

# Hvorfor blir lærlingordningen annerledes i kommunene enn i privat sektor?

Sentrale utfordringer for kommunesektoren i arbeidet  
med fagopplæring

Håkon Høst, Asgeir Skålholt, Rune Borgan Reiling og  
Cay Gjerustad

Rapport 22/2014

**NIFU**



# Hvorfor blir lærlingordningen annerledes i kommunene enn i privat sektor?

Sentrale utfordringer for kommunesektoren i arbeidet  
med fagopplæring

Håkon Høst, Asgeir Skålholt, Rune Borgan Reiling og  
Cay Gjerustad

Rapport 22/2014



Rapport 22/2014

Utgitt av Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning  
Adresse PB 5183 Majorstuen, NO-0302 Oslo. Besøksadresse: Wergelandsveien 7, 0167 Oslo

Oppdragsgiver KS  
Adresse Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo

Trykk Link Grafisk

ISBN 978-82-327-0009-7  
ISSN 1892-2597 (online)

[www.nifu.no](http://www.nifu.no)

---

# Forord

Prosjektet, som har vært finansiert av KS, undersøker særegenhetene ved lærlingordningen og fagopplæring i kommunesektoren. I tillegg til data fra tre fylkeskommuner, kommuner, samt opplæringskontor og tjenestesteder i disse, baseres rapporten også på en landsomfattende undersøkelse av opplæringskontor NIFU utfører på oppdrag for Utdanningsdirektoratet.

Håkon Høst har vært prosjektleder, og i tillegg har forskerne Asgeir Skålholt, Rune Borgan Reiling og Cay Gjerustad deltatt i prosjektet. Vi vil takke alle informanter i fylkeskommuner, kommuner og i opplæringskontor som har bidratt gjennom intervjuer. Videre takker vi for nyttige tilbakemeldinger fra oppdragsgiver KS og deres referansegruppe, og til slutt Utdanningsdirektoratet for utvist fleksibilitet i forhold til bruk av data fra opplæringskontorundersøkelsen.

Oslo, mai 2014

Sveinung Skule  
Direktør

Vibeke Opheim  
Forskningsleder



# Innhold

<b>Summary and main findings .....</b>	<b>7</b>
<b>Sammendrag.....</b>	<b>9</b>
<b>1 Introduksjon.....</b>	<b>13</b>
1.1 Oppdraget.....	13
1.2 Bakgrunn.....	13
1.2.1 Opplæringskontorene.....	13
1.2.2 Hvorfor tar kommunene inn lærlinger? .....	14
1.2.3 Voksenopplæring kompenserer lav lærlingrekruttering .....	15
1.2.4 Om disponeringen av den videre rapporten.....	16
<b>2 Forskningsdesign .....</b>	<b>17</b>
2.1 Problemstillinger.....	17
2.1.1 Rasjonale bak lærlinginntaket i kommunene .....	17
2.1.2 Voksenopplæringen i kommunefagene .....	20
2.1.3 Opplæringskontorene.....	20
2.2 Metode og data.....	21
<b>3 Lærlinginntak og rekruttering i tre fylker.....</b>	<b>25</b>
3.1 Noen sentrale begrep.....	25
3.2 Fagutdanning i tall, våre fylker.....	26
3.3 Sogn og Fjordane.....	28
3.3.1 Fylkeskommunal politikk for voksenopplæring.....	29
3.3.2 Sogndal.....	30
3.3.3 Vik.....	34
3.4 Østfold .....	36
3.4.1 Voksenopplæring i Østfold .....	36
3.4.2 Sarpsborg .....	37
3.4.3 Fredrikstad.....	41
3.5 Oslo kommune.....	45
3.5.1 Tradisjon for utenbys rekruttering og få Oslo-ungdommer .....	45
3.5.2 Reform 94 .....	46
3.5.3 2011: Ny satsing på lærlinger i Oslo kommune.....	47
3.5.4 Opplæringskontor på ny? .....	51
3.5.5 Voksenopplæring for minoritetsspråklige.....	51
<b>4 Opplæringskontorenes betydning .....</b>	<b>53</b>
4.1 Introduksjon .....	53
4.2 Kartlegging av kommunenes medlemskap i opplæringskontor .....	53
4.3 Undersøkelse av opplæringskontor og lærebedrifter .....	56
4.3.1 Funn fra spørreundersøkelse til opplæringskontor.....	56
4.3.2 Funn fra bedriftssurvey.....	69
4.4 Opplæringskontor i våre case.....	70
4.4.1 Sogn og Fjordane.....	70
4.4.2 Østfold .....	72
<b>5 Oppsummering og sammenfattende analyse .....</b>	<b>77</b>
5.1 Om lærlingrekruttering og verdiskapning .....	77
5.1.1 Oslo .....	77
5.1.2 Østfold .....	79
5.1.3 Sogn og Fjordane.....	79
5.2 Lærlingordning eller betalt elevutplassering?.....	80
5.2.1 Læretid som arbeid og verdiskapning.....	80
5.2.2 Strukturelle og normative beskrankninger.....	81
5.3 Kvalifisering av voksne.....	82
5.3.1 Behov for alternativer til praksiskandidatordningen.....	83
5.4 Hva betyr opplæringskontorene?.....	84
5.5 Avsluttende vurderinger .....	85
<b>Referanser.....</b>	<b>89</b>
<b>Vedlegg .....</b>	<b>91</b>





# Summary and main findings

The report investigates and analyses challenges facing the municipalities after having been included as part in the apprenticeship system and vocational training. It focuses on health care and child- and youth worker training, areas of particular importance to municipal government. The project had three main themes; 1: Value creation through hiring apprentices 2: Adult education 3: The importance of local training agencies.

It is based on data from a qualitative study of selected municipalities, county municipalities and local training agencies in the counties of Østfold, Oslo and Sogn & Fjordane. In addition, two surveys were applied; one of all Norwegian training agencies, and one of almost 600 public and private enterprises.

A key finding is that the apprenticeship system in the municipal sector is both perceived and practised in a completely different way than in the private sector. Key characteristics distinguishing the apprenticeship system in the municipalities from that in the private sector are:

- Value creation (the performance of actions that increase the worth of goods or services) in the public welfare services is something very different from value creation in private enterprises
- Employment structures in the municipal nursing and care sector differ from those of traditional areas of apprenticeships, with a large presence of part-time and temporary employment
- Employment legislation protects traditional recruitment patterns and prevent the integration of apprenticeship
- Standards of good training in the care sector, with ideals of academic (in-school) training and instruction, differ greatly from the norm found in the private sector, where training typically takes place through participation in the work process
- Apprentice intake is insulated from recruitment of personnel to the local services
- As apprentices are paid by the municipality administration, but work in a local service institution, there is no link at all between wages and productivity

Apprenticeship programs in the care and nursing sector do not seem to have replaced older education practices, but instead seem to have contributed to a process of layering. The municipalities pay apprentices' wages, while workplaces within municipal services offer them training, just as they have always done with students. The municipal services seem to have little incentive to recruit apprentices if they have to pay them from their own budget. The fact that the central administration in the municipalities cover all costs for apprentices also limits the apprentice intake, because this is an extra cost for the municipalities. However, low-levels of applicants for apprenticeships suggest that these problems are not pressing. At the same time these low-levels of applicants for apprenticeships also mean the local services in the care and nursing sector are dependent on recruiting adult candidates. This is challenging, as municipalities also face problems of recruiting a sufficient number through the adults' scheme, the Certificate of practice.

The local training agencies are drivers for vocational education and recruitment of apprentices in the municipal sector, and for securing quality in training. Most municipalities prefer to be a member of a local training agency, but we also observed a tendency where in particular larger municipalities preferred to train apprentices independent of the training agency system.

# Sammendrag

## Prosjektet og dets hovedfunn

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

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

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

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

Lærlingordningen ser ikke ut til å ha erstattet, men i stedet ha lagt seg over gamle opplæringspraksiser. Kommunene betaler lærlingenes lønn, mens tjenestestedene tar de imot gratis, mot at de gir dem opplæring, på samme måte som alltid har gjort med elever. Lærlingordningen er ikke selvgående, fordi de kommunale tjenestestedene har svak interesse for å ta imot lærlinger de selv må betale lønn. En slik ordning kan fungere på sine premisser og gi en del lære plasser, men vil

trolig også begrense lærlinginntaket som følge av kostnadene det påfører kommunene. Lav ungdomssøkningsrate til de kommunale lærefagene gjør at disse problemene ikke stilles på spissen. Samtidig betyr det at man fortsatt er helt avhengig av rekruttering av voksne. Også her sliter man imidlertid med fagopplæringsmodellen, spesielt fordi få tilfredsstillende kravet om fem års praksis for ufaglærte som ønsker fagbrev gjennom praksiskandidatordningen. Mye peker i retning av at man må finne mer hensiktsmessige voksenopplæringsordninger for å klare å dekke rekrutteringsbehovet.

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

## Læretid som arbeid og verdiskapning

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

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

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

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

Vi tror disse ulikhetene mellom kommunal omsorg og privat produksjon av vare eller tjenester kan være vesentlig for å forstå hvorfor kommunale tjenestesteder er lite interessert i lærlinger dersom de

selv må betale dem lønn. Når kommunen sentralt betaler lærlingens lønn, mens lærlingen arbeider på et lokalt tjenestested, innebærer dette imidlertid en fullstendig frakopling av lønn og produktivitet.

## Strukturelle beskrankninger

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

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

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

## Kvalifisering av voksne

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

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

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

Alternativet vil være en form for komprimert skoleopplæring, slik Østfold praktiserer det. Denne bygger i stor grad på de gode erfaringene fra hjelpepleierutdanningen. Flere fylkeskommuner har vist

interesse for å gå samme vei, men det er et åpent spørsmål om det i så fall trengs en mer utvetydig åpning for dette i regelverket.

## Opplæringskontorene

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

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

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

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

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

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

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

# 1 Introduksjon

## 1.1 Oppdraget

Rapporten undersøker og analyserer sentrale sider ved organiseringen av fagopplæring i kommunesektoren, primært de kommunale fagene. Kommunale fag forstår primært vi som helsearbeiderfaget og barne- og ungdomsfaget. Prosjektet tar for seg tre hovedproblemstillinger:

- Skyldes manglende interesse for lærlinger i kommunene at kommunene ikke forstår verdiskapningen disse bidrar med?
- Hvilke modeller for rekruttering og kvalifisering av voksne benytter kommunene?
- Hvilken betydning har opplæringskontorene i kommunal sektor for lærlinginntak og opplæring?

Selv om disse problemstillingene henger sammen, representerer de alle tre sentrale utfordringer for fagopplæring i kommunesektoren, og utgjør distinkte problemfelt som det er naturlig å undersøke og analysere også enkeltvis.

## 1.2 Bakgrunn

Fagopplæring i kommunesektoren har både vært et politisk tema og et forskningstema helt fra introduksjonen gjennom Reform 94. Problemstillingene i dag, og i dette prosjektet, er mye de samme som de var for 20 år siden; hvordan sikre tilstrekkelig rekruttering, bruk av opplæringskontor, om lærlingene skal «gå på toppen» eller integreres i ordinær bemanning, og forholdet mellom rekruttering av ungdom gjennom videregående versus rekruttering og opplæring av voksne (Bogen 1996; Karlsen og Bogen 1994; Michelsen og Høst 1996).

Det var knyttet store forventninger til de nye kommunale fagene, barne- og ungdomsfaget og omsorgsarbeiderfaget, og de ble av mange sett som selve flaggskipene i Reform 94 (Michelsen og Høst 1996). Søkningen til fagene ble ansett å være meget lovende de første årene. Selv om den for omsorgsfagets del lå lavere enn søkningen man hadde hatt til den tradisjonelle hjelpepleierutdanningen, var det i 1994-95 en klar økning i antall ungdomssøkere innenfor dette tradisjonelt voksendominerte feltet. Dette tydet på at ungdom i videregående var interessert i hvilke muligheter som lå i de nye lærefagene.

### 1.2.1 Opplæringskontorene

Det ble etablert en rekke opplæringskontorer for kommunesektoren i perioden rundt Reform 94, og intensjonen var at disse skulle gjøre det enklere for kommunene å ta inn lærlinger (Michelsen og Høst 1997). KS foreslo opprinnelig en modell der hver fylkeskommune opprettet ett opplæringskontor, som kommunene i fylket så kunne melde seg inn i. Disse kontorene var tenkt å dekke hele spekteret med

fag en kommune kan tenkes å ha. Mange kommuner valgte imidlertid å organisere arbeidet med lærlinger gjennom egne opplæringskontor. Selv om det ble opprettet noen fylkeskommunale opplæringskontor, slo derfor ikke KS-modellen gjennom i alle fylker (Michelsen mfl. 1998). Dette kan skyldes en rekke forhold, men det som har blitt fremhevet er at kommunenes og fylkeskommunens roller og interesser ikke nødvendigvis er samstemte.

Fylkeskommunene har et ansvar for å tilby videregående opplæring, inklusive læreplasser til alle sine elever, og ønsker at kommunene skal være en del av iverksettingsapparatet for å få dette til. Kommunene har først og fremst et perspektiv på egne kostnader og det de oppfatter som kommunens behov og oppgaver.

I gjennomgangen som ble gjort i evalueringen av Reform 94, så man at de fleste opplæringskontorene besto av en kommune. Det kan være flere årsaker til at mange kommuner gjorde det på denne måten, og ikke organiserte arbeidet gjennom for eksempel personalansvarlig i kommunen, men det ble i evalueringen sett i sammenheng med den generelle tendensen til desentralisering av oppgaver i kommunene (ibid.). På den tiden ble det også gitt egne etablerings- og driftstilskudd til opplæringskontor, noe som betød ekstra tilskudd til de kommunene som organiserte arbeidet med lærlinger gjennom et eget opplæringskontor.

En del opplæringskontor i kommunal sektor er også eid av flere kommuner, og det er heller ikke uvanlig med kontorer som går på tvers av kommunal og privat sektor. Disse opplæringskontorene kan være organisert som foreninger, interkommunale selskap (IKS), samvirkeforetak eller aksjeselskap.

I 2006 oppga omtrent 60 prosent av kommunene at de organiserte arbeidet med lærlinger gjennom opplæringskontor (Hagen og Nyen 2006). I denne undersøkelsen kom det fram at kommuner med opplæringskontor har flere lærlinger i kommunefagene, uten at det nødvendigvis betyr at opplæringskontoret i seg selv forklarer dette. Det kan like gjerne skyldes at de som er mest aktive i å rekruttere lærlinger har en større tendens til å velge å være med i opplæringskontor. Michelsen og Høst (1997) viste i evalueringen av Reform 94 at opplæringskontorene i kommunal sektor ofte la seg på en linje der de bisto hovedsakelig med administrativt arbeid, selv om det var store forskjeller i aktivitetsnivå.

### **1.2.2 Hvorfor tar kommunene inn lærlinger?**

Fordi søkertrykket var stort, ble oppmerksomheten de første årene rettet mot hvor mange lærlinger kommunene kunne ta inn. Det var før selve iverksettingen av reformen satt et mål på 5 000 lærekontrakter pr. år i kommunesektoren (Bogen 1996). Konsekvensen dette var at mange kommuner utviklet måltall, ofte med utgangspunkt i en fordeling av tallet på 5 000 for hele sektoren, men justert i forhold til hva kommunen anså de hadde økonomisk rom for. I forhold til en reform som i stor grad ble påført kommunene ovenfra, bygget ikke dette på utviklede behovsberegninger i den enkelte kommune.

Denne utviklingen må forstås også som et resultat av intensjonene bak Reform 94. Gjennom denne la man vekt på at lærlingordningen primært skulle være en opplæringsordning for ungdom som ønsket fagutdanning, ikke en rekrutteringsordning for den enkelte bedrift (Michelsen mfl. 1998). Man appellerte til at bedriftene skulle vise samfunnsansvar ved å ta inn lærlinger utover eget behov for arbeidskraft. På den annen side skulle ikke bedriftene føle noen plikt til eller samfunnsansvar for å ansette lærlingene etter endt opplæring. Man søkte gjennom dette å endre det normative grunnlaget for lærlingordningen, fra å være en rekrutteringsordning til å bli primært en opplæringsordning. Samtidig etablerte man en modell med to års læretid, hvorav 50 prosent skulle være opplæring, og 50 prosent verdiskapning. Det offentlige lærlingstilskuddet skulle etter denne modellen dekke opplæringsutgiftene, dvs. at lærlingene som følge av opplæringsbehov var mindre produktive enn alternativ arbeidskraft. Gjennom bidraget fra sitt arbeid skulle lærlingen bidra til å dekke de øvrige omkostningene til lønn.



Kommunenes tradisjon for å ta inn elever fra sykepleier- og hjelpepleierutdanningene la også viktige føringer for hvordan en tok imot lærlingeordningen. Lærlinger ble sett på som en midlertidig oppgave for kommunene. Kommunene sentralt bestemte som regel hvilket antall lærlinger de skulle ta inn, ansatte de sentralt og fordelte de deretter på tjenestestedene ut fra ulike kriterier. Fordi de skulle avlønnes med kommunens midler, prioriterte man kommunens egne ungdommer til læreplasser. Dersom det noen steder viste seg å være færre søkere enn man hadde planlagt med, ble læreplassstallet heller justert ned enn at man rekrutterte søkere fra andre kommuner (Høst og Michelsen 1996).

Virksomhetene som fikk tildelt lærlinger, hadde mange grunner til å ta utgangspunkt at lærlingene skulle gå på toppen av den ordinære bemanningen. På samme måte som de tidligere hadde fått elever, ble virksomhetene tildelt lærlinger. Disse skulle bare være der midlertidig, og det var også fagforeningenes klare syn at de ikke skulle fortrenge andre ansatte (Michelsen og Høst 1996, Bogen 1996). På tross av at KS og andre aktører understreket at lærlingene skulle integreres i den ordinære driften, ble lærlingene sett på som ungdom utplassert i opplæring. Når de skulle ha lønn, forventet man dermed at den delen som ikke ble dekket av det statlige lærlingtilskuddet, ble dekket av kommunen sentralt.

