan gi.

På sektornivå i kommunene er begrunnelsen for å ta inn lærlinger sammensatt. Når det gjelder omsorgsarbeiderfaget, er rekrutteringsmotivet en langt viktigere grunn til å ta inn lærlinger enn samfunnsansvaret. For barne- og ungdomsarbeiderfaget er både samfunnsansvar og rekruttering viktige drivkrefter. Ute i virksomhetene eller tjenestestedene er motivasjonen for å ta inn lærlinger i første rekke knyttet til eget behov for rekruttering og til den arbeidsinnsatsen som lærlingen gjør. De virksomhetene som har hatt lærlinger tidligere, vil gjerne ha flere. Dette begrunnes med at lærlingene gjør en viktig arbeidsinnsats. I tillegg blir det påpekt at lærlinger bidrar til kompetanseutvikling, både gjennom kunnskap de bringer med seg, og gjennom økt bevisstgjøring og læring for de som har ansvar for opplæringen. Virksomhetenes kostnader ved å ta inn lærlinger (opplæring for instruktører, etablering av nye rutiner mv.) vil også være størst for de første lærlingene, slik at terskelen for å ta inn nye lærlinger trolig vil være lavere etter hvert.

I de kvantitative undersøkelsene mener nesten samtlige blant de ansvarlige for henholdsvis oppveksttjenester og pleie- og omsorgstjenester i kommunene at de ansatte på tjenestestedene stort sett vil være positive til å ta inn lærlinger. Her blir det lagt stor vekt på at lærlingene gjør en viktig arbeidsinnsats og dermed avlaster de ansatte i arbeidet.

Det at kommunesektorens satsing på lærlinger på et overordnet nivå er motivert av utdanningshensyn, gjør at den også er sårbar når kommuneøkonomien er svak. En konsekvens av at drivkreftene og motivene for å ta inn lærlinger er ulike på ulike nivå, er derfor at antall læreplasser kan bli redusert til tross for at virksomhetene på sin side ønsker å ta inn flere lærlinger.

Internfinansiering har stor betydning

Det framgår klart av forskningsprosjektet at hvilken modell som velges for finansiering av lærlinger, er en faktor som har stor betydning for inntak av lærlinger. Virksomhetene er mer positive til å ta inn lærlinger når lønnsmidlene til lærlingene dekkes sentralt. I det kvalitative materialet er det flere eksempler på at gjennomført og planlagt desentralisering av finansieringsansvaret har ført til at virksomhetene har blitt klart mindre villige til å ta imot lærlinger. Når man fra sentralt hold i kommunen samtidig er tilbakeholden med å «presse» virksomheter til å ta inn lærlinger de ikke ønsker, vil det å legge ansvaret for finansiering til virksomhetene lett kunne føre til en reduksjon i antall læreplasser.

Den kvantitative undersøkelsen viser at sannsynligheten for å ha lærlinger i omsorgsarbeiderfaget og barne- og ungdomsarbeiderfaget er høyere i kommuner der virksomheten ikke må dekke lønnskostnaden til lærlingen over eget budsjett. For omsorgsarbeiderfaget er sannsynligheten for å ha lærlinger betydelig høyere i kommuner der lønnskostnadene dekkes sentralt, enn i kommuner der virksomhetene må dekke kostnadene selv.

Klar forankring av ansvar er viktig

Som påpekt i kapittel 4, kan det at det finnes gode administrative rutiner og en struktur for lærlingordningen sentralt i kommunen, bety at belastningen ved å ta inn lærlinger blir mindre for den enkelte virksomhet. I en situasjon med lav bemanning kan dette ha stor betydning for om en virksomhet vil ta inn en lærling eller ikke. Undersøkelsen viser at det er en klar sammenheng mellom inntak av lærlinger og kommunenes interne organisering av lærlingordningen. Sannsynligheten for at kommunen har lærlinger, er størst i kommuner der inntak av lærlinger er innarbeidet i kommunens organisatoriske rutiner. Betydningen av å ha gode administrative rutiner er størst for omsorgsarbeiderfaget, og noe mindre for barne- og ungdomsarbeiderfaget.

Kommuner som organiserer arbeidet med lærlinger gjennom et opplæringskontor, har en høyere sannsynlighet for å ha læreplasser i omsorgsarbeiderfaget og barne- og ungdomsarbeiderfaget enn kommuner som ikke er medlem av et opplæringskontor. Én av flere mulige forklaringer på denne sammenhengen kan være at ansvaret for lærlingordningen har en klar forankring i opplæringskontoret, og ikke bare er én av mange arbeidsoppgaver hos én eller flere medarbeidere sentralt i kommunen.

Lærefagenes ulike status påvirker søkning og inntak

Lærefagenes status har betydning både for omfanget av læreplasser og for søkningen til fagene. Vi finner klare forskjeller mellom de tre fagene i undersøkelsen når det gjelder hvilken status de har i arbeidslivet og blant ungdom.

Forskere som har fulgt utviklingen av omsorgsarbeiderfaget siden innføringen av Reform 94, har konkludert med at omsorgsarbeiderne i liten grad har lyktes med å etablere en egen plass i arbeidslivet. Høst (2002) skriver at når omsorgsarbeiderne er etterspurt i pleie- og omsorgssektoren, er det mer et uttrykk for den generelle mangelen på faglært personell i sektoren, enn en verdsetting av det spesifikke innholdet i omsorgsarbeiderfaget.