Enkelte kommuner uttrykte et mål om å integrere lærlingene der ansettelsesmyndigheten lå, slik at de ikke ble gående «på toppen» av ordinær bemanning. Dette ble i liten grad gjennomført over tid. Kommunene finansierer i stor grad lærlingene sentralt (Hagen og Nyen 2006). I følge Hagen og Nyen (2006) har kommuner som har forsøkt å integrere lærlingene i bemanningsbudsjettet lokalt erfart en dramatisk nedgang i inntaket av lærlinger (ibid.). Basert på dette funnet, anbefalte rapporten at man la mer vekt på verdiskapning og rekruttering når man tok inn lærlinger, men samtidig at man fortsatte å finansiere lærlingene sentralt.

Mens de fleste virksomheter innenfor bygg og anlegg, og i industrien oppgir at de som regel ansetter lærlingene etter endt læretid, er det innenfor helse- og oppvekstfagene bare 17 prosent som oppgir at de som regel gir lærlingene tilbud om jobb i etterkant (Høst mfl. 2012). For kommunefagenes del, viser forskningen også at lærlingene helt siden Reform 94 har slitt med å skaffe seg *fulltids* jobb i etterkant av læretiden (Høst 2002; Nyen mfl. 2013; Olsen 1998; Skålholt mfl. 2013). Blant lærlinger som tok fagprøve i helse- og oppvekstfag har bare 32 prosent fulltidsstilling to år etter fagprøven, dette sammenlignet med 80 prosent i bygg- og anleggsgfagene. Andelen som har fulltid har gått noe ned de senere år (Nyen mfl. 2014).

### **1.2.3 Voksenopplæring kompenserer lav lærlingrekruttering**

Lærlingeordningens manglende kopling til den ordinære driften og det konkrete bemanningsbehovet i kommunene kommer klart fram når man ser den i forhold til rekruttering av voksne. Så lenge det store flertallet innenfor fagarbeider-/hjelpepleierkategorien arbeider deltid, og det er deltid som dominerer bemanningsstrukturen, vil stillinger som lyses ut som regel være på deltid. I tillegg kommer at både lov- og avtaleverk sikrer deltidsansatte retten til å utvide sine stillinger før det ansettes nye. I den grad kommunene har tatt inn lærlinger, har disse ved avsluttet læretid derfor stått bak i køen i forhold til nye stillinger.

Rekrutteringsbehovet i pleie- og omsorgssektoren er stort (St.meld. nr. 25 (2005-2006)). Bare for å erstatte årlig turnover, har sektoren behov for 4-5 000 nye fagarbeidere hvert år. Det ble tidlig klart at rekruttering av ungdom gjennom lærlingordningen ikke ville være i nærheten av å kunne dekke dette behovet. I tillegg var man avhengige av å fortsette å rekruttere et stort antall voksne. Samtidig hadde man gjennom Reform 94 prioritert så å si alle midlene i fylkeskommunene til videregående opplæring av ungdom. Den tidligere voksenopplæring i hjelpepleie ble så godt som avvirket (Høst 2004; Høst 2010). Det nye omsorgsfaget lå under fagopplæringen, som kun hadde praksiskandidatordningen som mulighet for voksne. Denne viste seg tidlig som lite egnet til å ivareta behovet for voksenrekruttering. For det første rettet ordningen seg kun mot allerede ansatte, og for det andre var kravet om fem års allsidig praksis i fagfeltet vanskelig å imøtekomme også for disse. For å dekke behovet for voksnes

opplæring og rekruttering til den faglærte kategorien, ble det derfor etablert en rekke ad hoc-ordninger for utdanning av voksne i hjelpepleie (Høst 2004).

Etter Kunnskapsløftet i 2006 ble hjelpepleierutdanningen avviklet, og ordinært vil utdanning av voksne nå ligge i praksiskandidatordningen i det nye helsearbeiderfaget. Ordningen er imidlertid ikke noe bedre tilpasset pleie- og omsorgssektorens bemannings- og rekrutteringsstruktur, enn den var da omsorgsfaget ble introdusert på 1990-tallet. For å bøte på disse problemene, introduseres det ulike forsøksmodeller. Uansett om målet er å rekruttere en større andel ungdom gjennom lærlingordningen, er det etter hvert enighet om at den vesentlige andel av rekrutteringen på kort og mellomlang sikt vil komme fra såkalt ufaglærte voksne<sup>1</sup>. Rekrutteringen av voksne ligger enn så lenge på rundt halvparten av det fastsatte målet om 3 000 i året (Tjerbo mfl. 2012).

#### **1.2.4 Om disponeringen av den videre rapporten**

I kapittel 2 Forskningsdesign vil vi drøfte og utdype problemstillingene med utgangspunkt i den gjennomgang vi her har gjort. Deretter vil vi presentere hva slags metoder vi vil benytte for å belyse og undersøke disse problemstillingene.

I kapittel 3 ser vi på lærlinginntak og rekruttering i tre ulike fylkeskommuner, samt kommuner og institusjoner innenfor disse.

I kapittel 4 undersøker vi de kommunale opplæringskontorene i de samme tre fylkeskommunene, og kommunenes opplæringskontororganisering på landsbasis.

I kapittel 5 presenterer vi en oppsummering og sammenfattende analyse.

---

<sup>1</sup> Stortingsmelding 25 (2005-2006) tok for eksempel utgangspunkt i at 2 av 3 nyrekrutterte ville være voksne

## 2 Forskningsdesign

### 2.1 Problemstillinger

#### 2.1.1 Rasjonale bak lærlinginntaket i kommunene

Et hovedspørsmål i rapporten handler om kommunenes rasjonale for å ta inn lærlinger. Er dette annerledes enn i privat sektor? Er kommunene som lærebedrifter mer tilbakeholdne med å ta inn lærlinger enn private lærebedrifter, fordi de ikke ser lærlingenes verdiskapning eller vurderer den annerledes? Hva betyr elevtradisjonen for måten kommunene håndterer lærlingordningen på? Hvilken rolle spiller den særegne stillingsstrukturen i kommunesektoren, særlig innen pleie og omsorg?

#### Verdiskapning

Den norske hovedmodellen for fagopplæring, 2+2-ordningen, er begrunnet i at også de som tar yrkesutdanning har krav på tre års opplæring finansiert av det offentlig. Det fjerde året skal finansieres gjennom at lærlingen bidrar med verdiskapning i en bedrift. KS har reist spørsmålet om synliggjøring av den verdiskapning lærlingen bidrar med kan bidra til at kommunene tar inn flere lærlinger. En tidligere undersøkelse av lærlingordningen i kommunesektoren har også konkludert på lignende måte (Hagen og Nyen 2006).

Til tross for Reform 94 sin vektlegging av utdanningsaspektet og midlertidigheten ved en lærlingkontrakt, er lærlingordningen i privat sektor fortsatt preget av at den er en rekrutteringsordning (Høst mfl. 2008; Høst mfl. 2012). Det er likevel ulikt i hvilket perspektiv bedriftene vurderer lærlingrekrutteringen. Mens noen bedrifter tenker langsiktig investering i nye medarbeidere, er lærlingordningen for andre nyttig som rekruttering på kort sikt, gjennom at lærlingene er lønnsomme for bedriftene allerede i læretiden. Økonomer analyserer dette gjerne som at bedriftene enten rekrutterer lærlinger som investering i humankapital som skal gi fremtidig avkastning, eller som substitusjon for (ufaglært) arbeidskraft i selve læretiden (Askildsen og Nilsen 2005).

Å skape en verdi betyr innenfor økonomisk teori at man bruker ressurser til å produsere en vare eller en tjeneste som er mer verdifull enn om de samme ressursene hadde blitt brukt til noe annet. Verdiskapning betyr at altså at man skaper noe som er nyttig. Arbeidskraft og kapital er de to primærressursene som benyttes for å skape verdier. Dette betyr at lærlingene bidrar til verdiskapning gjennom å delta i arbeidet i den bedriften de er ansatt ved.

For goder som tilbys og omsettes i markeder kan verdiskapningen måles direkte, gjennom salgsinntekt og fortjeneste. I et slikt system vil en lærlings bidrag til verdiskapning være mulig å måle og synliggjøre via produksjonssiden. En rekke offentlig tjenester derimot, kan ikke omsettes i et

marked.<sup>2</sup> Dette betyr at man ikke kan beregne salgsværdien av disse produktene, og at offentlige tjenester per definisjon kun er utgifter. Dermed vil det også være komplisert å beregne hva en enkelt lærling bidrar med i verdiskapningen.

I prinsippet kan man bruke produksjonsutgiftene ved tjenesteproduksjon som mål på verdiskapning i offentlig sektor. Dette kan for eksempel gjøres ved å dokumentere når lærlingen utfører arbeid som man ellers ville hatt ekstra lønnsutgifter til (vikariater, liten stillingsprosent, tilfeldige vikariater, ekstraarbeid osv.). Utfordringen med dette er at metoden kun gir informasjon om hva det koster å fremstille et gode, og ingen informasjon om den faktiske verdien på dette godet.

En alternativ måte å måle verdiskapning i offentlig sektor på er å beregne forholdet mellom ressursinnsats og «produktet» som skapes (f.eks. liggedøgn i institusjoner, timer til hjemmesykepleie og timer til praktisk bistand). Dermed kan man måle lærlingens «produktivitet», og kalle dette lærlingens bidrag til verdiskapning. Problemet med denne måten å måle verdiskapning på, er at godene som produseres i offentlig sektor er slik at de ofte har målsettinger utover de sidene av tjenestene som kan måles i form av et produkt. Pleie- og omsorgstjenester skal for eksempel bidra til å øke den enkeltes livskvalitet. De to måtene å måle verdiskapning på står i hvert fall delvis i motsetning til hverandre. Mens færre hender i pleien vil kunne gi økt produktivitet, vil det samtidig kunne gi lavere kvalitet. Det finnes altså måter å måle kvalitet på, i hvert fall indirekte, men det er allikevel vanskelig å måle lærlingens faktiske bidrag til verdiskapningen, fordi denne i så fall må vurderes i forhold til alternativ bruk av ressursene. Skyldes noe av motstanden mot å stille lære plasser som ikke er fullfinansiert at det å integrere lærlingene i driften ikke oppfattes å gi økt verdiskapning?

En annen vesentlig ulikhet mellom for eksempel privat industri og offentlig omsorg, er at den første er kjennetegnet ved og drevet av en voldsom produktivitetsvekst, mens den andre så å si ikke har produktivitetsutvikling. Incentivet for en industribedrift til å ta inn en lærling vil kunne være framtidig produktivitetsgevinst, men vil det i det hele tatt være mulig med en slik gevinst innenfor for eksempel et sykehjem?

### **Sentral finansiering**

Når kommunene tar inn lærlinger, velger de i hovedsak å finansiere disse sentralt slik at tjenestestedene ikke får utgifter knyttet til dem. Når tjenestestedene tar imot sentralfinansierte lærlinger, trenger de ikke ta stilling til om lærlinger er å foretrekke framfor andre løsninger, fordi lærlingene naturlig kommer på toppen av den ordinære bemanningen. Lærlingene blir i så fall en ren ekstraytelse. Et spørsmål som må reises er om lærlingordningen i slike kommuner blir en utplasseringsordning, til enhver tid avhengig av den enkelte kommunenes økonomi og goodwill. Virksomhetsnivået i kommunene vil da ikke vurdere behovet for lærlinger ut fra en helhet i egen drift, men ta de imot som ekstraressurser, litt på linje med andre former for utplasseringer. Den vil i så fall skille seg veldig fra lærlingordningen i privat sektor, hvor man i utgangspunktet aksepterer at lærlingtilskudd og lærlingens verdiskapning til sammen forsvare ordningen, og at den bidrar til produktiviteten og produktivitetsutviklingen.

Erfaringer tyder på at kommuner som forsøker å desentralisere både inntak og finansiering av lærlinger til tjenestestedene, opplever at lærlinginntaket går ned (Hagen og Tønder 2006). Den enkleste løsningen vil ut fra dette åpenbart være å gå tilbake til sentral finansiering. Men spørsmålet som må stilles er i så fall hvorfor tjenestestedene ikke ønsker å ta inn lærlinger på samme måte som private bedrifter, på grunnlag av statlig lærlingtilskudd? Henger dette sammen med at tjenestestedene

---

<sup>2</sup> Noen goder er slik at folks betalingsvillighet for godet blir for liten til at samfunnet som helhet får frembrakt den verdiskapningen som ønskes. Eldreomsorg og pensjoner er et eksempel på slik goder. Siden ingen vet hvor lenge man skal leve, og dermed hvor stort behov for inntekt og tjenester vi vil ha når vi blir gamle, er det ikke mulig å fatte en fornuftig beslutning om hvor mye som må spares gjennom yrkeslivet. Noen kommer til å spare for lite og noen for mye. Derfor er det i vår interesse at det offentlige produserer disse godene.

ikke oppfatter eller har det samme forholdet til lærlingenes verdiskapning? Kan deres vurderinger av verdiskapning forstås i lys av de faktiske ulikhetene mellom verdiskapning i privat sektor og i kommunal omsorgssektor?

### **Det normative grunnlaget**

Lærlingordninger innenfor det som i den internasjonale litteraturen klassifiseres som *collective skills-systems* (kollektive kvalifikasjonssystemer), som for eksempel det norske, anses utover ren bedriftsøkonomisk kalkulasjon, også å ha en normativ dimensjon (Streeck 2012). Det innebærer at bedriftene i fellesskap tar på seg oppgaven å rekruttere og lære opp lærlinger ut fra at alle er tjent med å rekruttere nye fagarbeidere til bransjen. De underlegger seg det man kan definere som noen produktive begrensninger i sin rekruttering (ibid.). Det betyr at det blant de bedriftene som er tilknyttet ordningen ikke foregår en ren kost-nytte-vurdering fra år til år i valget mellom å rekruttere lærlinger eller for eksempel ufaglærte. De bedriftene som deltar i fagopplæringssystemet har likevel en oppfatning av at dette bidrar til produktiviteten, enten på kortere eller lengre sikt.

Ut fra mønsteret i privat sektor, vil det å ta inn lærlinger for to år, men som regel ikke ansette dem i etterkant signalisere at man bruker dem som erstatning for ufaglært arbeidskraft i læretiden. I så fall vil man være svært opptatt av verdiskapningen. Dette ser imidlertid i liten grad ut til å være en god beskrivelse av kommunesektoren. Kan det være annerledes i kommunal sektor, også fordi det normative grunnlaget er annerledes? En kommune er ikke bare en tjenesteprodusent, men også en politisk institusjon. Når kommunene gjør politiske vedtak om å ta inn lærlinger, er det trolig i stor grad begrunnet ut fra en forpliktelse til å gi ungdom i kommunen fagutdanning, på samme måte som de tidligere tok inn hjelpepleierelever.

Elevene var gratis for kommunene, på den måten at de ikke fikk lønn. I perioden 1994-2008 hadde man både en skolebasert hjelpepleierutdanning og en lærlingbasert omsorgsarbeiderutdanning. Samtidig som eleven kunne bruke det at de ikke var lønnet arbeidskraft som et argument for ikke å yte det samme som en ordinær arbeidstaker, er det liten tvil om at de deltok i arbeidet i betydelig grad, og etter manges mening omtrent på samme nivå som en lærling (Høst 2002). Kan dette ha bidratt til å svekke interessen for å ta inn lærlinger innenfor denne sektoren, fordi de i motsetning til elevene skulle ha lønn, samtidig som de blir sett på som elever?

Tradisjonen med skoleopplæring i denne typen arbeid er ikke bare norsk, men internasjonal. Det finnes imidlertid ingen kjente ordinære, lærlingordninger for omsorgsarbeid i andre land. I fagopplæringslandet Tyskland er dette skolebasert opplæring. I Danmark har de en ordning som kategoriseres sammen med den øvrige yrkesutdanningen, men den skiller seg veldig fra lærlingordningen i privat sektor, ved at elevene ansettes av kommunene i det de starter på skolen, har utplasseringsperioder og gis en form for elevlønn underveis. Dersom ikke kommunene tar inn et tilstrekkelig antall elever, kan staten overstyre dem. Dette er for øvrig en ordning Danmark hadde også for sykepleierutdanningen fram til begynnelsen på 1990-tallet (Høst 2006).

### **Stillingsstruktur og tilsetningsbestemmelser**

En annen beskrankning ligger i forholdet mellom det å ta inn lærlinger og det å ansette dem i etterkant, fordi den eksisterende stillingsstrukturen og tilsetningsreglene er annerledes enn i privat sektor. Rettighetene for ansatte i midlertidige og deltidsstillinger gir føringer for hvorvidt kommunen kan prioritere å ansatte unge fagarbeidere, slik det blant annet ble beskrevet i en analyse av unge helsefagarbeiderlærlinger (Skålholt mfl. 2013). Deler av kommunal sektor, spesielt pleie- og omsorg, er preget av mye deltid, til dels ufrivillig, spesielt blant ufaglærte ansatte, men også blant helsefagarbeidere (Nicolaisen og Bråthen 2012). Dette gjør at det til enhver tid vil være ansatte i de fleste kommunale virksomheter som enten jobber i midlertidige stillinger, eller går i mindre stillinger enn de ønsker. For disse ansatte finnes det en rekke lov- og tariffestede rettigheter som gir mulighet for større stilling eller fast ansettelse. Bestemmelsene er heller styrket enn svekket de senere årene. Arbeidsmiljøloven, § 14-9, femte ledd, sier at arbeidstakere som har vært sammenhengende

midlertidig ansatt i mer enn fire år skal anses som fast ansatt. Denne retten vil også gjelde rett på større stilling, gitt at det en har jobbet ekstra fyller kravene i loven<sup>3</sup>. I 2013 ble dette forsterket ved en ny § 14-4 a, som gir deltidsansatte rett til stilling, tilsvarende faktisk arbeidstid. Den lyder, i første ledd slik:

*Deltidsansatte som de siste 12 måneder jevnlig har arbeidet utover avtalt arbeidstid, har rett til stilling tilsvarende faktisk arbeidstid i denne perioden, med mindre arbeidsgiver kan dokumentere at behovet for merarbeid ikke lenger foreligger. Tolv månedersperioden skal beregnes med utgangspunkt i det tidspunkt arbeidstaker fremmet sitt krav.*

I tillegg til disse rettighetene, er det også i hovedtariffavtalen mellom KS og arbeidstakerorganisasjonene<sup>4</sup> en egen bestemmelse om retten til større stilling i § 2.3.1, andre ledd:

*Ved ledig stilling skal deltidstilsatte ved intern utlysning i kommunen/virksomheten\* tilbys utvidelse av sitt arbeidsforhold inntil hel stilling, dersom vedkommende er kvalifisert for stillingen*

\* Virksomhet i denne sammenheng: selvstendig, juridisk enhet som ikke er kommune.

Hvordan håndterer kommunene spenningen mellom lærlinginntak og de personalpolitiske retningslinjer og bestemmelser som skal sikre de som er ansatt i deltid eller midlertidige stillinger? Dette spørsmålet er sentralt for å kunne forstå de kommunale praksisene.

### **2.1.2 Voksenopplæringen i kommunefagene**

Med en lav rekruttering av ungdom gjennom lærlingordningen, fortsetter arbeidsgiverne i stor grad å rekruttere helsefagarbeidere på den tradisjonelle måten, det vil si fra voksne ansatte uten godkjent fagutdanning. Mens disse tidligere hadde egne opplæringstilbud, kan de i dag gå opp til fagprøven som praksiskandidater i helsearbeiderfaget eller barne- og ungdomsfaget på grunnlag av dokumentert fem års praksis i fagområdet. Både i pleie- og omsorgssektoren og i barnehagesektoren blir således det tradisjonelle mønsteret med å rekruttere voksne videreført som den vanligste måten å komme inn i dette arbeidsfeltet på nivået under profesjonene.

Overgangen til en ren fagopplæringsmodell har avslørt at praksiskandidatordningen er en lite hensiktsmessig og effektiv måte å rekruttere på for arbeidsgiver, og for å lære faget på for arbeidstakere. Det pågår i dag ulike, organiserte forsøk med voksenopplæringsordninger som skal løse problemene med praksiskandidatordningen. I tillegg har ulike fylkeskommuner har valgt ulike tilnærminger til voksenopplæring. Prosjektet vil belyse de sentrale utfordringene kommunene og fylkeskommunen opplever med voksenopplæring på dette feltet, hva som er de mest brukte eller ønskede opplæringsmodeller for kommuner og fylkeskommuner, samt hvilke fordeler og ulemper de ser ved de ulike modellene.

### **2.1.3 Opplæringskontorene**

En av hovedproblemstillingene i dette prosjektet er hvilken rolle opplæringskontorene spiller for gjennomføring og kvalitet i fagopplæringen i kommunal sektor.

Disse kontorene kom samtidig med Reform 94. Hvordan har de utviklet seg i løpet av 20 år? Vi vil se nærmere på hvordan opplæringskontorene er organisert i dag i forhold til på 1990-tallet. Er kommunene stort sett med i opplæringskontor, og hvordan er disse opplæringskontorene sammensatt? Er mønsteret med egne opplæringskontor innad i store kommuner fortsatt til stede, etter at tilskuddene til kontorene har falt bort? Finnes begrunnelser knyttet til kvalitet ved å organisere lærlinginntaket gjennom et kommuneinternt opplæringskontor?

<sup>3</sup> Prp. 83 L (2012–2013)

<sup>4</sup> [http://www.ks.no/PageFiles/26872/Hovedtariffavtalen\\_rettetokt2012.pdf](http://www.ks.no/PageFiles/26872/Hovedtariffavtalen_rettetokt2012.pdf)

Hva betyr medlemskap i ulike typer opplæringskontor for kommunenes arbeid med lærlinger? Hvilken rolle spiller opplæringskontorene i kommunesektoren generelt i kvalitetsarbeidet, og hvordan er ansvarsdelingen her mellom kontorene og lærebedriftene?

Vi stiller også spørsmål om hva som er opplæringskontorenes roller og aktiviteter mer generelt, deres økonomi og størrelse. I hvilken grad skiller de seg fra opplæringskontorene i privat sektor?

## 2.2 Metode og data

Denne rapporten bygger på en rekke ulike typer data, samlet inn gjennom både kvalitative og kvantitative metoder, bestemt i utgangspunktet av problemstillingene vi ville belyse. Det er gjort 27 intervjuer i kommuner, opplæringskontor og fylkeskommuner, og 235 opplæringskontor og 582 lærebedrifter har besvart to ulike spørreundersøkelser. I tillegg har vi basert oss på data fra VIGO og tidligere undersøkelser.

Det ble valgt en kvalitativ metode for å belyse spørsmål om hvordan fagopplæring organiseres i kommunal sektor. Gjennom dette hadde vi som mål å få mer kunnskap om hvordan lærlingenes verdiskapning vurderes og praktiseres under ulike modeller for opplæring, og få fram et godt bilde på likheter og forskjeller med lærlingordningen i privat sektor. For å oppnå dette gjennomførte vi intervjuer med representanter for et utvalg fylkeskommuner, kommuner og institusjoner, samt opplæringskontor. Det ble gjennomført grundige case-studier i fem kommuner. I disse kommunene ble det intervjuet aktører på ulike nivå i de kommunale organisasjonene. Antallet aktører ble bestemt av organiseringen av kommunene, og vi vil gå gjennom hvilke informanter vi har intervjuet i hver av de fem case-kommunene. I tillegg til case-studiene ble det gjennomført en del korte telefonintervjuer med representanter for enkeltkommuner og opplæringskontor både i, og utenfor de fylkene vi hadde våre case-kommuner. Dette ble gjort for å bekrefte og nyansere de funn vi fikk i case-kommunene. Dette er det også gjort rede for nærmere i de empiriske kapitlene.

Selv om vårt inntak til å studere fagopplæring i kommunesektoren bare omfatter tre fylkeskommuner og et begrenset antall kommuner og arbeidsteder i disse, har vi i vår søken etter å finne kommuner som representerer ulike modeller, fått en bred oversikt over hvordan lærlinginntak i hovedtrekk organiseres. I tillegg har vi kunnet basere oss på data fra tidligere studier (Hagen og Nyen 2006; Høst mfl. 2012).

Vi valgte å ta utgangspunkt i tre fylker, Oslo, Østfold og Sogn og Fjordane for våre kvalitative case. Disse fylkene ble dels valgt ut for å få geografisk variasjon, med tanke på sentralitet. Men det var også viktig å få variasjon i kommunestørrelse. Det demografiske mangfoldet i norske kommuner er stort. Den norske gjennomsnittskommunen hadde per 1. januar 2014, 12 000 innbyggere. Variasjonen er likevel enorm, fra 211 innbyggere (Utsira) til 634 469 i Oslo. Selv om snittet er på nesten 12 000 innbyggere, er medianen bare 4 631 – de fleste norske kommuner har med andre ord under 5 000 innbyggere. Variasjonen er også stor i og mellom de tre case-fylkene i dette prosjektet. Oslo, som både er et fylke og en kommune er i en egen situasjon, men i Østfold, et fylke på 285 000 innbyggere med i alt 18 kommuner, har man både svært store kommuner, som Sarpsborg (54 059) og Fredrikstad (77 591), og svært små kommuner som Rømskog med 672. Også i Sogn og Fjordane er det stor variasjon. Fylket med i underkant av 110 000 innbyggere har i alt 26 kommuner. Snittkommunen har 4 200 innbyggere, men også her er forskjellen stor fra den største, Førde med 12 685 innbyggere til Solund med 815. En må anta at det er ulike utfordringer og erfaringer med fagopplæring i så ulike kommuner. Vi dekker i vår undersøkelse både små kommuner (Vik), gjennomsnittlige (Sogndal), store (Sarpsborg og Fredrikstad), og svært store kommuner, i Oslo.

Medlemskap i opplæringskontor var et annet utvalgsfaktor, i vårt utvalg på fem case kommuner har vi to kommuner som er medlem av opplæringskontor, og tre som ikke er medlemmer. Vi intervjuet likevel tre kommuner til, en kommune i Østfold og to i Sogn og Fjordane, som ikke var medlem i opplæringskontor. Disse kommunene ble kun spurt om sitt medlemskap i opplæringskontor. I tillegg

ble det gjort oppfølgingsintervju av to kommuner som var medlem av et tverrfaglig kontor i Sogn og Fjordane, samt en kommune som vurderte overgang fra det kommunale kontoret til et tverrfaglig.

Det ble også lagt vekt på å velge ut kommuner som organiserer sin lærlingordning forskjellig, da spesielt med vekt på om de hadde desentralisert ansvar for lærlingene ut til virksomhetene. For å få hjelp til denne delen av utvelgelsen tok vi kontakt med opplæringskontor i Sogn og Fjordane og Østfold.

I alt ble det gjennomført 27 intervjuer. I flere av disse intervjuene var det flere tilstede ved intervjuet, noe som gjør at i alt 35 personer ble intervjuet i forbindelse med case-kommunene.

For å få en oversikt over norske kommuners medlemskap i opplæringskontor ble det gjort en kartlegging som var basert på noen ulike metoder. Først ble det laget en gjennomgang av alle opplæringskontor, og kommuners eventuelle medlemskap der. Listen over opplæringskontor ble delvis basert på VIGO<sup>5</sup> og delvis basert på fylkeskommunenes oversikt over slike kontor. Det ble kun registrert medlemskap i det som vi definerte som de kommunale fagene, det vil si helsefagarbeider og barne- og ungdomsarbeider. Hvis en kommune var medlem i et kontor for tømrefag, men ikke medlem for de to kommunale fagene, ble kommunen definert som ikke medlem av opplæringskontor. Deretter ble det gjort en gjennomgang av alle kommuner som ikke var registrert i noe opplæringskontor, disse ble sjekket opp mot VIGO for å se hvilken tilknytting de hadde til opplæringskontor der. Det var det i alt ni kommuner som ikke var registrert med lærlinger blant de som ikke var medlem av opplæringskontor (tall for 2012). Det vil si at kommuner som ikke har lærlinger, men er medlem av opplæringskontor vil være registrert som medlem i opplæringskontor i denne gjennomgangen. Vi ringte også opp en rekke kommuner og opplæringskontor i de tilfeller det kunne være tvil om tilknytting til opplæringskontor. Denne rundringningen inkluderte også spørsmål om begrunnelse for ulike kommuners medlemskap, svarene fra disse intervjuene vil også inngå som en del av den totale analysen i kapittel fem. De data som ble samlet inn i denne datainnsamlingen ga grunnlaget for en typologisering av opplæringskontor som er gjengitt i kapittel 4.2.

Det ble også gjennomført to spørreundersøkelser. Begge disse undersøkelsene er gjennomført i forbindelse med et prosjekt som gjøres for Utdanningsdirektoratet om opplæringskontorenes rolle i norsk fagopplæring. Det ble imidlertid tilpasset slik at undersøkelsene både dekket kommunal sektor i tilfredsstillende grad, og det ble laget egne spørsmål som var tilpasset problemstillingene i denne undersøkelsen.

### **Opplæringskontorundersøkelsen**

Det ble høsten 2013 gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot alle landets opplæringskontor, både private og offentlige. Utvalget er hentet fra en oversikt over opplæringskontor basert på VIGO. Oversikten viste at det var rundt 330 kontorer. Listene ble gjennomgått og «vasket» på bakgrunn av annen informasjon. Etter gjennomgangen sto vi igjen med 302 kontor som ikke var lagt ned og som vi hadde riktig e-post adresse til. Vi kan imidlertid ikke utelukke at noen av disse kontorene i realiteten var inaktive. Vi kan heller ikke utelukke at det finnes flere kontor som er opprettet mellom 2012 og undersøkelsestidspunktet som ikke har blitt inkludert i utvalget. Dette er i tilfelle snakk om et mindre antall kontor, og utvalget dekker i stor grad opplæringskontorene som finnes i Norge.

Undersøkelsen ble gjennomført i perioden fra oktober til desember 2013. Den ble sendt ut på e-post til opplæringskontorene. Purringer ble også sendt elektronisk.

Totalt 235 kontor svarte på undersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 77,8. Svarprosenten er relativt høy, og tyder på interesse for å bidra til forskning på opplæringskontor.

I denne analysen var vi ute etter om kontorene var «kommunale» eller ikke, med det definerte vi at kontorene jobbet hovedsakelig mot kommunal sektor. Siden det ikke finnes noen klar oversikt over

---

<sup>5</sup> En database for videregående opplæring



dette fra før, ba vi kontorene selv definere om de var rettet hovedsakelig mot kommunal eller privat sektor. Ni kontor oppga ikke om de jobbet mot kommunal eller privat sektor og svarene fra disse kontorene kunne derfor ikke inkluderes i analysene vi gjør her. Videre har vi valgt å utelate kontor som jobber mot én kommune. Grunnen til det er at vi betrakter disse kontorene som så tett integrert i det kommunale systemet at de i prinsippet er en del av kommunen. For å sammenlikne kontor som jobber mot kommunal og privat sektor er det en forutsetning at kontorene har visse fellestrekk. Vi mener derfor det vil være mest korrekt å utelate disse kontorene, slik at vi står igjen med opplæringskontor som jobber mot kommunale virksomheter og som er relativt uavhengige av kommunen.

Det innebærer at følgende fem kontor ble utelatt fra analysene: Opplæringskontoret i Haugesund kommune, Yrkesopplæringsavdelingen i Bergen Kommune, Opplæringskontor for lærlinger i Nordre Land kommune og Personaltjenesten i Trondheim Kommune. Begrunnelsen er at vi oppfatter disse som en del av kommunens interne organisering av fagopplæringsvirksomheten, oftest som en del av personal eller HR-avdeling, ikke egentlig som opplæringskontor.

Det innebærer at totalt 221 kontor kunne inkluderes i analysene som presenteres her. Det tilsvarer en deltakelse på 73,2 prosent for denne delen av undersøkelsen. Av de 221 som inngår i datamaterialet var det 23 (10,4 prosent) som oppga at de jobbet primært mot kommunal sektor, mens de resterende 198 (89,6 prosent) sa at de jobbet primært mot privat sektor.

Når vi sier at 221 deltok i undersøkelsen så viser det til antallet kontor som har svart på store deler av undersøkelsen. Det innebærer at på enkelte spørsmål er deltakelsen noe lavere. Antallet som har svart på de ulike spørsmålene oppgis i tabellene i kapitlet.

Enkelte av analysene innebærer å sammenlikne informasjon fra undersøkelsen med en tilsvarende undersøkelse fra 1997. For å sikre at omtrent samme type kontor inngikk i begge undersøkelsene ble kontor som jobber primært mot en kommune utelatt fra utvalget som inngår i analysene av 1997-undersøkelsen.

## **Bedriftsundersøkelsen**

For å undersøke bedrifters tilknytning til opplæringskontor og deres holdninger til og bruk av lærlinger gjennomførte vi en spørreundersøkelse rettet mot lærebedrifter. Utvalget inkluderte både kommunale og private lærebedrifter. For de kommunale bedriftene tok vi utgangspunkt i kommunale virksomheter, og ikke sentraladministrasjonen i kommunen. For å få et tilstrekkelig høyt antall i begge gruppene ble kommunale virksomheter oversamlet, det vil si at andelen slike virksomheter er høyere i utvalget enn realiteten tilsier. Surveyen ble gjennomført over telefon. Markedsundersøkelsesselskapet Respons sto for den praktiske gjennomføringen. Målet var å få intervjuet 200 bedrifter som ikke var medlem av opplæringskontor og 300 som var medlem. Fordi mange kontor som var registrert som ikke medlem av opplæringskontor likevel var medlem, ble antallet i den siste gruppen høyere.

I alt 382 virksomheter som var medlem i opplæringskontor deltok i undersøkelsen. 79 av befant seg innen kommunal sektor og 303 innen privat sektor. Videre deltok 200 virksomheter som ikke var medlem i opplæringskontor. 38 av disse befant seg i kommunal sektor, og 162 i privat sektor.



## 3 Lærlinginntak og rekruttering i tre fylker

Dette kapitlet vil først gå gjennom inntaket av lærlinger og antallet fagprøver i noen sentrale kommunale fag i våre case fylker, samt sammenligne med snittet for inntaket i landet for øvrig. Vi vil deretter gå inn på hvert av de tre fylkene vi så på, og gjøre rede for hvordan de arbeidet med lærlinger de respektive case-kommuner. Funn knyttet til kommunenes forhold til opplæringskontor er lagt til kapittel fire. Før vi går inn på utbredelsen av fagutdanningen i kommunale fag, kan det likevel være nødvendig med en klargjøring av noen sentrale begrep.

### 3.1 Noen sentrale begrep

Fagutdanningen er i hovedsak tuftet på 2+2 modellen, gjort rede for i kapittel 1. I et normalt løp går eleven på Vg1 og Vg2 på videregående skole før de er to år som lærlinger i en bedrift.