Informantene i den kvalitative delen av vår undersøkelse opplever omsorgsarbeiderfaget som godt tilpasset arbeidsoppgavene i kommunesektoren, og forteller at omsorgsarbeidere som regel ansettes på lik linje med hjelpepleiere. Flere av informantene sier at man imidlertid har sett en *nedgang i søkningen* til omsorgsarbeiderfaget de siste årene. Utfordringen er derfor ikke at virksomhetene ikke vil ta imot lærlinger, men at ungdom i liten grad søker seg til faget og til sektoren. Omfattende bruk av små stillingsbrøker, lav lønn og lav status blir trukket fram som mulige forklaringer på nedgangen i søkningen. Redusert søkning har også ført til at man har fått flere skolevake søkere, noe som igjen har gjort noen virksomheter mer skeptiske til å påta seg opplæringsansvar for lærlinger i omsorgsarbeiderfaget.

Barne- og ungdomsarbeiderfaget er det faget som i størst grad ser ut til å ha etablert seg som en ny yrkeskategori med en *selvstendig faglig basis* i kommunesektoren. I informantintervjuene blir det lagt vekt på at faget har bidratt til å styrke kompetansen i sektoren ved å gå inn i en viktig rolle mellom ufaglærte assistenter og yrkesgrupper med høgskoleutdanning.

Når det gjelder IKT-driftsfaget, tyder undersøkelsen på at *samfunnsansvar* og den *arbeidsinnsatsen* lærlingene gjør, er viktige grunner til at virksomhetene tar inn lærlinger. Lærlingene får sjelden tilbud om fast ansettelse i lærebedriftene i offentlig sektor når de er ferdige, og rekrutteringsargumentet er tilsynelatende mindre tungtveiende for dette faget enn for de to andre. Vi har imidlertid ikke kvantitative data for dette faget, og må derfor ta forbehold om at datagrunnlaget er svært begrenset.

6.2 Hvordan øke omfanget av læreplasser?

Som nevnt over, er det i kommunene ofte et visst spenn i begrunnelsene for å ta inn lærlinger. På overordnet politisk nivå ser man ofte primært på inntak av lærlinger som en del av kommunens samfunnsansvar for å gi ungdom en fullført utdanning,

mens det på sektor- og virksomhetsnivå mer ses på som rekruttering og arbeidsinnsats eller bidrag til arbeidsmiljøet. De kommunene som har valgt å redusere omfanget av læreplasser, begrunner som regel dette med økonomi. Et tiltak for å gjøre ordningen mindre sårbar i kommunene vil derfor være å synliggjøre overfor politiske beslutningstakere i kommunene at læreplasser ikke bare er et utdanningspolitisk gode, men også en rekrutteringskanal. Om lærlingordningen verdsettes både som rekrutteringsordning og samfunnsansvar på alle nivå i kommunene, vil den også være mindre påvirket av økonomiske svingninger. Ett mulig virkemiddel for å øke omfanget av læreplasser kan derfor være at fylkeskommunen og andre aktører legger *større vekt på rekrutterings- og verdiskapingsaspektene* i sin argumentasjon overfor sentrale beslutningstakere i kommunene.

Et annet aktuelt virkemiddel vil være å synliggjøre hvordan lærlingene bidrar til verdiskapingen gjennom sin arbeidsinnsats og bidrag til kompetanseutviklingen i virksomhetene. Virksomhetene som har positive erfaringer med å ha lærlinger, kan trolig spille en viktig rolle i *synliggjøring og spredningen av gode eksempler*. Dette kan skape økt forståelse for ordningen blant aktører på politisk nivå, som i de fleste tilfeller er de som treffer beslutninger om hvor mange lærlinger kommunen skal ha. Samtidig kan dette bidra til økt etterspørsel etter lærlinger på virksomhetsnivå. Iblant er lærlingtradisjonen i kommunen knyttet til et fåtall virksomheter, og det kan ligge et potensial for flere plasser ved å utvide ordningen til nye virksomheter. Lærlingordningen later til å være godt kjent blant de som er berørt av den i det daglige, men ut over dette er kjennskap til ordningen fremdeles svak i kommunesektoren. Det tyder på at informasjonstiltak og kampanjer som synliggjør positive effekter av det å ha lærlinger, kan være nyttige virkemidler for å rekruttere nye lærebedrifter.

Ved innføringen av Reform 94 var lærlingtilskuddet et viktig virkemiddel for å øke omfanget av læreplasser. Direkte *økonomiske virkemidler* vil ha betydning for omfanget av læreplasser ved å gjøre det mer lønnsomt for kommuner og virksomheter å ta inn lærlinger. Når det gjelder virksomhetenes motivasjon for å ta inn lærlinger, viser undersøkelsen at kommunenes modell for finansiering av lærlinger er av stor betydning. Om den enkelte virksomhet selv må dekke lønnskostnadene til lærlingen ut over det som dekkes av lærlingtilskuddet, vil det lett føre til at det tilbys for få læreplasser til å dekke kommunens samlede behov for fagkompetanse.

Det å ha en *klar forankring av ansvaret* for lærlingordningen er et viktig virkemiddel for å skaffe nye læreplasser og skape stabilitet og forutsigbarhet i ordningen. Etablering av gode administrative rutiner og en klar forankring av ansvaret for lærlingordningen reduserer også belastningen ved å ha lærlinger for den enkelte virksomhet.