#### Lærling

Lærling dekker alle som har en lærekontrakt med en bedrift som skal sikre den kompetansen som en trenger for å ta fagprøve. I tillegg til lærekontrakten skal det også inngås en arbeidsavtale. Denne arbeidsavtalen åpner for å gi i snitt halv lønn, basert på at lærlingen skal ha opplæring og at lærlingen er ventet å være mindre produktiv. Det er likevel ingenting i veien for å gi lærlingen mer lønn enn dette.

En kunne tenke seg at de fleste lærlinger var ungdom som gikk videre til læretid rett etter sin tid på videregående skole. I realiteten er det likevel ikke slik. En kan se dette ut fra to mål, for det første kan en se på andelen som har såkalt «ungdomsrett», det vil si de som er i sitt ordinære videregående løp, og under 25 år. I 2013 hadde 73 prosent av søkerne på læreplass ungdomsrett. Som vi skal komme tilbake til varierer likevel denne andelen mye mellom ulike utdanningsprogram, i helse- og oppvekst er den for eksempel på 63 prosent. Det vil si at fire av ti søkere *ikke* har ungdomsrett i dette utdanningsprogrammet.

En kan med andre ord også være lærling som voksen, og da gjerne uten å ha tatt Vg1 og Vg2 før. Man løser dette på ulike vis. Det er blant annet åpning for å ta hele læretiden i bedrift, men da må man ta de fag som en mangler fra Vg1 og Vg2. En kan likevel få realkompetansevurdering som gjør at en slipper hele eller deler av dette kravet. I snitt er lærlinger som tar fagprøve 22,4 år. Dette varierer mye mellom ulike utdanningsprogram, som vi skal komme tilbake til i denne analysen.

#### Praksiskandidatordningen

En kan også gå opp til fagbrev som praksiskandidat. Praksiskandidatordningen er definert som en dokumentasjonsordning, der man etter fem års dokumentert allsidig praksis kan gå opp til fagprøven.

Ofte kreves også bestått teorieksamen. Praksiskandidatordningen sto for 35 prosent av alle fagprøvene som ble tatt i 2012, men igjen varierer dette mellom ulike fag. Aldersgjennomsnittet for de som tok slik fagprøve var i 2012 39,8 år. Praksiskandidater ble (og blir) ofte kalt paragraf 20-kandidater, etter § 20 i den gamle loven om fagopplæring. Denne rettigheten er nå grunnlagt i § 3-5 i opplæringsloven.

### Vg3 i skole

Vg3 i skole er basert på opplæringslovens § 3-3, femte ledd, som sier at «dersom fylkeskommunen ikke kan formidle opplæring i bedrift til dei som ønskjer ei slik opplæring, må også bedriftsdelen av opplæringa skje i skole». Det vil si at det i hovedsak er tenkt som en sikring av ungdommers rett til å fullføre videregående opplæring, også i yrkesfag der man er avhengig av nok læreplasser. Til tross for dette er aldersnittet blant de som tok fagprøve etter Vg3 i skole langt høyere enn for lærlinger – aldersnittet for disse kandidatene var på 31,8 år. Dette tyder på at dette tilbudet også i stor grad er blitt et tilbud for voksne, noe vi kommer tilbake til i analysen.

## 3.2 Fagutdanning i tall, våre fylker

Vi vil her kort gå gjennom noen hovedtall for fagutdanning i de kommunale fagene i våre tre casefylker, samt sammenligne det med landssnittet.

Som vi har vært inne på før er det i hovedsak i fag innen helse- og oppvekstprogrammet kommuner rekrutterer lærlinger. Spesielt rekrutterer kommunene barne- og ungdomsarbeider- og helsefagarbeiderlærlinger. Vi vil derfor se nærmere på antallet lærlinger i disse fagene. Tabell 3.1 viser antallet nye lærekontrakter innenfor henholdsvis barne- og ungdomsarbeiderfaget og helsearbeiderfaget i hvert av case-fylkene i 2013.

**Tabell 3.1 Nye lærekontrakter. 2013.**

	Befolkning	Barne- og ungdomsarbeider	Helsearbeiderfaget	SUM
Østfold	284 962	48	69	117
Oslo	634 463	68	46	114
Sogn og Fjordane	108 965	17	29	46
Alle fylker	5 109 056	1 043	1 418	2 461

Kilde: Utdanningsdirektoratet<sup>6</sup>

Tabell 3.1 viser at det er svært få nye godkjente kontrakter i Oslo, relativt til befolkningen. Faktisk har Østfold flere lærlinger enn Oslo. Relativt til befolkningen er det likevel noe flere lærlinger i Sogn og Fjordane enn i Østfold, men her er forholdstallet relativt likt.

I denne analysen er vi også opptatt av de voksnes rolle i fagopplæringen. Det er ikke helt enkelt å gi en god definisjon på hva en «voksen» er i denne sammenheng. I videregående opplæring er det normalt å operere med at de over 20 år er voksne. På den annen side er det først når man fyller 25 at man får «voksenrett», det vil si rett på å få fullført sin videregående opplæring om man ikke har gjort det før. Først vil vi se på de som ikke har «ungdomsrett» som voksne. Et sentral intensjon bak Reform 94 var at videregående opplæring skulle prioriteres ungdom i alderen 16-19 år. Det ble derfor innført en rett til videregående for denne aldersgruppen, såkalt ungdomsrett. Om vi ser på nye kontrakter i 2013, får vi følgende oversikt om vi ser på andelen som har ungdomsrett i de to store kommunale fagene helsearbeiderfaget og barne- og ungdomsarbeiderfaget.

<sup>6</sup> Alle de følgende tabellene har Utdanningsdirektoratet som kilde. Antallet nye lærlinger kan være noe høyere, da det er noen begrensinger i måten nye kontrakter telles på, se (Høst mfl. 2014) for en gjennomgang av direktoratets datagrunnlag

**Tabell 3.2 Nye lærekontrakter i helsearbeiderfaget og barne- og ungdomsarbeiderfaget 2013, totalt og med ungdomsrett**

	Alle	Ungdomsrett	Andel ungdomsrett
Østfold	117	98	84 %
Oslo	114	94	82 %
Sogn og Fjordane	46	24	52 %
Norge	2 461	1 635	66 %

Kilde: Utdanningsdirektoratet

Det er store forskjeller mellom de ulike fylkene i andelen nye kontrakter med ungdomsrett. I Oslo og Østfold dominerer disse, mens de utgjør omtrent halvparten i Sogn og Fjordane, der det er langt flere eldre lærlinger. Vi skal komme tilbake til noen mulige forklaringer på disse store variasjonene i den kvalitative delen av rapporten.

Praksiskandidatordningen gir voksne med minimum fem års praksis fra fagfeltet rett til å gå opp til fagprøve. Fordi helse- og oppvekst tradisjonelt har rekruttert mange voksne, er det interessant å se hvor stor andel av kandidatene som benytter den ordningen. I tabell 3.3 inkluderer vi også de som har tatt fagprøve som elever (Vg3 i skole), en ordning som er ment for dem som ikke får. Siden det er store forskjeller mellom helsearbeider- og barne- og ungdomsarbeiderfag vil vi her konsentrere oss om ett av fagene, helsefagarbeider, men man kan se de samme tabellene for barne- og ungdomsarbeider i vedlegg 2.

**Tabell 3.3 Fagprøver etter type. 2012. Helsefagarbeider.**

	Elev	Lærling	Praksiskand.	Sum	N
Østfold	35 %	41 %	24 %	100 %	174
Oslo	1 %	23 %	76 %	100 %	153
Sogn og Fjordane	0 %	59 %	41 %	100 %	54
Norge	10 %	46 %	44 %	100 %	2 219

Kilde: SSB

I Østfold er relativt vanlig å ta fagprøven som elev i helsearbeiderfaget (eller Vg3 i skole jmfør kapittel 3.1), mens praksiskandidatordningen er mindre brukt. Begrepet «elev» er kanskje noe misvisende, med tanke på alder – av de som tok fagprøve som elever i Østfold var bare 7 prosent under 25 år. Praksiskandidatordningen er den vanligste veien til fagprøve i Oslo. Sogn og Fjordane har en profil der flertallet tar fagprøve som lærlinger, men som vi har vært inne på er det mange eldre lærlinger i Sogn og Fjordane, dette kommer vi også tilbake til i den kvalitative delen.

Den ulike andelen som tar fagprøve som elever, lærlinger eller praksiskandidater kan delvis forklares med ulik aldersprofil på de som tar fagprøve i de ulike fylkene:

**Tabell 3.4 Aldersprofil. De som tar fagprøver. Helsearbeiderfaget. 2012**

	Østfold	Sogn og Fjordane	Oslo	Landet
19-20	23 %	11 %	8 %	19 %
21-24	14 %	13 %	6 %	16 %
25-29	14 %	6 %	8 %	9 %
30-34	10 %	6 %	14 %	8 %
35-39	9 %	4 %	14 %	10 %
40-44	12 %	15 %	13 %	12 %
45-49	10 %	20 %	17 %	11 %
50-66	8 %	26 %	20 %	14 %
	100 %	100 %	100 %	100 %

N: 174/ 153/ 54/ 2219 Kilde: SSB

Østfold har en aldersprofil blant dem som tar fagprøve som ligner mye på landssnittet, i Sogn og Fjordane og Oslo er det derimot langt flere eldre som tar fagprøven. Vi ser blant annet at over en fjerdedel av de som tok fagprøve i helsearbeiderfaget i Sogn og Fjordane i 2012 var over 50 år, 61 prosent var over 40 år. Det er likevel også viktig å se på hvilke tilbud om fagutdanning som faktisk tilbys i de ulike fylkene for å finne forklaringer på de store forskjellene i andelen som tar fagprøve som elever, lærlinger eller praksiskandidater. Dette kommer vi tilbake til i gjennomgangen av hvert fylke som følger under.

En må anta at det er nødvendig med en nyrekruttering på minimum fem prosent som andel av antall sysselsatte innenfor et fagområde, bare for å dekke avgang fra yrket.<sup>7</sup>

**Tabell 3.5 Sysselsatte og avlagte fagprøver i helsearbeiderfaget i 2012**

	Sysselsatte helsefagarbeidere mm	Avlagte fagprøver	Fagprøver som andel av sysselsatte
Østfold	5225	174	3,3
Oslo	7027	153	2,1
Sogn og Fjordane	2243	54	2,4

Kilde: SSB

Ser vi på antallet som tar fagprøve i dette faget opp mot antallet sysselsatte hjelpepleiere/omsorgsarbeidere/helsefagarbeidere, ser vi at antallet som har avlagt fagprøve ikke er i nærheten av å reprodusere antall sysselsatte i noen av fylkene.

Vi vil nå gå over til den mer kvalitativt orienterte gjennomgangen av fagopplæringen i kommunal sektor i våre tre case-fylker.

### 3.3 Sogn og Fjordane

I Sogn og Fjordane intervjuet vi aktører i to ulike kommuner som jobber noe ulikt med rekruttering av lærlinger, Sogndal og Vik kommune. I tillegg intervjuet vi andre aktører relevant for de ulike problemstillingene i prosjektet (se kapittel 2.2 for det metodiske grunnlaget).

Fylket har 108 000 innbyggere, fordelt på 26 kommuner. Av disse er 18 kommuner medlem av Opplæringskontoret for offentlig sektor, Sogn og Fjordane (OKOS), fire kommuner er ikke medlem av opplæringskontor og to er medlem av et tverrfaglig, regionalt, opplæringskontor i indre Sogn.

<sup>7</sup> Denne «turnover» prosenten er ikke nødvendigvis lett å regne seg fram til, men fem prosent kan være et nøkternt overslag

### 3.3.1 Fylkeskommunal politikk for voksenopplæring

I følge fylkeskommunen, ved voksenopplæringsavdelinga, er det i hovedsak to veier til fagprøve i de kommunale fagene for kandidater i Sogn og Fjordane. Det er praksiskandidatordningen, og voksenlærlingordningen. Voksenlærlingordningen kan organiseres på ulike måter, men vil kreve kompetanse tilsvarende fellesfagene og programfagene på Vg1 og Vg2 før de starter i læretiden. Fylkeskommunen tilbyr derfor ulike tilbud som kan gi denne kompetansen, i tillegg til et system for realkompetansevurdering og vurdering av tilsvarende utdanninger for de som allerede har videregående opplæring. Fylkeskommunen har ikke særlig erfaring med Vg3 i skole, hverken for de med ungdomsrett eller for voksne, noe vi også så fra tallene vist i kapittel 3.1.

I 2013 var det ifølge fylkeskommunen ca. 60 stykker som gikk på eksamensforberedende kurs til praksiskandidatordningen i helsearbeiderfaget, og ca. 40 som gikk på eksamensforberedende kurs i barne- og ungdomsarbeiderfaget. Disse var fordelt på tre klasser for helsearbeiderfaget og to for barne- og ungdomsarbeiderfaget. Disse kursene er på 200 timer, og arrangeres av ulike videregående skoler i fylket.

Kursene til helsearbeiderfaget er hovedsakelig lagt til dagtid, og de kommuneansatte får enten lønna permisjon for å delta, eller tilrettelagt turnusene slik at det er mulig å delta. Fylkeskommunen hadde likevel noe erfaring med at ikke alle kommuner var like villige til å legge til rette for deltakelse på slike kurs, omfanget av dette var likevel ikke stort. I barne- og ungdomsarbeiderfaget var det noe mer komplisert å arrangere kurs på dagtid, fordi flere av kandidatene arbeidet fulltid, men hovedsakelig på grunn av at disse kandidatene jobbet på dagtid. Det ble for disse kandidatene arrangert kveldssamlinger, men man har også siste året hatt et nettbasert kurs.

Finansieringa av disse kursene tas av fylkeskommunen, men kommunene, eller individene, må dekke kostnadene knyttet til reise og eventuelt betalt permisjon. Dette kommer vi tilbake til. Fylkeskommunen kjente ikke til at private tilbydere arrangerte slike kurs i de aktuelle fagene.

Som det framgår av tallene og intervjuet med voksenopplæringsavdelingen, har det blitt mer vanlig at voksne tar fagprøven som lærlinger i Sogn og Fjordane. Dette er til en viss grad knyttet til fylkeskommunens krav om å gi voksne med rett videregående opplæring. Av de som var lærlinger i helsearbeiderfaget i 2012 var 41 prosent over 25 år; av disse hadde to av tre voksenrett.<sup>8</sup> En annen grunn til at flere voksne tar fagprøven som lærlinger, i stedet for gjennom praksiskandidatordningen, er problemene med å oppnå nok praksis gjennom praksiskandidatordningen. Det tar lang tid å få praksis tilsvarende fem år om du går i halv, eller kvart stilling. Voksenlærling kan være et alternativ for disse, spesielt om de har noe videregående utdanning fra før.

I 2013 var det i alt ca. 60 stykker som gikk på ulike tilbud for å dekke Vg1 og Vg2 i helsearbeiderfaget. Dette var ofte knyttet til opplæring av flyktninger, men ikke bare. Selve læretiden til voksenlærlingen etter Vg1 og Vg2 kunne dekkes på ulike vis. I noen tilfeller ble dette ordnet ved at Nav dekket lønnsutgiftene til lærlingen, dette gjelder likevel kun de som ikke har tilknytting til arbeidslivet fra før. For de som allerede er ansatt i kommunene, og ønsker å gå opp til fagprøve som lærlinger, må man få til en ordning med sin kommune; vi kommer tilbake til dette i gjennomgangen av våre case-kommuner og senere i intervjuet av opplæringskontoret i Sogn og Fjordane. Gloppen kommune ble nevnt som et eksempel der kommunen selv garanterer læreplass til de som får dekket Vg1 og Vg2 som voksne. Noe av det samme finner vi også i Flora kommune, der garanteres det også for læreplass for de som går på kurs arrangert av fylkeskommunen og kommunen, men det er der et samarbeid med Nav og Innvandrersenteret (et kommunalt foretak i Flora kommune), der Nav dekker lønnskostnadene til lærlingen. Dette er et prosjekt delvis finansiert av IMDI.

Det er ifølge fylkeskommunen ikke en utfordring at voksne, enten det er betalt av Nav eller kommunen, konkurrer med opplæringskapasiteten og dermed læreplasser for unge. Det er heller et problem at det ikke er nok ungdom som søker de læreplassene kommunene lyser ut. Slik

---

<sup>8</sup> Basert på tall fra VIGO

fylkeskommunen ser det, er det mer problematisk at voksne lærlinger ikke får samme læretilskudd som ungdom, noe som kan gjøre de mindre attraktive for lærebedriftene.

### **3.3.2 Sogndal**

Sogndal kommune har 7 623 innbyggere og ca. 600 ansatte fordelt på ca. 490 årsverk (470 i 2013 ifølge KOSTRA). Omtrent 40 prosent av de ansatte jobber i helse- og omsorg. I KOSTRA oppgis sjukepleierandelen i pleie- og omsorg til 20 prosent, helsefagarbeiderandelen til 32 prosent og 32 prosent er pleieassistenter. I alt 25 prosent er oppgitt å ha andre typer utdanninger. Dette er ganske nærme landssnittet.

Sogndal har to ansatte sentralt i kommunen som jobber direkte mot lærlingene. En personalkonsulent, i tillegg til en prosjektleder med spesielt ansvar for Barne- og ungdomsfaget. Kommunen har stort sett lærlinger i Barne- og ungdomsarbeiderfaget og Helsefagarbeiderfaget, men de har også hatt lærlinger i IKT-servicefaget og renholds-faget. Det har ikke vært tradisjon for å ha lærlinger i andre fag i kommunen.

Kommunen startet med lærlinger i 2008/2009 og har i dag seks lærlinger. To på helsearbeiderfaget, tre på barne- og ungdomsarbeiderfaget og en på IKT-servicefaget. Det vil si at de har i underkant av en lærling per 1 000 innbygger. Intensjonen er likevel å ha minimum åtte lærlinger. Dette målet er slått fast i et pågående prosjekt. I utgangspunktet har kommunen politisk vedtatt at de skal ha fire lære-plasser, men i det pågående prosjektet som også er vedtatt i kommunestyret, legger man opp til at dette skal økes til åtte lærlinger i året.

Målet om å ha åtte lærlinger er basert på en runde kommunen har hatt hos alle sine virksomheter. Virksomhetene har fått spørsmål om hvor mange *lærlinger* de ønsker innen ulike fag, og man kom fram til åtte lærlinger ut fra tilbakemeldingen fra virksomhetene. Dette tallet er ifølge kommunen basert hovedsakelig på opplæringskapasiteten i virksomhetene, og er ikke direkte knyttet opp mot det framtidig behovet for fagarbeidere. Kommunen er imidlertid nå i gang med en analyse av det framtidig behovet for kompetanse i kommunen. Dette arbeidet skal se på rekrutteringsbehovet i et fire/fem års perspektiv, og arbeidet kan ifølge kommunen endre måltallet for lærlinger i kommunene

Generelt peker man i kommunen på at det er et stort behov for barne- og ungdomsarbeidere. Det er ikke samme tilgang som før på de som tradisjonelt har blitt rekruttert til å arbeide i barnehagene utenom barnehagelærerne, ufaglærte voksne kvinner. Mange av de som er i disse stillingstypene i dag, er på veg til å bli pensjonister.

Kommunen opplever også at det er et stort behov for helsefagarbeidere, men de sliter med å få nok søkere til lære-plassene. Det er en videregående skole i bygda som har Vg2 helsearbeiderfag, men kommunene opplever at de fleste kandidatene velger påbygg, og at få velger lære. Selv om kommunen sier det er et stort behov for helsefagarbeidere, må ferdigutdanna fagarbeiderne begynne med deltidsstillinger/vikariat etter fullført fagprøve.

Kommunen sentralt sier man ønsker å tilby fast jobb i full stilling, men det er en rekke hensyn som gjør dette vanskelig, dette er i hovedsak lovpålagte og tariffestede rettigheter som rett på større stillinger for ansatte i deltid, og rett på fast stilling blant de som har gått lenge i vikariater. Ved fast ansettelse prioriteres fagarbeidere foran ufaglærte med lang ansiennitet, gitt at disse ikke har lovgitte rettigheter. Kommunen sier selv at de ikke rekrutterer ufaglærte, men det tilsettes tilkallingsvikarer som er ufaglærte for å fylle opp de behov kommunen har for å fylle opp helgevakter. Disse kan over tid opparbeide seg de rettighetene som vist til over.

Kommunen lyser ut lærlingstillingene i ordinære stillingsannonser og ansettelse av lærlingen gjøres etter intervjuer sentralt i kommunen, og er ikke direkte koblet opp mot virksomhetene (se utlysning i vedlegg 4).



## Opplæringskontor

Kommunen er medlem av Opplæringskontoret for offentlig sektor i Sogn og Fjordane (OKOS). De ble medlem i kontoret samtidig som de startet med lærlinger. Den viktigste grunnen for å bli medlem, var at kommunen følte de trengte noen med kompetanse om lærlingordningen for å sikre det formelle rundt lærlingene. I dag er den viktigste grunnen for å være medlem å ha støtte til det administrative, men også det å sikre faglig oppfølging er viktig for kommunen.

Kommunen har ofte kontakt med opplæringskontoret; det er OKOS som kontaktes om de i kommunen lurer på noe rund oppfølgingen av lærlingen. Uten at kommunen kunne gi noe presist svar på hvor ofte de var i kontakt med opplæringskontoret, var det trolig kontakt flere ganger ukentlig.

Opplæringskontoret legger også til rette for den faglige oppfølgingen av lærlingene. Dette hovedsakelig ved å ha laget en opplæringsperm, der læreplan mm er tilgjengelig. Opplæringskontoret arrangerer også kurs for instruktører, samt teoriopplegg for lærlingene. Opplæringskontoret deltar likevel ikke så langt vi kan se i den faglige oppfølgingen direkte. Halvårssamtaler gjennomføres uten opplæringskontorene, men kommunen, og lærlingen, leverer rapporter om den faglige utviklingen som opplæringskontoret følger opp.

Opplæringskontoret beholder i dag 30 prosent av lærlingtilskuddet, samt en årlig medlemsavgift på 5 000 kroner. Det tilsvarer at opplæringskontoret tar ca. 110 000 for de seks lærlingene i Sogndal kommune. Kommunen selv får ca. 250 000 overført årlig for de seks lærlingene.

Kommunen opplever selv at de har svært liten kontakt med fylkeskommunen, ingen av de vi intervjuet hadde hatt særlig kontakt med fylkeskommunen om tema rundt oppfølgingen av lærlinger.

## Verdiskapning

Kommunen sentralt dekker i dag alle personalkostnader ved å ha lærlinger i virksomhetene. Det vil si at en virksomhet som tar inn lærlinger, ikke trenger å ta hensyn til dette i sine budsjetter. Disse pengene kommer dels fra lærlingtilskuddet, og dels fra egne bevilgninger som kommunen gjør i sine budsjetter. I Sogndal har de som nevnt valgt å øke antallet lærlinger fra fire til åtte, og de har i dag seks. Det er kun fire av disse som ligger inne i budsjettene nå, men man har tilgang til ulike kompetansemidler i kommunen, som gjør det mulig å finansiere flere lærlinger. Det er stor støtte for denne økningen i antallet lærlinger politisk.

Lærlingene er ansatt ute i virksomhetene, men lønnskostnadene tilbakebetales av de sentralt budsjetterte midlene. Det er kun direkte kostnader til lønn som dekkes av kommunen, ikke kostnader til tid brukt på opplæring. I tillegg må også virksomheten dekke kostnadene ved en midlertidig lønnsøkning for instruktørene. Dette tillegget ligger på 10 000 kroner per instruktør, som overføres virksomheten fra kommunen. Dette tilskuddet skal inspirere til å ta dette faglige ansvaret, men handler også om å tilpasse seg en tradisjon for lønnstilskudd som har gått til for eksempel øvingslærere i skolen. Kommunen snakker likevel i dag om at de skal se om virksomhetene kan dekke noe av lønnskostnadene selv, ut fra det de oppfatter at lærlingen bidrar med av verdiskapning

I dag går lærlinger ikke inn i den ordinære bemanningen, men de går i faste turnuser sammen med en instruktør. Det er virksomhetslederene som har personalansvar for lærlingene, og som må avklare ferier, permisjoner mm. Kommunen sentralt ønsker at lærlingen, når lærlingen er klar for det faglig, går inn og dekker tilfeldig sjukefravær, og slik bidrar direkte på budsjettene til virksomhetene. De ønsker videre at det hver enkelt virksomhet sparer på ikke å ta inn vikarer, synliggjøres på budsjettene. Det er likevel ikke utviklet system for dette ennå, og lærlingen brukes på denne måten i ulik grad i de ulike virksomhetene. Det er også en del usikkerhet blant lærlinger og virksomheter om de kan ta inn lærlinger i den ordinære bemanningen.

Fra kommunens side ser de som sagt først og fremst for seg at lærlingene kan bidra verdiskapning ved å dekke noe sykefravær. Det er vanskelig å ta de inn i ordinær bemanning, sier kommunen, siden de har de fast ansatte å forholde seg til. Måten å organisere driften på, med stillingshjemler og

lovpålagte minstebemanninger, gjør at man ikke har det slingringsmonnet som man har i privat sektor, der man ved å ta inn en ekstra ansatt i produksjonen kan øke inntjeningen tilsvarende. Ut fra behovet for planlegging av stillingshjemler og bemanning er det mest praktisk at lærlingen ikke går inn i den ordinære bemanningen, men fyller opp det som må forklares som tilfeldig sykefravær. Det gjelder ikke planlagt ferie, eller lenger sjukefravær.

Det er likevel klart at verdiskapning for kommunen verdiskapning ikke bare handler om å spare på vikarbudsjetten, men også om at lærlingene er med å yte tjenester gjennom å gi et bedre tilbud ute i virksomhetene. Denne verdiskapningen er naturlig nok vanskeligere å tallfeste. Når lærlingen i dag går på toppen av den ordinære bemanningen blir dette synliggjort kun som en *ekstra* kostnad i kommunens budsjett. Fra kommunen er det et ønske om at kostnadene ved å ha lærlinger i større grad dekkes fra staten enn det den gjør i dag, nettopp for å unngå at lærlinginntaket taper i konkurransen med lovpålagte tiltak i kommunene.

### **Erfaringer med ulike modeller for voksenopplæring**

Kommunen har i dag flere som tar praksiskandidatprøve og flere voksenlærlinger. Det eksisterer likevel ikke noen god oversikt over det totale antallet, ikke minst fordi praksiskandidatene ikke behøver være registrert noe sted, da de ikke følger noe formelt opplæringsløp. I følge våre informanter var det i dag i alt 12 stykker som var i ulike løp for å få fagprøve som voksenlærlinger i kommunen. De har teori på kveldstid, så det går ikke lønnsmidler til å dekke opplæringen. De får lønnet permisjon for å ha praksis i sjukehus.

Den begrensede tilgangen på unge lærlinger, har gjort at kommunen ser at de må satse på å utdanne egne ansatte for å få tilgang på fagarbeidere. Man har også hatt voksne som jobber som voksenlærlinger finansiert av Nav. Dette er kandidater som har rett på støtte fra NAV, og også disse går inn i virksomhetene som ekstra bemanning.

### **Virksomhetene**

Vi intervjuet innenfor to virksomheter i Sogndal kommune, en SFO/skole og en barnehage. Barne- og ungdomsarbeiderfaget er organisert i tre moduler i kommunen; først er lærlingen som regel ett år i lære i en barnehage, så ett år i SFO/skole og deretter eventuelt ungdomsklubb.

### **Barnehagen**

Barnehagen vi var i har hatt lærlinger siden det ble innført i kommunene. Styreren i barnehagen legger vekt på tre grunner til at de tar inn lærlinger: verdiskapning, samfunnsansvar og rekruttering.

I verdiskapning la de at lærlingen kan gå inn å være to en voksen ekstra i barnegruppa. I samfunnsansvar la de at lærlingordningen er en sentral del av utdanningssystemet, og at det er viktig at alle tar et ansvar for å utdanne lokal ungdom. Og til sist vektla de rekruttering i den grad det er viktig å øke antallet fagarbeidere i sektoren generelt. Barnehagen tar ikke inn lærlinger med tanke på rekruttering til egen virksomhet, selv om det selvsagt heller ikke utelukkes.

I dag er det svært liten turnover i barnehagen, og styreren antar det er lite behov for rekruttering de nærmeste årene. Bemanningen styres videre i stor grad av bemanningsnormen. For barn over tre år innebærer det at for hver attende unge, må de ha 2,85 ansatte, hvorav en må være barnehagelærer. De 1,85 voksne utover barnehagelæreren er det ingen formell krav om utdanning til. I dag har halvparten av de som fyller de 1,85-stillingene i barnehagen enten fagarbeiderutdanning eller høyere utdanning. De som er ansatt i de 1,85-stillingene med høyere utdanning får automatisk fagarbeiderlønn, selv om utdanningen ikke er pedagogisk. Det er blitt mer vanlig med fagarbeiderutdanning de senere år, og styreren i barnehagen ansetter gjerne fagarbeidere framfor ufaglærte; Om du ansetter ufaglærte, er du avhengig av at de har erfaring. Har du lærlinger, vet du de har det.

Styreren i barnehagen opplever at det er stor konkurranse om lærlingene som kommunen tar inn. Barnehagen må være raskt ute for å få noen. I følge styreren kunne man tatt inn flere lærlinger i

barnehagen om en ser på opplæringskapasiteten, men sa samtidig at det ikke var behov for det ut fra et rekrutteringssynspunkt.

Barnehagene er ikke med på å bestemme antallet lærlinger, men kan være med på ansettelsen av lærlingene. Utvelgelse av lærlinger skjer likevel sentralt i kommunen. Det er en egen runde der potensielle lærlinger intervjues. Lederne av virksomhetene kan være med på denne utvelgelsen, men styreren for barnehagen hadde ikke vært med på intervjuet for lærlingen de hadde nå.

Lærlingene tar ansvar i den daglige driften og er med på alle personalmøter mm. Rent budsjettmessig forholder likevel ikke styreren seg til lærlingen. Selv om lærlingen har arbeidssted ved virksomheten, er lønna til lærlingen budsjettert på siden av de andre ansatte, og kostnadene motregnes, som vi har vært inne på, av sentrale midler i kommunen. Det vil si at økonomisk er det ikke en kostnad, men derimot så kan lærlingens innsats vises det i den daglige driften. Det blir flere voksne i barnegruppen, noe som blant annet betyr at en kan dele barna i flere grupper.

I følge styreren er det at lønnskostnader dekkes av kommunen eneste måte å gjør det på, om man ønsker lærlinger ute i virksomheten. Bemanningsnormen, sammen med en budsjettering fra kommunen som akkurat dekker denne bemanningen gjør at man ikke har den fleksibiliteten som trengs for å ta inn lærlinger over det ordinære lønnsbudsjettet. Likevel sier styreren at man kunne fått til en ordning der lærlingene i større grad gikk inn som vikarer, og at man dermed kunne tatt noe av kostanden selv. En del lærlinger er veldig opptatt av at de ikke skal gå som vikar. Styreren var usikker på hvor denne innstillingen kom fra.

Slik det praktiseres i dag, er det aksept blant de ansatte for at lærlingene går inn som vikarer for syke, hvis styreren ikke får tak i vikarer. Det vil si at lærlingene i dag ikke går inn og dekker planlagte sykefravær eller ferier. Lærlingene får etter styrerens erfaring ofte jobb i kommunen etter læretida, men ikke nødvendigvis i samme virksomhet. Det er vanskelig å få fast jobb som barne- og ungdomsarbeider i bygda, ifølge styreren. Det er god tilgang på barnehagelærere, blant annet fordi dette tilbys ved den lokale høgskolen, og det er flere eksempler der barnehagelærere går inn i assistentstillinger, men med fagarbeiderlønn. Ofte blir det likevel mulighet for jobb for fagarbeiderne. Det er to fagarbeidere som er ansatt ved virksomheten i dag, ingen av disse kom rett inn etter lærlingetida, men fikk etter hvert jobb i virksomheten via vikariater og deltidsstillinger

Barnehagen opplevde at de hadde svært lite kontakt med opplæringskontoret. Om det var noe hun lurte på vedrørende lærlingordningen, så var det de som jobbet med lærlinger i kommunen hun kontaktet. Hun hadde heller ikke hatt kontakt med fylkeskommunen.

## **Skole/SFO**

Vi intervjuet en instruktør, samt en voksen kandidat som var i prosess med å ta fagprøve som praksiskandidat. Man hadde akkurat hatt en lærling, men hadde ved intervjutidspunktet ingen lærlinger.

Lærling i barne- og ungdomsarbeiderfaget er som regel ett år på skole/SFO etter ett år i barnehage. Ved skolene er lærlingene både på SFO og i skole, for å sikre nok arbeidsoppgaver for å fylle en full stilling.

Skolen tar inn lærlinger i hovedsak for å gi et tilbud til de som er i utdanning for å bli barne- og ungdomsarbeidere. Det er ingen konkret plan om rekruttering som ligger bak. De som har vært i læretid tidligere, jobber heller ikke ved skolen. De som har fagarbeiderutdanning ved skolen i dag, har tatt denne utdanningen som praksiskandidat. Skolene er ikke med i utvelgelse av lærlingene, men gjennomfører som regel en samtale med lærlingen før de tar lærlingen inn i virksomheten. Virksomheten kan velge å ikke ta inn kandidaten om de føler kandidaten ikke passer inn i virksomheten, men er altså ikke med på selve ansettelsen siden det ofte skjer ett år før lærlingene skal ut i SFO/skole.

Lærlingen ble i høy grad ansett som en ekstra ressurs, men lærlingen gikk ikke inn i den ordinære bemanningen. Når lærling og instruktør var enige om at man var klar for det, kunne man la vær å ta inn vikarer om det skulle være sjukefravær. Dette ble, som i barnehagen, hovedsakelig praktisert ved tilfeldig fravær. Ved lengre sjuketidsfravær og annen planlagt fravær tok man inn vikarer.

Både barnehagen og SFO/skole var positive til det å ha lærlinger. De bidro både til faglig bevisstgjøring av allerede ansatte fagarbeidere, og de bidro med «et par ekstra hender» i den daglige driften. Både ved barnehagen og skolen, opplevde de likevel at det var nødvendig å ha fullfinansiert lærlingen fra sentralt hold, for å ta inn lærlinger. De tok heller ikke inn lærlinger fordi de ønsket å rekruttere de som fagarbeidere – selv om det selvsagt var en mulighet.

### **3.3.3 Vik**

Vik kommune er en kommune på sørsida av Sognefjorden med 2 688 innbyggere og rundt 300 årsverk i kommunen, omtrent halvparten av disse i pleie og omsorg. I følge KOSTRA har kommunen en høy andel med helsefagarbeider-utdanning<sup>9</sup> i pleie og omsorg, 42 prosent mot 35 prosent på landsbasis. Kommunen har 28 prosent pleieassistenter, og relativt få sjukepleiere (18 prosent). Om en legger sammen andelen sjukepleiere og helsefagarbeidere ligger de omtrent på landssnittet for helseutdannede i pleie- og omsorg.

Vi intervjuet to informanter, lønns og personalrådgiver, samt pleie og omsorgssjef, som også har personalansvar for alle ansatte i pleie og omsorg.