Kommunenes kapasitet og kompetanse når det gjelder lærlingordningen varierer, og dette er trolig en medvirkende årsak til at mange kommuner har organisert

sitt arbeid med lærlinger gjennom et opplæringskontor. *Samarbeid med opplæringskontor og opplæringsringer* kan være et viktig tiltak i arbeidet med å rekruttere nye lærebedrifter, gi faglig støtte til lærebedriftene og kvalitetssikre opplæringen. Samarbeidspartnere som opplæringskontor og opplæringsringer kan også bidra til spredning av eksempler på god praksis mellom virksomhetene og til opplæring og veiledning av nye instruktører.

På virksomhetsnivå kan et viktig tiltak være å *synliggjøre og anerkjenne den innsatsen som instruktørene gjør*. Flere kommuner oppgir at lønnstillegg og avsatt tid til veiledningsoppgaven gir økt motivasjon hos instruktørene og en bedre forankring av ordningen hos ledelsen i den enkelte virksomhet. Det å gi eldre arbeidstakere ansvar for opplæring av lærlinger kan gi økt motivasjon og status, og kan være et virkemiddel for å holde på eldre arbeidstakere med lang erfaring (Midtsundstad 2006). Det forutsetter imidlertid at det legges til rette for at det skal være mulig å gi opplæring uten at dette oppleves som en tilleggsoppgave som bare fører til økt belastning og større arbeidspress for instruktørene.

Det kan også ligge muligheter for å øke antallet læreplasser på andre måter ved å senke terskelen og *reducere risikoen for virksomhetene* ved å inn lærlinger. Kompetanseutvikling for instruktører kan være ett slikt tiltak. Her er det imidlertid av stor betydning at instruktøropplæringen blir utformet og gjennomført på en måte som gjør at opplæringen oppleves som en støtte og ikke som en hindring. Eksempelvis vil opplæringstilbud som gjennomføres langt fra arbeidsplassen og som går over flere dager, kunne representere en praktisk hindring for mange. Alternative læringsformer kan være veiledning og opplæring på egen arbeidsplass, for eksempel ved frikjøp av erfarne instruktører fra andre virksomheter.

Aktuelle tiltak for å øke omfanget av læreplasser kan også rettes mot skolen. *Rådgivning og informasjon* er viktig for å gi elevene et best mulig grunnlag for valg av utdanning, for å lette overgangen fra skole til lærebedrift og for å forberede dem på den virkeligheten som møter dem i arbeidslivet. Samarbeid med arbeidslivssiden om informasjon og rådgivning kan bidra til å hindre frafall i opplæringsløpet. Om virksomhetene opplever at elevene er godt forberedt på hva som møter dem i praksisfeltet, kan dette også tenkes å motivere flere til å ta inn lærlinger.

Økt bruk av praksisperioder i skoledelen av opplæringsløpet er ytterligere et tiltak som kan bidra til å øke omfanget av læreplasser. Den kvalitative undersøkelsen har vist at man flere steder har positive erfaringer med samarbeid mellom kommune, skole og virksomheter. Gjennom systematisk satsing på praksisperioder kan potensielle lærebedrifter gjøre egne erfaringer med hva som kreves for å gi opplæring. Praksisperioder kan også være et viktig virkemiddel for rekruttering av lærlinger til virksomhetene. Direkte kontakt mellom virksomhetene og potensielle lærlinger innebærer at begge parter får et bedre beslutningsgrunnlag. Bruk av praksisperioder

kan også være et virkemiddel for å formidle elever med svake karakterer eller elever som av andre grunner kan ha problemer med å få læreplass. Faget «prosjekt til fordypning» i videregående opplæring gir økte muligheter for kontakt og samarbeid mellom skole og arbeidsliv allerede tidlig i opplæringsløpet, og kan derfor bidra til at det etableres nye lærebedrifter og flere læreplasser.

6.3 Hvor bør balansepunktet være?

Her vil vi gjenta at samsvar mellom søkning til fag og antall læreplasser ikke bare handler om å øke antall læreplasser. Intervjuene med de fem fagopplæringssjefene i undersøkelsen tyder på at det er forskjeller mellom fylkeskommunene i hvordan de vektlegger arbeidslivets behov og tilgangen på læreplasser når de planlegger skoletilbudet. Det synes som om de fylkeskommunene som har konkrete eksempler på at de vektlegger tilgangen på læreplasser når de dimensjonerer skoletilbudet, også kommer ganske godt ut på statistikken over antall formidlede til læreplass, slik man skulle forvente. Denne statistikken er imidlertid usikker, jf. omtale i kapittel 2. Forutsetningene for å skape balanse mellom søkning til fag og tilbud om læreplasser synes å være best der hvor man har felles arenaer og tett kontakt mellom fylkeskommune, kommuner, skole, lærebedrifter og opplæringskontor. Et interessant spørsmål for framtidig forskning er hvilket balansepunkt i avveiningen mellom søkerens ønsker og arbeidslivets behov som er best for å redusere frafallet i videregående opplæring. På den ene siden kan neglisjering av arbeidslivets behov føre til mismatch mellom søkning til læreplass og tilgangen på læreplasser, med overskudd i noen fag og underskudd i andre. Mangel på læreplass er en viktig årsak til frafall i videregående opplæring (Markussen m.fl. 2006, Helland 2006). På den andre siden kan nedprioritering av søkerens ønsker føre til frafall tidligere i utdanningsløpet, fordi elevene ikke er motivert for å fullføre den utdanningen de har begynt på.

6.4 Tiltak for å øke antallet læreplasser

Følgende endringer vil trolig virke positivt inn på inntaket av læreplasser i offentlig sektor:

- Integrere rekrutterings- og verdiskapingsbegrunnelsene for inntak av lærlinger bedre i politisk ledelse i kommunene (legge vekt på dette i dialogen med kommunene)

- Spre gode eksempler på virksomhetsnivået til nye virksomheter, i eller utenfor kommunen
- Dekke lønnskostnadene til lærlingene (ut over tilskuddet) på sentralt nivå i kommunen, ikke på virksomhetsnivå
- La noen i kommunen ha inntak av lærlinger som en viktig del av sitt arbeidsfelt (pådriveransvar)
- Senke terskelen og risikoen for virksomhetene ved å ta inn lærlinger, som for eksempel gjennom praksisperioder før læretiden, relevant instruktøropplæring m.m.
- Bruke mulighetene som ligger i faget «prosjekt til fordypning» til å etablere og utvikle kontakt og samarbeid mellom skole og lærebedrifter tidlig i opplæringsløpet
- Skape et tett samarbeid mellom utdanningsmyndigheter, skole og arbeidsliv om etablering av lære plasser og dimensjonering av skoletilbudet

Referanser

- Bogen, H. (1996), *Fagopplæring i kommunesektoren*. Fafo-rapport 209. Oslo: Fafo
- Dolven, A.S. og G. Pedersen, red. (2005) *Fagopplæringsboka 2005*. Oslo: Kommuneforlaget
- ECON (2003), *Søkeatferd i videregående skole*. Rapport 2003-97. Oslo: Econ
- Hagen, A., T. Nyen og K. Folkenborg (2004), *Etter- og videreutdanning i grunnskolelæringen i 2003*. Fafo-notat 2004:03. Oslo: Fafo
- Helland, H. (2006), *Progresjon og kompetanseoppnåelse i yrkesfagopplæring*, NIFU STEP Arbeidsnotat 9/2006
- Høst, H. (2002), *Læringsordning eller skolebasert utdanning i pleie- og omsorgsfagene?* Notat 1-2002. Bergen: Rokkansenteret/Universitetet i Bergen
- Karlsen, T. K. og H. Bogen (1994), *Fagopplæring i fylker og kommuner*. Fafo-notat 9:94. Oslo: Fafo
- KUF (1997), St.meld. nr. 22 (1996–97) *Om lærlingsituasjonen*.
- Markussen, E., B. Lødding, N. Sandberg og N. Vibe (2006), *Forskjell på folk – hva gjør skolen?* NIFU STEP Rapport 3/2006. Oslo: NIFU STEP
- Midtsundstad, T. (2006), *Hvordan bidra til lengre yrkeskarrierer? Erfaringer fra norsk og internasjonal forskning om tidligpensjonering og seniortiltak*. Fafo-rapport 534. Oslo: Fafo
- Skule, S., M. Stuart og T. Nyen (2002), «International briefing 12: Training and development in Norway.» *International Journal of Training and Development*, 6:4, s. 263–276

Vedlegg 1

NORSK RESPONS AS

UNDERSØKELSE BLANT OPPVEKSTSJEFER
23. MAI - 2. JUNI 2006

INTRO:

God dag, mitt navn er....., og jeg ringer fra Norsk Respons i forbindelse med en undersøkelse blant ansvarlige for barn- og ungdom i kommunene. Jeg vil derfor gjerne snakke med oppvekstsjefen eller tilsvarende i kommunen (den som er ansvarlig for barnehager og SFO).

NÅR RETTE VEDKOMMENDE ER I TELEFONEN

God dag, mitt navn er....., og jeg ringer fra Norsk Respons i forbindelse med en undersøkelse blant ansvarlige for barn- og ungdom i kommunene som vi gjennomfører for KS. Temaet for undersøkelsen er lærlinger i offentlig sektor, hvorfor kommunen har eller ikke har lærlinger, spesielt når det gjelder barne- og ungdomsarbeider. Intervjuet tar en 7-8 minutter

1. Først hva er din stilling

- 1: Leder for tjenester for barn- og ungdom i kommunen (bl.a. barnehager og SFO)
- 2: Annen stilling...NOTER HVA OG I HVILKEN KOMMUNAL ENHET

2. Har kommunen for tiden lærlinger i barne- og ungdomsarbeiderfaget?

- 1: Ja
- 2: Nei

3. Hvor mange lærlinger har kommunen i faget? NOTER ANTALL 99=IKKE SIKKER

4. Har kommunen tidligere hatt lærlinger i dette faget (barne- og ungdomsarbeiderfaget)?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

5. Vil dere ta inn nye lærlinger i faget i 2006?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

6. Vet du om kommunen for tiden har lærlinger i andre fag?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

7. Har kommunen noe gjeldende politisk vedtak om lærlinger? I så tilfelle, hva går det ut på?

- 1: Ja, å ta inn et visst antall lærlinger
- 2: Ja, å ikke ta inn lærlinger
- 3: Nei, har ikke noe politisk vedtak
- 4: Ikke sikker

HVIS KOMMUNEN IKKE HAR LÆRLINGER I BARNE- OG UNGDOMSARBEIDERFAGET

8. Hva vil du si er de viktigste grunnene til at kommunen ikke har noen lærlinger i barne- og ungdomsarbeiderfaget? FLERE SVAR MULIG