Kommunen tar inn to lærlinger hvert år, i hovedsak i helsearbeiderfaget. De har også hatt lærlinger i barne- og ungdomsarbeiderfaget, men hadde ikke dette ved intervjutidspunktet. Med et inntak på to helsefagarbeidere i året, vil det si at de til enhver tid har fire lærlinger, det utgjør 1,5 lærling per 1 000 innbygger.

De lyser ut lærlingstillingene som ordinære stillinger, og ansettelse av lærlingen gjøres på virksomheten i en ordinær ansettelsesprosess, der blant annet tillitsvalgte er med som en del av tilsettingsrådet (se utlysning i vedlegg 4). Kommunen har til tider hatt noe problemer med å skaffe søkere til lære plassene, noe som blant annet har medført utvidet søknadsfrist i 2014. Selv om de ønsker to lærlinger i året, har det ikke vært hvert år de har lyktes i å få det.

Kommunen har hatt lærlinger siden 2008, og hovedårsaken til at de har satset på denne ordningen, er at de ser at de har behov for å rekruttere fagarbeidere framover, både med tanke på et relativt høyt aldersnitt i kommunen generelt og påfølgende behov økt antall ansatte i pleie og omsorg, og med tanke på relativt høy andel eldre blant de ansatte. For å sikre seg rekruttering, har de i dag en garanti om fulltids fast stilling etter gjennomført læretid. Denne garantien har de hatt siden 2012. Det følger også med et årlig lønnstilskudd på 15 000 for disse, fram til kandidaten oppnår full ansiennitet. Årsaken til at de tilbyr fast full stilling etter gjennomført læretid, handler i hovedsak om å gjøre det mer attraktivt å gå inn som lærlinger. Det handler likevel også om at kommunen mener det er spesielt viktig å tilby nyutdannede, ofte i etableringsfasen, full jobb.

I forbindelse med deltakelse i kompetanseløftet<sup>10</sup>, ble det utviklet en kompetanseplan som er noe av bakgrunnen for at de kom fram til at de måtte ha to lærlinger i året for å oppnå det nødvendige antallet med fagarbeidere i tiden framover.

### **Opplæringskontor**

Kommunen har vært medlem av opplæringskontoret siden februar 2008, med andre ord siden de først tok inn lærlinger. Opplæringskontoret støtter kommunen i det praktiske rundt lærekontrakten, blant

<sup>9</sup> Helsefagarbeider, hjelpepleier eller omsorgsarbeider

<sup>10</sup> En satsing fra helsedirektoratet for å øke utdanningsnivået i pleie og omsorg i kommunen. Se <http://helsedirektoratet.no/helsepersonell/rekruttering-kompetanse/kompetanselofftet/Sider/default.aspx>

annet med å legge til rette for praksis i sjukehus, eventuelle utenlandsopphold, og ikke minst sørger opplæringskontoret for at det legges til rette for at de kan følge opp lærlingen faglig.

Det er jevnlig kontakt med opplæringskontoret for å sikre praktiske aspekter ved lærlingordningen, og kommunen rapporterer også til kontoret for å dokumentere den faglige utviklingen. Som i Sogndal, deltar opplæringskontoret likevel ikke direkte i oppfølgingen av lærlinger, for eksempel ved å delta på halvårssamtaler.

Så langt kommunen selv oppfatter det har de ingen kontakt med fylkeskommunen, selv om det kunne være noe usikkerhet noen ganger om det var opplæringskontor eller fylkeskommunen de hadde hatt kontakt med.

## Verdiskapning

I dag er lærlingen ansatt ved den enkelte virksomhet. Virksomheten får ikke egne overføringer fra kommunen sentralt for å ha lærlinger, men tar lønnskostnadene over den ordinære lønnsposten i budsjettet. Virksomhetslederen har relativt stor sjølbestemmelse over budsjetteringen i virksomheten, og fra sentralt i kommunen bevilger man penger også med tanke på at virksomheten har lærlinger, men det er likevel ikke en egen post i budsjettet. Kommunen har heller ikke regnet spesifikt på hva en lærling eventuelt bidrar med. Følgende sitat fra virksomhetsleder kan illustrere dette:

*Me har ikkje rekna på kor mykje verdiskapning me må ha for at det skal løna seg, eg har valt å tenke slik at rekruttering til framtida vil kosta i notid. Ei god læretid kan ikkje standardiserast, det er individuelt kor stor verdiskapning den enkelte lærling gir i dei ulike praksisfelt. Me tenker økonomi på lengre sikt; ein god praksis gir dyktige medarbeidarar!*

Kommunen er opptatt av at rekrutteringen av lærlinger er helt nødvendig for å ha fagarbeidere i framtida, og selv om det å ha lærlinger kanskje ikke lønner seg i den daglige driften, ser man for seg at det vil lønne seg over tid.

Lærlingen går i utgangspunktet i en fast turnus, i tillegg til grunnbemanningen. Alt etter som hvilke behov lærlingen har for faglig oppfølging og støtte, går likevel de fleste lærlinger fort delvis inn i den ordinære bemanningen. Dette gjøres hovedsakelig ved at de dekker ulike typer fravær; dette kan være både sjukefravær (langvarig og kortvarig) og andre typer fravær, slik som ferieavvikling. Det at lærlingene går inn i ordinær bemanning, når de er klare for det, er ifølge informantene i kommunen også viktig for den faglige utviklingen, de skal lære seg å være selvstendige. De peker også på at det skal ligge verdiskapning i læretiden.

Det faktum at Vik kommune garanterer full stilling til lærlingene etter fagprøven er enestående i Norge.<sup>11</sup> Vi har ikke funnet andre kommuner med samme type garantiordning der det garanteres full jobb, i fast stilling etter fagprøven. Likevel ligner dette i stor grad på hvordan man i privat sektor tenker rundt lærlinger. I en undersøkelse av bedrifter med lærlinger sa bare 13 prosent av bedriftene i helse- og sosialsektoren at de stort sett ansetter lærlinger etter endt læretid, i andre sektorer var andelen langt høyere, 77 prosent av bedriftene i bygg og anlegg sa at de stort sett ansetter lærlingene etter endt fagprøve (Høst mfl. 2012 s. 39).

Det er interessant hvordan Vik kommune får til dette i en sektor ellers preget av både frivillig og ufrivillig deltid – og en svært høy og økende deltidsandel blant nyutdannede helsefagarbeidere (jmf. kapittel 1). For det første, sier kommunen, må de tillitsvalgte være med på det. Det må etableres en holdning der det er godtatt at lærlingene går foran ved ansettelse. For det andre må det kombineres med at andre faglærte som ønsker full stilling, også får det. Man er også avhengig av å kunne takle midlertidig overtallighet. I Vik peker de på at det relativt høye sykefraværet i sektoren gjør at overtallighet i utgangspunktet ikke trenger å innebære økte lønnsutgifter. I Vik løser de dette blant

<sup>11</sup> Man har i noen kommuner ulike ordninger for å sørge for større stillinger, men man har ikke slik vi ser det garantier for jobb etter læretida. I Trondheim har man hatt et liknende initiativ som i Vik ved en institusjon: [http://www.delta.no/helsefagarbeidere/\\_attachment/28224/binary/54764](http://www.delta.no/helsefagarbeidere/_attachment/28224/binary/54764)

annet med at ansatte kan jobbe på flere virksomheter, alt ettersom hvor det er behov for dem. Det at man har stor nærhet mellom de ulike delene av pleie og omsorg, slik som hjemmetjenesten, divisjon for funksjonshemmede og sjukehjem, gjør dette enklere i Vik, ifølge omsorgssjefen. Det pekes også på at siden leder for pleie og omsorg også har personalansvar, er det mulig å få til en slik rokkering. Selv om det er én person som har personalansvar i pleie og omsorg, er man likevel avhengig av at også avdelingsledere er innforstått med at dette er nødvendig for å få til rekruttering til kommunen.

Selv om lærlingene tilbys fast jobb etter læretida, er det ikke alle som takker ja til det. Det er eksempler på at noen gikk over til utdanning, og det er eksempler på at noen har flyttet. Det er likevel klart for kommunen at man ikke kan sette bindingstid etter læretida. Dette hovedsakelig fordi lærlingene er så unge når de går inn i læretida, at det ville være galt å begrense valgmulighetene etter læretida. Det er også viktig for kommunen å utdanne til sektoren som helhet – ut fra en tankegang om at de også kan få tilgang på fagarbeidere som er utdannet i andre kommuner. Garantien om fast stilling gjelder kun rett etter fagprøven.

### **Erfaringer med ulike modeller for voksenopplæring**

I kommunen er det i dag flere som sikter mot å ta fagprøve som praksiskandidater. Det er likevel blitt mer vanlig også med voksenlærlinger i kommunen. I Vik kommune er det flere eksempler på at allerede ansatte ufaglærte går inn i en voksenlærling ordning, i stedet for å gå mot praksiskandidatprøve. Ved voksenlærlingordningen får de samme opplegg som for vanlige lærlinger, blant annet med betalt permisjon for å ta praksis ved sjukehus.

Også de som går på løp for å ta fagprøve som praksiskandidater, får noe betalt permisjon fra kommunen. Blant annet en dag i uka i et halvår, for å ta teorikurs. Likevel oppleves voksenlærlingordningen som noe mer omfattende for kommunen, både med tanke på opplæringskapasitet og med tanke på kostnader til lønna permisjoner.

## **3.4 Østfold**

Østfold er et geografisk sett lite fylke, men likevel blant fylkene i Norge med flest innbyggere, med 285 000 innbyggere. Det er i alt 18 kommuner i fylket, hvor 14 av dem er medlem av opplæringskontor

Analysen i Østfold er basert hovedsakelig på informasjon fra to kommuner, Sarpsborg og Fredrikstad. Sarpsborg og Fredrikstad er nabokommuner, og begge er blant landets største kommuner med tanke på innbyggertall. De er valgt i denne analysen mye fordi de er relativt lik i størrelse og i sentralitet, samtidig som en av kommunene, Sarpsborg, er medlem av opplæringskontor, og den andre, Fredrikstad, har valgt å stå utenfor. I tillegg til intervjuer i Sarpsborg og Fredrikstad kommune, ble det gjort intervjuer av andre aktører relevante for problemstillingen (se kapittel 2.2 for gjennomgang av informanter og metodikk).

### **3.4.1 Voksenopplæring i Østfold**

Det foregår en relativt omfattende voksenopplæringsvirksomhet i fylket, særlig når det gjelder helsearbeidefaget. Det gjelder både praksiskandidatordningen, skoleopplæring og lærlingordningen, med ulike tilpasninger til målgruppa.

Fylkeskommunen har tilbud om teorikurs for praksiskandidater, men her er det vanskelig å få søkere. En hovedforklaring ligger i at det er få som ligger an til å kunne tilfredsstillende praksiskravet på fem år i overskuelig framtid. Fylkeskommunen har normalt krevd at søkere må ha opparbeidet 2,5-3 års praksis før de kan søke dette kurset.

Den kvantitativt sett viktigste ordningen er en skolebasert modell, som i mangt og meget ligner voksenopplæringsmodellene man hadde for hjelpepleiere. Fylkeskommunen i Østfold har i mange år hatt tilbud om full voksenopplæring i skole, inklusive Vg3, i helsearbeidefaget. Vg3 i skole som alternativ til lære skal etter loven kun tilbys de som ikke får læreplass. I Østfold har man sett at det er

vanskelig for voksne å få lære plass, og tatt dette som utgangspunkt for å opprette et Vg3-tilbud i skole for voksne. Fylkeskommunen mener imidlertid den nye inntaksforskriften må kunne tolkes som at det er anledning til å lage en slik løsning. Man kjører nå tre Vg3-klasser for voksne med dette tilbudet. I tillegg finansierer fylkesmannen et eget tilbud i Fredrikstad kommune etter samme modell.

Den tredje ordningen for voksne er et samarbeid mellom Nav og fylkeskommunen, hvor arbeidssøkende sikres midler til livsopphold av Nav og midler til Vg1- og Vg2-kurs kurs fra fylkeskommunen. Modellen forutsetter samarbeid med en kommune som er villig til å stille lære plass for lærlingen.

Mange av de voksne søkerne til voksenopplæringen i Østfold har minoritetsspråklig bakgrunn. Erfaringsmessig sliter mange av dem med å gjennomføre norsk utdanning. Ut fra behovet for helsefagarbeidere har fylkeskommunen derfor etablert et eget forkurs i språk for de med svake forkunnskaper. Disse er garantert et fullstendig opplæringsløp. Det er imidlertid utfordringer i forhold til kravet om at søkerne må ha voksenrett. Mange minoritetsspråklige har gjennomført en eller annen form for videregående opplæring i eget land, men uten at denne er kompetansegivende i Norge. De har dermed i utgangspunktet ikke rett til helsefagarbeiderutdanning.

### **3.4.2 Sarpsborg**

Sarpsborg er en bykommune med i overkant av 54 000 innbyggere. Kommunen har om lag 4000 ansatte fordelt på ca. 3000 årsverk. Rådmannen har fem kommunesjefer under seg, og disse har ansvaret for hvert sitt tjenesteområde, ansvaret for lærlingene ligger i en av disse, HR-avdelingen. I HR-avdelingen er det nærmere 95 årsverk. I tillegg til personal- og lederstøtte og lønn/personal er disse årsverkene fordelt på IKT, informasjon, kommuneadvokat og Servicetorget. Kommunen har omtrent samme utdanningsnivå i pleie og omsorg, som landet for øvrig, med omtrent 20 prosent sjukepleiere, 38 prosent helsefagarbeidere (e.l.) og 21 prosent pleieassistenter.

Sarpsborg kommune ansatte sine første lærlinger i forbindelse med reform 94. Etter reformen har det vært en tung og tverrpolitisk satsning på lærlinger, med hovedfokus på inntak av såkalte rettighetslærlinger.<sup>12</sup> I tillegg har Sarpsborg kommune fokusert på utdanning av ufaglærte ansatte i kommunen.

Tidligere hadde de kommunale virksomhetene selv ansvaret for ansettelse og inntak av lærlinger, men etter en gjennomgang av lærlingordningen i 2002/2003 ble dette ansvaret sentralisert og lagt under HR-avdelingen. I dag er det om lag 60 lærlinger i Sarpsborg kommune, men det er en politisk ambisjon om at antall lærlinger skal øke til 70 stykker. Lærlinggruppen består av rettighetslærlinger, Nav-lærlinger, lærlinger med tilpasset løp og YSK-lærlinger (yrkes- og studiekompetanse). I tillegg til de store fagene, helsearbeider og barne- og ungdomsarbeider, har Sarpsborg lærlinger innenfor kontorlag, feier, IKT-fag, aktivtør, institusjonskokk, bilfag, anleggsgartner og renholdsoperatør.

Ambisjonen om antall lærlinger blir vedtatt i forbindelse med budsjettarbeidet hvert år. Med denne ambisjonen følger det en økonomisk ramme i kommunebudsjettet. Budsjettet for 2014 ligger på seks millioner kroner netto, og lærlingtilskuddet som overføres fra opplæringskontoret utgjør 2,5 millioner kroner. Dette betyr at de totale lønnsutgiften knyttet til lærlinger i kommunen er lik 8,5 millioner kroner.

Begrunnelsen for inntak av lærlinger i Sarpsborg kommune er todelt. For det første gir kommunen uttrykk for at den har et ansvar for å gi ungdom et opplæringstilbud, dette uttrykkes blant annet ved at kommunen prioriterer ungdom bosatt i kommunen når de tar inn lærlinger. For det andre er inntaket av lærlinger også grunnlagt i et framtidig behov for flere fagarbeidere.

Sarpsborg kommune har en kompetansestrategi frem mot 2020, men dagens inntak av lærlinger er i liten grad basert på konkret framtidig kompetansebehov. Når kommunen sentralt fordeler lærlinger på

---

<sup>12</sup> Lærlinger mer ungdomsrett

de kommunale virksomhetene og innenfor de ulike fagfeltene er dette i hovedsak basert på virksomhetenes opplæringskapasitet. Slik det er i dag, vil de kommunale virksomhetene gjerne ha lærlinger. Spesielt innenfor de to store kommunale tjenestene, helse- og sosial og oppvekst, er etterspørselen etter lærlinger stor. Innenfor helse- og sosial har virksomhetslederne tradisjonelt vært mer opptatt av å rekruttere sykepleiere enn fagarbeidere, men de siste årene har virksomhetslederne blitt mer bevisste på behovet for fagarbeidere, noe som også har ført til større fokus på lærlinger.

Lærlingene ansettes gjennom en prosess ledet av personalavdelingen. Sarpsborg kommune benytter såkalte intervjugrupper til å velge ut kandidater til lærlingstillingene i kommunen. Disse intervjugruppene består av et utvalg fagpersoner fra de ulike kommunale virksomhetene. Etter at intervjugruppene har valgt ut aktuelle kandidater, kalles disse inn til intervju. Kriteriene for å bli kalt inn til intervju er karakterene i prosjekt til fordypning, lavt fravær og at kandidatene ikke har strøket i noen fag.

Lærlingene er ansatt ute i virksomhetene og må lønnes av virksomhetene, men virksomhetene får etterbetalt lønnskostnadene.

Kommunen peker på to fordeler ved å sentralisere administrasjonen av lærlingordningen. For det første, er det blitt enklere å få virksomhetene til å ta inn lærlinger. Blant de kommunale virksomhetene er etterspørselen etter lærlinger i dag større enn det kommunens økonomi tillater. Årsaken til dette er, som vi også skal komme tilbake til, at lærlingen relativt raskt blir sett på som en viktig ressurs, samtidig som det fra virksomhetens side er liten risiko tilknyttet det å ta inn lærlinger med en sentralisert ordning der lønnsutgifter til lærlinger blir tilbakeført. For det andre gjør den sentrale ordningen at det blir lettere å flytte lærlinger mellom virksomheter. Det er nødvendig at lærlingene ruller mellom virksomheter, for at de skal få den opplæringen de har krav på. På denne måten får lærlingene faglig variasjon, samtidig som at alle de kommunale virksomhetene får lærlinger.