- 1: Ikke råd, dårlig økonomi
- 2: Lite behov for nyansettelser i sektoren, ikke rekrutteringsbehov
- 3: Mer aktuelt å rekruttere folk med annen bakgrunn....NOTER HVA SLAGS
- 4: Mangel på instruktør- eller veilederkapasitet
- 5: Dårlige erfaringer med å ta inn lærlinger
- 6: Får ikke søkere til lærlingeplass
- 7: Ingen tradisjon for det
- 8: Ingen spesiell grunn
- 9: Andre grunner....NOTER
- 10: Ikke sikker

HVIS KOMMUNEN HAR LÆRLINGER I BARNE- OG UNGDOMSARBEIDERFAGET

9. Hva vil du si er de viktigste grunnene til at kommunen har tatt inn lærlinger i barne- og ungdomsarbeiderfaget? FLERE SVAR MULIG

- 1: Ta ansvar for at ungdom får læreplass
- 2: Rekruttere folk til jobb i kommunen
- 3: Lærlingene gjør en verdifull arbeidsinnsats
- 4: Videreføre faget, fagtradisjoner
- 5: Andre grunner....NOTER
- 6: Ikke sikker

HVIS KOMMUNEN HAR ELLER HAR HATT LÆRLINGER I BARNE- OG UNGDOMSARBEIDERFAGET

10. Får lærlingene i barne- og ungdomsarbeiderfaget tilbud om jobb i kommunen etterpå?

- 1: Ja, som regel
- 2: I noen tilfeller
- 3: Nei, sjelden eller aldri
- 4: Ikke sikker

11. Har kommunen organisert sitt arbeid med lærlinger gjennom et opplæringskontor? DVS KONTOR EID AV EN ELLER FLERE KOMMUNER, OG SOM INNGÅR KONTRAKT MED LÆRLINGENE

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

12. Dekker den enkelte virksomhet eller etat som tar inn lærlinger lærlingenes lønn innenfor sine budsjetttrammer, eller er det satt av midler til det gjennom den sentrale budsjetteringen, for eksempel gjennom en egen budsjettpost sentralt?

- 1: Må dekkes av den enkelte enhet
- 2: Blir satt av midler fra sentralt hold
- 3: Ikke sikker
- 4: Har ikke hatt lærlinger de seneste årene

13. Vil du si at det å ta inn lærlinger er noe som er innarbeidet i din kommunes organisatoriske rutiner, eller er det noe som må organiseres spesielt?

- 1: Innarbeidet i rutiner
- 2: Må organiseres spesielt
- 3: Vanskelig å si
- 4: Har ikke hatt lærlinger de seneste årene

14. Har din kommune satt noen form for bemanningsnorm eller -mål i barnehager, SFO osv, som også omfatter barne- og ungdomsarbeidere? BEMANNINGSNORM/MÅL: Målsetting om andel fagfolk eller sammensetning av profesjoner

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

HVIS JA

14b. Kan du kort si hva den går ut på når det gjelder barne- og ungdomsarbeidere?
NOTER KORT

15. Hvilken betydning har barne- og ungdomsarbeiderfaget for å dekke din kommunes behov for arbeidskraft innenfor barnehager, SFO og annet barne- og ungdomsarbeid?
LES OPP 1-5

- 1: Svært stor betydning
- 2: Ganske stor
- 3: Verken stor eller liten betydning
- 4: Ganske liten
- 5: Svært liten betydning
- 6: Vanskelig å si

16. Kan du ta stilling til følgende påstander, og si om du er mest enig eller uenig i hver av dem:

- a) "Det krever mye personalressurser å skulle lære opp lærlinger" Er du mest enig eller mest uenig?
 - 1: Mest enig
 - 2: Mest uenig
 - 3: Vanskelig å si
- b) "Lærlinger gjør en viktig arbeidsinnsats og avlaster sine kolleger i arbeidet"
 - 1: Mest enig
 - 2: Mest uenig
 - 3: Vanskelig å si
- c) "De ansatte på tjenestestedene vil stort sett være positive til å få inn lærlinger"
 - 1: Mest enig
 - 2: Mest uenig
 - 3: Vanskelig å si
- d) "Det er viktig at det finnes en fagutdanning som barne- og ungdomsarbeider"
 - 1: Mest enig
 - 2: Mest uenig
 - 3: Vanskelig å si

HVIS KOMMUNEN HAR ELLER HAR HATT LÆRLINGER I BARNE- OG UNGDOMSARBEIDERFAGET

Vedlegg 2

NORSK RESPONS AS

UNDERSØKELSE BLANT PLEIE- OG OMSORGSSJEFER
23. MAI - 2. JUNI 2006

INTRO:

God dag, mitt navn er....., og jeg ringer fra Norsk Respons i forbindelse med en undersøkelse blant pleie- og omsorgssjefer eller ansvarlig for pleie- og omsorgstjenester i kommunene. Jeg vil derfor gjerne snakke med pleie- og omsorgssjefen eller tilsvarende i kommunen.