## **Opplæringskontor**

Sarpsborg kommunen har vært medlem av Opplæringskontor for offentlig sektor (OKOS) lenge, informantene var noe usikre, men kunne i alle fall bekrefte at de har vært medlem siden 2000. Kommunen er i dag den største eieren i OKOS. Medlemskapet er en politisk avgjørelse, og kommunen har vurdert om det er fordelaktig å være medlem. De har kommet frem til at nytten av å være medlem er større enn kostnaden. Medlemskapet er også begrunnet i at de vil være med å bidra til en felles fagutdanning i kommunal sektor. I utgangspunktet tok OKOS 25 % av lærlingtilskuddet. Nå er det en todelt modell der OKOS tar 30 % av de første 20 lærlingene, og 25 % av resten. Dette betyr at Sarpsborg kommune, som en stor lærebedrift, får noe rabatt relativt til andre kommuner med færre lærlinger.

I hovedsak letter OKOS det administrative arbeidet til Sarpsborg kommune. Spesielt opp mot fylkeskommunen og fordeling av tilskudd. I tillegg bidrar OKOS med systematikk og struktur i opplæringen av lærlingene – dette gjelder opplæringshåndbøker, veiledning og oppfølging av lærlingene. OKOS bidrar også når det oppstår vanskelige saker med lærlinger. Totalt opplever kommunen at dette er nyttig, men det kan oppstå noen utfordringer. Sarpsborg kommune jobber også mye mot virksomhetene f.eks. i å bistå i rulleringsplanen, dette kan gjøre det noe uklart hvem som har hvilke roller for de ute i virksomhetene. De fleste virksomhetene vet når de skal ta kontakt med kommunen og når de skal kontakte OKOS, men noen har utelukkende kontakt med kommunen, som igjen tar kontakt med OKOS.

Sarpsborg kommune sier at de kunne greid seg uten OKOS, de har mange lærlinger og kunne prioritert ressurser til dette, men samarbeidet mellom kommunen og OKOS fungerer greit. Dersom kommunen ikke hadde vært medlem av OKOS, måtte de satt av større midler til arbeidet ut mot virksomhetene. Med de begrunnelser som nevnt over, har de likevel valgt å forbli medlem.



## Verdiskapning

Det er som nevnt hovedsakelig økonomi som begrenser inntaket av lærlinger. Sarpsborg kommune dekker 75 prosent av de totale lønnskostnadene fra sine frie midler, de siste 25 prosentene dekkes av lærlingtilskuddet som overføres fra OKOS. Opplæringskostnadene dekkes av virksomhetene selv.

Lærlingen kommer i utgangspunktet i tillegg til ordinær bemanning, men kommunen sentralt legger vekt på at de etter hvert kan bidra til verdiskapning ved å gjøre oppgaver som ellers ikke ville blitt gjort. Man kan også se for seg at lærlingen går inn og dekker fravær, noe som for eksempel kan gjøre at man kan sende en fast ansatt på kurs. Verdiskapning som begrep oppfattes ulikt. Kommunen kaller det verdiskapning når lærlingen går inn og dekker vakter. Kommunen sentralt ønsker i utgangspunktet ikke at lærlingene brukes slik det første året, og dette informeres virksomhetene om. Etter hvert kan lærlingene gå inn og dekke sykefravær og fravær pga. ferier. Kommunen har laget det de kaller et verdiskapningsskjema som lærlingene skal fylle ut når de dekker vakter. Potensielt kan dette skjemaet brukes til å synliggjøre lærlingenes bidrag for virksomhetsledere og politikere, men dette gjøres i liten grad. Det er heller ingen entydig holdning i kommunen sentralt om i hvor stor grad lærlingene skal dekke vakter. Kommunen sentralt mener imidlertid at opplæringen som lærlingene får er en form for verdiskapning i seg selv.

Mange lærlinger gir ifølge kommunen uttrykk for at de blir utnyttet i lærlingperioden. Det å gå inn som vikar, for eksempel, kan oppleves som at de blir brukt som billig arbeidskraft, og at dette likevel ikke betyr at de kan forvente seg full stilling etter læretida.

I følge kommunen er det spesielt en utfordring for helsefagarbeiderlærlingene å få arbeid etter fagprøven, de kan i utgangspunktet håpe på å få tilbud om en 20 % helgestilling etter læretiden.

Tidligere opplevde kommunen at virksomhetene var negative til å ta inn lærlinger, både på grunn av kostnadene og at det var vanskelig å synliggjøre verdiskapningen i budsjettene. Med nåværende system er virksomhetene blitt mer positive til å ta inn lærlinger. Lærlingene blir raskt sett på som en ekstra ressurs, og ettersom det er kommunen sentralt som har det overordnede ansvaret og tilbakefører lønnskostnader, medfører det ingen risiko å ha lærlinger.

## Erfaringer med ulike modeller for voksenopplæring

Det ansettes fremdeles mange ufaglærte i pleie- og omsorgssektoren. Mange av disse er personer som tilbys fast ansettelse etter fireårsregelen. Sarpsborg jobber med å knytte fireårsregelen til et krav om fagutdanning. Dette er også knyttet til det generelle utdanningsnivået i Sarpsborg kommune, og at kommunen føler et samfunnsansvar for å heve utdanningsnivået i kommunen. I dag er 21 prosent av årsverkene i pleie og omsorg definert som pleieassistenter, om man teller sysselsatte er tallet trolig høyere.<sup>13</sup>

Sarpsborg har to egne klasser for voksne som tar fagutdanning. En gruppe går på kurs på kvelden i regi av AOF. Dette er kandidater som sikter mot fagprøve etter praksiskandidatordningen. Disse kursene finansieres av kommunen. Gruppen består i hovedsak av ufaglærte med lang arbeidserfaring som må samle nok praksistimer til å få et fagbrev. I tillegg har Sarpsborg kommunen en klasse på Glemmen videregående skole. Denne klassen består av personer som mangler fag på videregående skole-nivå, og som kommer under andre kriterier enn praksiskandidatene, disse går på det som ofte kalles Vg3 i skole, som er et ettårig tilbud etter Vg2 som skal være nok til å gå opp til fagprøve. Som vi så av gjennomgangen av fagprøver i 4.1 er dette et tilbud som er svært uvanlig ellers i landet, men tilbys i Østfold.<sup>14</sup>

De som velger å ta disse utdanningene, er gjerne personer som har jobbet i helgestillinger noen år og som ønsker større stillinger. Kommunen har like gode erfaringer med begge oppleggene, og det viktigste for dem er at de ansatte får større kompetanse. Det var noen få voksenlærlinger i kommunen,

<sup>13</sup> Kostra oppgir kun årsverk for pleieassistenter

<sup>14</sup> Liknende ordninger finnes også i Møre og Romsdal og Vestfold

men omfanget var ikke stort, og primært var det lærlinger finansiert av Nav. Som vi så av gjennomgangen over, var det også relativt få voksenlærlinger i Østfold, relativt til Sogn og Fjordane.

## Virksomhetene

For å kartlegge de kommunale virksomhetenes erfaringer med lærlingordningen har vi gjennomført intervju med et sykehjem i Sarpsborg kommune.

Sykehjemmet består av fire sykehjemsavdelinger, i tillegg til hjemmetjeneste og bofellesskap. Av de med helsefaglig utdanning, er nærmere 35 prosent av de faste ansatte høyskoleutdannende (sykepleiere eller vernepleiere) mens 65 prosent er fagarbeidere. I tillegg har virksomheten noen assistenter i hjemmetjenesten og noen som dekker helgearbeid på sjukehjemmet. Virksomheten ansetter ingen pleieassistenter (ufaglærte) som ikke er i ett utdanningsløp. Dette utdanningsløpet kan være sjukepleierutdanning, for eksempel. Per tiden er det ni lærlinger med ungdomsrett ved sykehjemmet. Lærlingene er alle i helsearbeiderfaget, men virksomheten har også erfaring med lærlinger i flere fag (institusjonskokk og aktivitør). Antallet lærlinger har vokst de siste årene, noe som har sammenheng med at virksomheten også har vokst.

Motivasjonen for å ha lærlinger er tredelt. For det første er det et stort behov for fagarbeidere. For det andre har de kommunale virksomhetene et samfunnsansvar med tanke på å gi ungdom fra Sarpsborg og omegn et ordentlig opplæringstilbud. I tillegg mener sykehjemmet at de er gode på opplæring, både når det gjelder det faglige og det etiske. På forespørsel fra kommunen sentralt melder virksomheten hvert år inn hvor mange lærlinger de ønsker å ta inn. Vanligvis melder virksomheten at de ønsker to lærlinger per avdeling til kommunen sentralt. De ønsker altså å et inntak på seks lærlinger per år, og at det til enhver tid skal være tolv lærlinger med ungdomsrett tilknyttet virksomheten. Dette antallet blir bestemt av leder for virksomheten sammen med lederne for hver enkelt avdeling ved sykehjemmet. Det legges vekt på at lærlingene skal følges opp på en god måte. Med andre ord er det i hovedsak virksomhetens opplæringskapasitet som bestemmer inntaket av lærlinger. I tillegg til ungdomslærlingene har virksomheten et stort antall grupper i opplæring, som også skal ha oppfølging, veiledning og føle at de blir ivaretatt på en god måte. Dette er i hovedsak sjukepleierstudenter på praksis, men også elever i prosjekt til fordyping.

Etter at kommunen har mottatt virksomhetenes ønsker, fordeles ett gitt antall lærlinger på de ulike virksomhetene. Lærlingene i Sarpsborg kommune er ansatt sentralt, og leder for denne virksomheten var ikke med på å rekrutteringen og ansettelsen av disse. Det er ikke bestandig at kommunen kan tilby så mange lærlinger som virksomheten ønsker. Om dette skyldes økonomi eller at det ikke er mange nok kandidater er ikke leder for virksomheten sikker på.

Selv om lærlingene ansettes sentralt, er det virksomheten som har arbeidsgiveransvaret når de er ved virksomheten. Virksomheten betaler lønn mens lærling er hos dem. Når lærlingen er ferdig eller rullerer videre sender virksomheten inn refusjonsskjema til kommunen, og får refundert lønn. Når det gjelder tillegg (lørdag, søndag og kveld/natt), får virksomheten ca. 1 400 kroner i måneden per lærling. Disse 1 400 kronene dekker ikke tillegget fullt ut, og resten må virksomheten dekke selv. Stort sett dekker tilskuddene fra kommunen lønnsutgiftene tilknyttet lærlingene.

Lærlingene kommer alltid i tillegg til ordinær bemanning, og lærlingene følger turnusen til veileder. Dette betyr at verdiskapningen som lærlingen bidrar med i hovedsak er kvalitetsmessig og at den ikke synliggjøres i budsjettene. Offisielt skal lærlingene bidra med 50 % verdiskapning, men man mener lærlingene i varierende grad er i stand til å bidra med så mye. Virksomheten arbeider med å øke verdiskapningen som lærlingene bidrar med, men samtidig er det viktig at lærlingene får den opplæringen og oppfølgingen de trenger. Når lærlingen er trygg nok og veileder mener at lærlingen er klar for det, kan lærlingen gå inn og dekke fravær og ferier. Dette skal føres i egne verdiskapningsskjemaer og sendes inn til kommunen sentralt. I tillegg fremkommer det hvor mye man vurderer lærlingen har bidratt med i verdiskapningen når avdelingsleder rapporterer månedlig forbruk i forhold til budsjettet. Etersom kommunen sentralt dekker lønnsutgiftene knyttet til lærlingen, er det i de fleste tilfeller positivt for virksomheten å ha lærlinger, men det følger også med en del

kostnader knyttet til opplæring. Lærlingen skal på kurs, ha tid med veileder og så videre. Kostnaden knyttet til dette, dekkes av virksomheten selv.

Sykehjemmet ønsker å rekruttere lærlingene etter læretida. Utfordringen er at det ikke er store nok stillinger å tilby. Den vanligste stillingen å begynne i er en helgestilling, som tilsvarer ca. 20 prosent. Det er som regel mulig for den nye fagarbeideren og ta ekstra vakter for å fylle opp. Etter hvert vil stillingen bli større, men det kan ta lang tid. Det er ofte fireårsregelen som hindrer at man kan gi lærlingene større stillinger med en gang.<sup>15</sup> Fireårsregelen virker begrensende i den forstand at det blir vanskelig for virksomheten å ansette de personene man ønsker. Samtidig er også sånn at de ansatte som gjerne opparbeider seg rett til større stillinger, også er ansatte man ønsker å beholde.

Grunnen til at man ikke kan tilby større stillinger er i hovedsak presset økonomi. Dette gjør at det er vanskelig å gå ut over de faste hjemlene ved virksomheten. Sykehjemmet har ansatt folk innenfor sine rammer, og veldig mange er ansatt i uønskede deltidsstillinger. Dermed er det problematisk å ansette unge fagarbeidere i fulle stillinger. Samtidig ser ledelsen ved sykehjemmet at behovet for fagfolk er stort. Virksomheten ønsker altså å rekruttere lærlinger fordi man både ser et behov i dag, og et økt behov i fremtiden. I dag hemmes man på den ene siden av arbeidsmiljøloven og presset økonomi på den andre siden. Dermed oppstår det et paradoks, der virksomheten mister fagarbeidere samtidig som behovet for rekruttering er stort.

Virksomheten har en kontaktperson i opplæringskontoret. Dersom lærlingen leverer egenmelding sendes det kopi til opplæringskontoret. Dersom det er noen vanskeligheter er det også naturlig å ta kontakt med opplæringskontoret. De gangene det gjelder noe med tanke på antall lærlinger, struktur, fordeling og slik ting er det vanligvis kommunen man tar kontakt med. Hvis lærlingen mistrives eller det er andre problemer tar virksomheten kontakt med OKOS. Når det gjelder faglig arbeid, har leder inntrykk av at det er lite av dette. Virksomheten har ingenting å utsette på samarbeidet med OKOS, men det er lite kontakt i det daglige.

### **3.4.3 Fredrikstad**

Fredrikstad er en av landets største kommuner med ca. 78 000 innbyggere. Som Sarpsborg kommune startet Fredrikstad kommune med lærlinger i 1994. I tillegg til helsefagarbeidere og barne- og ungdomsarbeidere, har kommunen lærlinger innenfor aktivitetør, kontorlag, institusjonskokk og feier. Per tiden er det om lag 75 lærlinger i Fredrikstad kommune. Dette tallet inkluderer rettighetslærlinger, Nav-lærlinger og YSK-lærlinger. Kommunen har omtrent 4600 årsverk, hvorav drøyt 40 prosent jobber i pleie og omsorg. I pleie og omsorg har kommunen noe lavere andel helsefagarbeidere (e.l.) enn i Sarpsborg (31 sammenlignet med 38 prosent). Andelen sjukepleiere er det samme som i Sarpsborg (20 prosent), men Fredrikstad har noe høyere andel pleieassistenter (25 mot 21 prosent).

Antallet lærlinger bestemmes både ut i fra politiske mål og virksomhetenes behov. Det politiske målet er at det skal være 81 lærlinger ansatt i kommunen. Det er tverrpolitisk enighet om lærlingordningen, men samtidig begrenses den av ulike politiske prioriteringer og den økonomiske situasjonen i kommunen. Lærlingene i Fredrikstad kommune får lønn etter den sentrale tariffavtalen, og lærlingtilskuddet dekker om lag 30 prosent av lønna. Dette betyr at 2/3 av lønnskostnadene tilknyttet lærlingene må finansieres over kommunalbudsjettet.

Kommunen har to ansatte sentralt i kommunen som jobber direkte med lærlinger. En personalkonsulent som arbeider mest med det administrative og en fagkonsulent som jobber spesielt med helsefaget. Disse har ansvaret for å fordele det politisk bestemte antallet lærlinger på de ulike kommunale virksomhetene. Deretter bestemmer virksomhetene hvor mange lærlinger de ønsker å ta inn, noe som avhenger av hvor mange virksomhetene mener er kvalifiserte. I 2013 hadde kommunen sentralt bestemt av helsefag kunne få 20 lærlinger, men virksomhetene fant bare 17 kvalifiserte kandidater blant søknadene.

---

<sup>15</sup> Fireårsstillingen sier at faste ansatte etter fire år i fast stilling har rett til å få utvidet stillingen sin tilsvarende snittet av alle ekstravaktene de tatt utover stillingsprosenten de har i utgangspunktet.

Det er uklart hva som bestemmer virksomhetenes behov, men kommunen sentralt mener at behovet i hovedsak bestemmes av virksomhetenes opplæringskapasitet. Det er ingen direkte kobling mellom inntaket av lærlinger og rekrutteringsbehov, ettersom det ikke har blitt gjort noen kartlegging av rekrutteringsbehovet i kommunen. Derimot har Fredrikstad kommune knyttet lærlingordningen opp mot hva som rekrutteres av fagkompetanse mer generelt. Kommunen tar inn lærlinger i fag der de vurderer at fagkompetanse trengs i framtida. Dette er en holdning som diskuteres med fylkeskommunen, ettersom fylkeskommunen mener at Fredrikstad kommune må ta et større samfunnsansvar.

I likhet med Sarpsborg er de kommunale virksomhetene med på ansettelsesprosessen rundt lærlingene. Fredrikstad kommune har en sentral ansettelseskomite, som består av tre virksomhetsledere i helsefag og tre virksomhetsledere i barne- og ungdomssektoren. Komiteen kaller kandidater inn til intervju basert på de søknadene som har kommet inn, og ansetter felles. Vanligvis ansetter Fredrikstad kommune ca. 1/3 av de som søker lærlingplass innenfor barne- og ungdomsarbeiderfag. Innenfor helsearbeiderfag får omtrent alle som søker, tilbud om lærlingplass.