NÅR RETTE VEDKOMMENDE ER I TELEFONEN

God dag, mitt navn er....., og jeg ringer fra Norsk Respons i forbindelse med en undersøkelse blant pleie- og omsorgssjefer som vi gjennomfører for KS. Temaet for undersøkelsen er lærlinger i offentlig sektor, hvorfor kommunen har eller ikke har lærlinger, spesielt når det gjelder omsorgsarbeider. Har du anledning til å svare på noen spørsmål. Intervjuet tar en 7-8 minutter

1. Først hva er din stilling

- 1: Leder for pleie- og omsorgstjenester i kommunen (bl.a. sykehjem, hjemmehjelp)
- 2: Annen stilling...NOTER HVA OG I HVILKEN KOMMUNAL ENHET

2. Har kommunen for tiden lærlinger i omsorgsarbeiderfaget?

- 1: Ja
- 2: Nei

3. Hvor mange lærlinger har kommunen i faget? NOTER ANTALL 99=IKKE SIKKER

4. Har kommunen tidligere hatt lærlinger i dette faget (omsorgsarbeiderfaget)?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

5. Vil dere ta inn nye lærlinger i faget i 2006?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

6. Vet du om kommunen for tiden har lærlinger i andre fag?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

7. Har kommunen noe gjeldende politisk vedtak om lærlinger? I så tilfelle, hva går det ut på?

- 1: Ja, å ta inn et visst antall lærlinger
- 2: Ja, å ikke ta inn lærlinger
- 3: Nei, har ikke noe politisk vedtak
- 4: Ikke sikker

HVIS KOMMUNEN IKKE HAR LÆRLINGER I OMSORGSARBEIDERFAGET

8. Hva vil du si er de viktigste grunnene til at kommunen ikke har noen lærlinger i omsorgsarbeiderfaget? FLERE SVAR MULIG

- 1: Ikke råd, dårlig økonomi
- 2: Lite behov for nyansettelser i sektoren, ikke rekrutteringsbehov
- 3: Mer aktuelt å rekruttere folk med annen bakgrunn....NOTER HVA

SLAGS

- 4: Mangel på instruktør- eller veilederkapasitet
- 5: Dårlige erfaringer med å ta inn lærlinger
- 6: Får ikke søkere til lærlingeplass
- 7: Ingen tradisjon for det
- 8: Ingen spesiell grunn
- 9: Andre grunner....NOTER
- 10: Ikke sikker

HVIS KOMMUNEN HAR LÆRLINGER I OMSORGSARBEIDERFAGET

9. Hva vil du si er de viktigste grunnene til at kommunen har tatt inn lærlinger i omsorgsarbeiderfaget? FLERE SVAR MULIG

- 1: Ta ansvar for at ungdom får læreplass
- 2: Rekruttere folk til jobb i kommunen
- 3: Lærlingene gjør en verdifull arbeidsinnsats
- 4: Videreføre faget, fagtradisjoner
- 5: Andre årsaker....NOTER
- 6: Ikke sikker

HVIS KOMMUNEN HAR ELLER HAR HATT LÆRLINGER I OMSORGSARBEIDERFAGET

10. Får lærlingene i omsorgsarbeiderfaget tilbud om jobb i kommunen etterpå?

- 1: Ja, som regel
- 2: I noen tilfeller
- 3: Nei, sjelden eller aldri
- 4: Ikke sikker

11. Har kommunen organisert sitt arbeid med lærlinger gjennom et opplæringskontor? DVS KONTOR EID AV EN ELLER FLERE KOMMUNER, OG SOM INNGÅR KONTRAKT MED LÆRLINGENE

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

12. Dekker den enkelte virksomhet eller etat som tar inn lærlinger lærlingenes lønn innenfor sine budsjetttrammer, eller er det satt av midler til det gjennom den sentrale budsjetteringen, for eksempel gjennom en egen budsjettpost sentralt?

- 1: Må dekkes av den enkelte enhet
- 2: Blir satt av midler fra sentralt hold
- 3: Ikke sikker
- 4: Har ikke hatt lærlinger de seneste årene

13. Vil du si at det å ta inn lærlinger er noe som er innarbeidet i din kommunes organisatoriske rutiner, eller er det noe som må organiseres spesielt?

- 1: Innarbeidet i rutiner
- 2: Må organiseres spesielt
- 3: Vanskelig å si
- 4: Har ikke hatt lærlinger de seneste årene

14. Har din kommune satt noen form for bemanningsnorm eller -mål, som omfatter omsorgsarbeidere? BEMANNINGSNORM/MÅL: Målsetting om andel fagfolk eller sammensetning av profesjoner

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

HVIS JA

14b. Kan du kort si hva den går ut på når det gjelder omsorgsarbeidere? NOTER KORT

15. Hvilken betydning har omsorgsarbeiderfaget hatt for å dekke din kommunes behov for arbeidskraft innenfor pleie- og omsorgstjenestene? LES OPP 1-5

- 1: Svært stor betydning
- 2: Ganske stor
- 3: Verken stor eller liten betydning
- 4: Ganske liten
- 5: Svært liten betydning
- 6: Vanskelig å si

16. Kan du ta stilling til følgende påstander, og si om du er mest enig eller uenig i hver av dem:

a) "Det krever mye personalressurser å skulle lære opp lærlinger" Er du mest enig eller mest uenig?

- 1: Mest enig
- 2: Mest uenig

- 3: Vanskelig å si
- b) "Lærlinger gjør en viktig arbeidsinnsats og avlaster sine kolleger i arbeidet"
- 1: Mest enig
2: Mest uenig
3: Vanskelig å si
- c) "De ansatte på tjenestestedene vil stort sett være positive til å få inn lærlinger"
- 1: Mest enig
2: Mest uenig
3: Vanskelig å si
- d) "Det er viktig at det finnes en fagutdanning (under høgskolenivå) innenfor pleie- og omsorgsfag"
- 1: Mest enig
2: Mest uenig
3: Vanskelig å si

HVIS KOMMUNEN HAR ELLER HAR HATT LÆRLINGER I OMSORGSARBEIDERFAGET
17. Gir kommunen et lønnstillegg eller annen godtgjørelse utover vanlig lønn til de som veileder lærlingene?

- 1: Ja
2: Nei

HVIS KOMMUNEN HAR ELLER HAR HATT LÆRLINGER I OMSORGSARBEIDERFAGET
18. Hvordan er alt i alt erfaringene med lærlingene dere har tatt inn i omsorgsarbeiderfaget de siste fem årene?

- 1: Stort sett gode
2: Både og
3: Stort sett dårlige
4: Ikke sikker

HVIS KOMMUNEN HAR LÆRLINGER

19a. I 2008 vil de første elevene på det nye helsearbeiderfaget i videregående skole gå ut i lære. Helsearbeiderfaget vil erstatte både omsorgsarbeider- og hjelpepleierfaget. Tror du det vil føre til at dere vil øke antallet læreplasser i forhold til hva dere i dag har i omsorgsarbeiderfaget, vil dere opprettholde antallet plasser, eller vil dere redusere antallet?

- 1: Øke
2: Opprettholde, som nå
3: Redusere
4: Vanskelig å si

HVIS KOMMUNEN IKKE HAR LÆRLINGER

19b. I 2008 vil de første elevene på det nye helsearbeiderfaget i videregående skole gå ut i lære. Helsearbeiderfaget vil erstatte både omsorgsarbeider- og hjelpepleierfaget. Tror du kommunen vil opprette læreplasser i det nye faget, eller er det lite sannsynlig?

- 1: Tror kommunen vil ta inn lærlinger
- 2: Lite sannsynlig
- 3: Vanskelig å si

HVIS SVAR 1 ELLER 3 PÅ SPM OVER ELLER SVAR 1 ELLER 4 PÅ SPM FORUT FOR DET

20. Har dere begynt å diskutere med tjenestestedene hvordan kommunen i praksis skal ta inn flere lærlinger, eller er det for tidlig?

- 1: Ja, har begynt å diskutere
- 2: Nei, for tidlig
- 3: Ikke sikker

21. I hvilken grad tror du det å ta inn lærlinger eller ikke i det nye helsearbeiderfaget vil ha betydning for å sikre rekrutteringen til pleie- og omsorgsarbeid i din kommune? Vil det være...? LES OPP 1-4

- 1: Svært viktig
- 2: Nokså viktig
- 3: Mindre viktig
- 4: Ikke viktig i det hele tatt
- 5: Ikke sikker

Til slutt et par bakgrunnsspørsmål.

22. Tror du kommunen vil øke, opprettholde eller redusere antallet ansatte i pleie- og omsorgssektoren de nærmeste to årene?

- 1: Øke
- 2: Opprettholde, som nå
- 3: Redusere
- 4: Vanskelig å si

23. Hvor stor andel av de ansatte innenfor pleie- og omsorgsarbeid i kommunen vil du anslå at har fagbrev som omsorgsarbeider i dag? NOTER ANDEL 99=IKKE SIKKER

Det var det hele. Takk for at du kunne sette av noen minutter! Ha en fortsatt god dag!

17. Hvordan er alt i alt erfaringene med lærlingene dere har tatt inn i barne- og ungdomsarbeiderfaget de siste fem årene?

- 1: Stort sett gode
- 2: Både og
- 3: Stort sett dårlige
- 4: Ikke sikker

HVIS KOMMUNEN HAR ELLER HAR HATT LÆRLINGER I BARNE- OG UNGDOMSARBEIDERFAGET

18. Gir kommunen et lønnstillegg eller annen godtgjørelse utover vanlig lønn til de som veileder lærlingene?

- 1: Ja
- 2: Nei

HVIS KOMMUNEN HAR LÆRLINGER

19a. I løpet av de nærmeste to årene, regner du med at kommunen vil øke, redusere eller opprettholde som nå antallet lærlinger i barne- og ungdomsarbeiderfaget?

- 1: Øke
- 2: Opprettholde, som nå
- 3: Redusere
- 4: Vanskelig å si

HVIS KOMMUNEN IKKE HAR LÆRLINGER

19b. Tror du at kommunen i løpet av de nærmeste to årene vil ta inn lærlinger i barne- og ungdomsarbeiderfaget, eller er det lite sannsynlig?

- 1: Tror kommunen vil ta inn lærlinger
- 2: Lite sannsynlig
- 3: Vanskelig å si

Til slutt tre bakgrunnsspørsmål.

20. Omtrent hvor mange med fagbrev som barne- og ungdomsarbeider er ansatt i kommunen? NOTER ANTALL PERSONER 99=IKKE SIKKER

21. Omtrent hvor mange ansatte har kommunen alt i alt innenfor barnehager, SFO og andre tjenester mot barn- og ungdom, hvis du ser bort fra skole? NOTER ANTALL PERSONER 99=IKKE SIKKER

22. Tror du kommunen vil øke, opprettholde eller redusere antallet ansatte i denne sektoren de nærmeste to årene?

- 1: Øke
- 2: Opprettholde, som nå
- 3: Redusere
- 4: Vanskelig å si

Det var det hele. Takk for at du kunne sette av noen minutter! Ha en fortsatt god dag!

Fafo gjennom 25 år



Fafo ble opprettet av Landsorganisasjonen i Norge høsten 1981, som Fagbevegelsens senter for forskning, utredning og dokumentasjon. Med utspring i fagbevegelsen var arbeidstakernes kår og organisering et naturlig utgangspunkt for forskningen. Samspillet mellom arbeidslivs- og velferdspolitikker har stått i sentrum gjennom alle disse 25 årene.

Motivasjonen for å opprette et senter for forskning og dokumentasjon var fra LOs side behovet for mer kunnskap. Ikke minst fordi man på denne tiden opplevde en økonomisk krise, både nasjonalt og internasjonalt. Tidsånden var preget av krav om liberalisering og skattelette, og en arbeiderbevegelse som søkte nye svar på utfordringene. I et notat fra LOs sekretariat i februar 1982 heter det:

«Et forsknings- og utredningsinstitutt for fagbevegelsen må ha en tosidig oppgave: Å tilveiebringe kunnskap som kan bidra til å avklare og fremme fagbevegelsens mål og oversette handlingsanvisninger i forhold til målene. Kunnskap gir makt bare når kunnskapen blir brukt».

Og slik ble det. Fafos bærende idé var fra starten av å omdanne vitenskapelige resultater til praktiske løsninger. Samspillet mellom fagmiljø og oppdragsgiver skulle bringe fram forskning av høy vitenskapelig kvalitet, vesentlig samfunnsmessig betydning og nytteverdi for oppdragsgiver.

I løpet av 25 år har Fafo vokst til å bli et av de største private samfunnsvitenskapelige instituttet i Norge, målt i antall årsverk. Vi har en stor og variert forskningsportefølje som hviler på tre hovedpilarer: 1) Arbeidslivsforskning med vekt på kollektiv organisering og partsforhold, 2) Velferds- og levekårsforskning og 3) Internasjonale studier i land som gjennomgår store overgangsprosesser.

Terje Rød-Larsen var Fafos første daglige leder og fikk fra 1. januar 1983 følge av Gudmund Hernes som forskningsleder. De to gründerne, og LO som eier, var opptatt av at forskningscenteret skulle opptre uavhengig av LO. I retningslinjene fra 1982 heter det:

«En kan altså ut fra hva en sympatiserer med politisk bestille forskning. Men en kan ikke bestille konklusjoner. Hvordan det forskes må derfor være avskjermet fra politiske påvirkninger. Hvis resultatene ikke holder ved etterprøving, er det en produsere ikke forskning, men ideologi.»

Fafo har hele tiden arbeidet under et eget styre og med egne vedtekter, og ble i 1993 også en selvstendig juridisk enhet. Fafo ble omdannet til stiftelse med bidrag fra: Landsorganisasjonen i Norge, Orkla ASA, Umoe As, Elkem ASA, Coop Norge, Sparebank 1 Gruppen, Norsk Kommuneforbund og Telenor AS. Samtidig flyttet Fafo til de nåværende lokalene i Borggata 2B. Etableringen som selvstendig stiftelse på Grønland innledet en periode med fornyelse og vekst. Dag Odnnes overtok som daglig leder, den internasjonale virksomheten ekspanderte, blant annet med kontorer på Vestbredden og Gaza. Studiene i Midtøsten hadde dannet bakgrunnen for den hemmelige Oslo-prosessen og Oslo-avtalen mellom Israel og PLO i 1993. Dette førte Fafo, med Terje Rød-Larsen i spissen, inn på den globale nyhetsagendaen.

Men veksten ble etterfulgt av nedgangstider og omstillinger. Det førte til kutt i kostnader og omorganisering av forskningsvirksomheten. Samtidig kom Fafo ut blant de beste i Norges forskningsråds evaluering av de sosial- og arbeidslivspolitiske oppdragsinstituttene.

Fra 2004 har Jon M. Hippe vært daglig leder i Fafo. Omstillingene har fortsatt, og de siste årene er preget av en tilfredsstillende økonomi og økende etterspørsel etter prosjekter. En økende andel av forskerne har doktorgrad og det er økning i antall internasjonale samarbeidsprosjekter og publiseringer.

På samme tid er profileringen overfor den norske offentligheten styrket gjennom målrettet innsats. Fafo arrangerer seminarer, satser på faglig tverrgående programmer og tett brukeroppfølgning. Tjuefemåringen er i ferd med å oppfylle barndommens drømmer om å bli et utadvendt, inkluderende og pulserende kompetansemiljø som bidrar med kunnskap og premisser i samfunnsdebatten.

Les mer på www.fafo.no/25

Læreplasser i kommunesektoren – omfang og utfordringer

Temaet for denne rapporten er læreplasser i offentlig sektor, med vekt på kommunesektoren. Mangel på læreplasser er i dag en av hovedårsakene til at mange unge ikke fullfører videregående opplæring. Det er et problem for de som ikke får fullført sin utdanning. Samtidig er dette en utfordring for arbeidslivet, som ikke blir tilført nødvendig kompetanse. I rapporten spør vi om hvilke forhold som påvirker inntaket av lærlinger i og hva som kan gjøres for å øke antall læreplasser i offentlig sektor generelt og kommunene spesielt.

Datagrunnlaget for rapporten er kvalitative og kvantitative undersøkelser som er gjennomført våren 2006.



Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 540
ISBN 82-7422-551-1
ISSN 0801-6143