En utfordring Fredrikstad kommune står ovenfor, er at lærlingene har problemer med å få faste- og store stillinger etter lærlingperioden. De ønsker derfor ikke å oppfordre for mange til å søke, samtidig som at det er viktig for Fredrikstad kommune å få så gode søkere som mulig til lærlingplassene i kommunen. Kommunen prioriterer lærlinger med ungdomsrett. Hovedårsaken til dette er lærlingtilskuddet som følger disse lærlingene.

For å få bedre oversikt over behovet for arbeidskraft og overtallighet i kommunen, har Fredrikstad kommune bestemt at rekruttering og ansettelser skal styres sentralt. Dette har gitt Fredrikstad kommune mulighet til å vedta at lærlinger i kommune har fortrinnsrett på ledige stillinger i kommunen (ansettelsesreglementet). Denne fortrinnsretten går foran ansiennitetsprinsippet, men lærlingene har ikke fortrinnsrett foran ufaglærte i deltidsstillinger (fireårsregelen). Videre sier vedtaket heller ikke noe om stillingsprosent.

## **Opplæringskontor**

Fredrikstad kommune var tidligere medlem av OKOS, men meldte seg ut i 2000. Årsaken til at kommunen gikk ut, var at man mente at man kunne følge opp lærlingene både billigere og bedre selv. Tidligere var det ikke et skille mellom lærekontrakt og arbeidsavtale, men etter at dette kom opplevde kommunene at arbeidsoppgavene vedrørende lærlinger ble flere. Grunnen til dette er at OKOS kun forholder seg til lærekontrakten, mens mye av det faktiske arbeidet ligger i arbeidsavtalen. Lærekontrakten skal sikre faglig fremdrift, slik at lærlingene når de kompetansemålene som ligger i læreplanen. Dette har Fredrikstad kommune laget et eget system på, som nå er innarbeidet og går mer eller mindre av seg selv. Arbeidet som gjøres med tanke på lønn, personalansvar, osv. må kommunene gjøre selv uavhengig av om de er medlem av et opplæringskontor eller ikke.

Fredrikstad kommune har valgt å legge det faglige ansvaret for lærlingene ut til virksomhetene, men kommuneadministrasjonen kan også være faglig støtte. I administrasjonen er det en sykepleier som er faglig rådgiver for helsefagarbeiderne og en førskolelærer som har ansvaret for lærlingene i barne- og ungdomsarbeiderfaget. Kommuneadministrasjonen tar inn faglig ledere og instruktører på kurs, og reiser ut til virksomhetene når det er problemer. Fredrikstad kommune har en og ½ stilling i personalavdelingen som utelukkende arbeider med lærlingene, og på den måten ivaretar lærlingordningen i kommunen. De har likevel ikke valgt å organisere arbeidet som eget opplæringskontor, men de er en del av personalavdelingen.

I motsetning til Sarpsborg har Fredrikstad kontakt med fylkeskommunene flere ganger i uka, både formelt og uformelt. Fylkeskommunene kommer en gang i året for revisjon. Da kvalitetssikrer de at Fredrikstad kommune har halvårsamtaler med lærlingene, har opplæringsystemer og systemer for kvalitetssikring. I tillegg sender kommunen oversikt over tilstanden i Fredrikstad kommune en gang i året. Kontakten med fylkeskommunen er svært nyttig, men det kan være utfordrende at fylkeskommunen i stor grad forholder seg til opplæringskontoret når det gjelder lærlinger i offentlig

sektor. Fylkeskommunene har blant annet møter med opplæringskontorene, der kommunen har opplevd å ikke bli invitert. Dette gjør at ansatte i kommunen til tider opplever at de blir glemt.

## **Verdiskapning**

Lærlingene er ansatt i virksomhetene. Virksomhetene får lønnstilskudd, men kommunen dekker ikke variable tillegg (kveld og helg). De ordinære lønnsutgiftene tilknyttet lærlingene blir ført på virksomhetenes budsjett, men lønnsutgiftene overføres fra kommunen sentralt. I tillegg til å dekke variable tillegg, må virksomhetene betale en godtgjøring på 10 000 kroner i året til instruktørene. Dette gjøres for å sikre at opplæringen er god. Fredrikstad kommune vil ikke flytte lærlingstilskudd og lønnsutgifter ut til virksomhetene, ettersom virksomhetene allerede belastes med opplæringsdelen.

Lærlingene kommer i tillegg til ordinær bemanning. Verdiskapningen skjer altså ved at virksomhetene får ekstra ressurser. Dette veier opp for opplæringskostnadene tilknyttet lærlingene. Dersom virksomhetene i tillegg skulle dekket lønnskostnader selv, ville ifølge kommunen ikke den verdiskapningen lærlingen bidrar med veie opp for kostnadene. Dermed ville det blitt svært vanskelig å få virksomhetene til å ta inn lærlinger. Fredrikstad kommune opplever at de er avhengige av å dekke lønnskostnader for å få virksomhetene til å ta inn lærlinger.

Synliggjøring av verdiskapning gjøres i liten grad i Fredrikstad kommune. Kommunen er redd for at dersom fokuset på verdiskapningsdelen blir for stort, vil virksomhetene utnyttet dette. I følge kunnskapsløftet skal lærlingene ha tilpasset opplæring. Dette betyr at lærlinger som trenger mye opplæring skal få det. Samtidig oppfordrer Fredrikstad kommune lærlingene til å ta vikartimer. Dette er også en del av verdiskapningen, som lærlingen får betalt for, og det er veldig god læring. I slikt system krever på den andre siden gode instruktører, som kan avgjøre hva som er best for lærlingen.

Det er en utfordring at mange instruktører er veldig opptatt av at lærlingene skal gå på topp av den ordinære bemanningen. Som i Sarpsborg, opplever kommunen at lærlinger hevder at de blir brukt for mye på praksisplassen, men kommunen har inntrykk av at de fleste lærlingene har tid til å gjøre det teoarbeidet de skal igjennom. Dermed skal ikke dette være et problem at de blir utnyttet av virksomhetene. Det er vanskelig for kommunen sentralt å si noe om hvor denne holdningen blant lærlingene kommer fra, men det kan være relatert til at mange instruktører er veldig fokusert på at lærlingene kommer i tillegg til ordinær bemanning.

Lærlingene er i liten grad ansatt i store stillinger ett år etter at de tok fagprøvene. En liten andel har stillinger på f.eks. 13 prosent, mens resten jobber på rammeavtaler (dvs. at de er vikarer). Kommunen ser at de får lønn, men det er ingen som har faste stillinger. Det har vært forsøkt med et administrativt vedtak om at alle som arbeider innenfor sektoren skal ha minst 50 prosent stilling, men da må de jobbe mer enn 25 timer i helgene – det har vist seg å være utfordrende, man må ha noen deltidsstillinger for å få helgeturnusen til å gå opp.

## **Erfaringer med ulike modeller for voksenopplæring**

De siste årene har Fredrikstad kommune hatt et fokus på opplæring av ufaglærte assistenter, og mange av disse ønsker seg også opplæringsplass. Kommunen tilbyr både kurs til praksiskandidater og tilnærmet ordinære videregående som inkluderer Vg1, Vg2 og/eller Vg3. Målet for begge former for opplæring er fagprøve. Det som avgjør hva man får tilbud om er hvor mye praksis man har. Praksiskandidatene er de som har minst 5000 timer praksis ved oppstart, og skal samle 8700 timer. De videregående kursene tas i komprimert løp over to år, og er for de som har lite praksis (mindre enn 5000 timer ved oppstart). Fredrikstad har relativt gode erfaringer med begge disse ordningene. Tradisjonell Vg3 i skole, altså tilbudet til de unge elevene som ikke får lærlingplass, fungerer ikke bra. Rundt 80 prosent av disse stryker på fagprøven. Vg3 i skole for voksne, opplever de derimot fungerer bra. Kommunen er heller ikke veldig fornøyd med YSK-ordningen. YSK-lærlingene blir, i liten grad, i kommunen etter at de er ferdig – de går videre til høyere utdanning. Kommunen bruker ressurser på opplæring av voksne, og det er dermed viktig at de personene som får tilrettelagt opplæring blir i kommunen etter at de har tatt utdanning.

## Virksomhetene

Vi gjennomførte intervju på en kommunal skole, ved SFO-leder. Skolefritidsordningen består av to avdelinger med ni ansatte, og ca. 100 barn. De ansatte er fordelt på fem årsverk, og benyttes både i skolen og i SFO, dette betyr at man stort sett kan tilby fulle stillinger til ansatte på SFO. Alle som ønsker det er i full stilling. Fire av de ansatte er barne- og ungdomsarbeidere, og to tar relevant utdanning på høyskolenivå ved siden av jobben. Leder for SFO, som er utdannet barnehagelærer, fungerer hovedsakelig som administrativ leder, og ser en klar sammenheng mellom fagkompetanse i staben og at avdelingene i praksis er selvdrevne.

Skolefritidsordning har hatt lærlinger siden 2003, og har vanligvis en lærling av gangen. Antallet bestemmes av ledelsen som vurderer behovet. Bemanningen er knapp og lærlingen er en ekstra ressurs. I praksis er SFO helt avhengig av lærlingen, for eksempel med tanke på vikarsituasjonen. Etter kort tid fungerer lærlingen like godt som den faste staben, og lærlingen kan gå inn som vikar ved behov. På kostnadssiden må virksomheten selv dekke opplæring knyttet til lærlingen. Dermed er det viktig å finne det rette teamet, hvilket trinn som trenger lærling og hvem som er villige til å ta imot en lærling. Stort sett utgjør lærlingen en viktig ekstra ressurs, og dersom det ikke fungerer krever virksomheten møte med kommunen med en gang.

Når lærlingen kommer til SFO har den (som regel) vært i barnehage i ett år, og skal etter planen være ved skolen i ni måneder. Det er virksomhetslederne i barnehagene som er faglige ledere også når lærlingen er i SFO, og det er deres oppgave å finne en læreplan i skolen. Leder ved SFO er instruktør, men i praksis delegeres dette til barne- og ungdomsarbeiderne på SFO. De kjenner faget god, og jobber tett med lærlingene hver dag.

Slik lederen opplever det fungerer det praktiske rundt lærlingordningen ganske godt, men dette kan variere fra sted til sted. Lærlingene er, slik lederen oppfatter det, ansatt sentralt i kommunen, og kommer alltid i tillegg til ordinær bemanning. Lønna går med andre ord ikke på skolens budsjett. Personalavdelingen i kommunen har ansvaret for økonomien, og i tillegg blir alt som har med sykefravær, ferie, osv. videresendt fra SFO til de faglige lederne i barnehagene. Det er altså de faglige lederne i barnehagene som har arbeidsgiveransvar for lærlingene, og det er også disse som har ansvaret for å følge opp lærlingene og passe på at de får den opplæringen de trenger. Denne avstanden til faglig leder kan være en utfordring. Det fungerer likevel stort sett godt, mye på grunn av faglig gode instruktører ved skolen.

Det eneste formelle SFO har ansvaret for er lærlingenes halvårssamtaler. Samtalen gjøres av leder ved SFO sammen med barne- og ungdomsarbeideren som har ansvaret for lærlingen. Det finnes en plan for hva lærlingene skal igjennom for å nå kompetansemål. Førrige lærling ved SFO utarbeidet ingenting skriftlig, men utførte alle arbeidsoppgaver ved SFO til punkt og prikke. Det er da kommunen sentralt sammen faglig leder som avgjør om dette er tilstrekkelig.

Virksomhetene kan si nei til lærlinger, og lederen ved SFO har inntrykk av at det er flere virksomheter som sier nei til lærlinger enn ja. Det er spesielt for denne skolefritidsordningen at lærlingene går fulle dager. For at lærlingene skal kunne gå fulle dager er man helt avhengige av et tett samarbeid mellom skole og SFO. Det er nærmest en forutsetning at skolen og SFO utgjør en felles virksomhet for at det skal fungere med lærlinger.

Ettersom SFO er avhengig av foreldrebetaling for å drifte, må tilbudet være godt. Dette har også betydning for hvordan de tenker rekruttering. For ti år siden fungerte SFO ved skolen mer som oppbevaring, men de siste årene har det faglige nivået økt. Dette har klar sammenheng med utviklingen av barne- og ungdomsarbeiderfaget. Tilbudet blir vesentlig bedre når de ansatte har faglig kompetanse. De siste fire årene har SFO ikke ansatt noen som ikke er barne- og ungdomsarbeider. Kostnadene ved å kun ansette faglærte er noe høyere, men verdiskapningen og effektiviteten er mye større på sikt. SFO kan likevel ikke garantere lærlingene fast stilling etter lærlingperioden, så fremt det ikke er noen stilling utlyst. Lærlingene må da søke på samme grunnlag som andre utenifra, men stiller sterkere dersom kompetansen er lik. På den andre siden har alle tidligere lærlinger ved SFO fått fast

jobb i kommunen, men ikke nødvendigvis på denne skolen (de har fått fast ansettelse i barnehager). En av de fire barne- og ungdomsarbeiderne som jobber ved virksomheten har tidligere vært lærling der. Det er likevel en utfordring at det stadig vekk er overtallighet i skolesektoren i Fredrikstad, noe som kan gjøre det vanskelig å prioritere slik de vil ved ansettelser.

Driften av SFO er prisdrevet ressurser fra år til år, som igjen er knyttet til antall barn. Egenandelen dekker lønn til de ansatte, og økonomisk går det helt i balanse. Dette gjør likevel at man har lite fleksibilitet. Det at lærlinger kommer inn, og etter hvert bidrar i barnegruppa, gjør at kvaliteten på tilbudet blir bedre, og fleksibiliteten blir noe større.

SFO har noen voksne som er ufaglærte. En holder på å ta fagutdanningen, og mangler bare fagprøven. De som mangler fagutdanningen, får tilbud om kurs hos AOF gjennom kommunen (det vil si eksamensforberedende kurs for praksiskandidater). Virksomheten har nå politikk på at de ansetter ingen som ikke er barne- og ungdomsarbeider. Dette er et krav de innførte for fire år siden. Virksomheten hadde ikke erfaring med voksne lærlinger.

## 3.5 Oslo kommune

Etter noen år med relativt lavt inntak av lærlinger, er det i Oslo en ny offensiv i politikken for lærlinger. Det er bred, politisk støtte til at landets største arbeidsgiver må ha et lærlinginntak mer i tråd med antall ansatte og rekrutteringsbehovet framover. Før en kom dit har imidlertid kommunen gjort en del svinger i lærlingpolitikken. Som bakgrunn dagens situasjon og vurderinger, skal vi se litt på utviklingen i rekrutteringen av lærlinger i Oslo, med hovedvekt på helse- og oppvekstsektoren i kommunen.

### 3.5.1 Tradisjon for utenbys rekruttering og få Oslo-ungdommer

For å forstå lærling-rekruttering i Oslo, er det viktig å kjenne litt til den historiske utviklingen av arbeids- og utdanningsmarkedet i hovedstaden. Et større utbud av jobber og et bredere utdanningstilbud enn i noen annen by, har preget både byens innbyggere og tilflytningsmønstrene. Oslo-ungdom har hatt flere valgmuligheter enn de fleste, og har liten tradisjon for å søke seg mot jobber i den nedre del av statushierarkiet. Edvard Bull (1966) viser at 83 prosent av svennene i de største håndverksfagene i byen i 1890 kom utenbys fra. Innflytterne fordelte seg på fagene etter et hierarki. Bare det mest attraktive faget, som var boktrykker, hadde et tilnærmet flertall Oslo-ungdom. I alle andre fag var det slik at innflytterne var i flertall. I det minst attraktive faget, nemlig skredderfaget, utgjorde innflytterne hele 95 prosent. Den dag i dag er det slik at en betydelig andel av lærlingene i Oslo kommer utenbys fra.

Den mest typiske innflytteren til Oslo har historisk sett ikke vært en ung mann, men ei jente fra landsbygda som søkte seg til byen, og de fleste havnet fram til annen verdenskrig i hushjelpsyrket (Kjeldstadli 1990). Det går en direkte linje fra denne arbeidsinnvandringen til den som etter hvert kom til å prege pleie- og omsorgsarbeidet, og da hjelpepleierutdanningen ble etablert på 1960-tallet ble også den dominert av jenter utenbys fra (Homme og Høst 2008). Et viktig virkemiddel for å rekruttere og holde på folk fra distriktene var etableringen av personalboliger. Så sent som i 2001 hadde kommunen 2700 personalboliger, hvorav svært mange knyttet til pleie- og omsorgsinstitusjonene (Medbye og Langsether 2006). I tillegg kom at menighetene, som også drev sykehjem, hadde egne personalboliger. I dag er personalboligene stort sett solgt (ibid.).

Rekrutteringen av innflyttere fra distriktene til pleie- og omsorgssektoren er nå svært liten sammenlignet med tidligere. Dette har nok flere forklaringer. Pleie- og omsorgstjenesten er etter hvert bygget ut i de fleste kommuner og tilbyr jobber minst på samme vilkår som i hovedstaden, men i områder med langt lavere leveomkostninger. I tillegg er det videregående utdanningssystemet lagt om. Mens den tidligere hjelpepleierutdanningen i stor grad rekrutterte litt eldre ungdom og voksne, gjorde Reform 94 alle de videregående yrkesopplæringene til rene ungdomsutdanninger. De ble også gjort fylkesvise, ved at fylkeskommunen nå er forpliktet til å holde sine egne ungdommer med utdanning. Målgruppen for rekrutteringen til dagens helsefagarbeiderutdanning og også barne- og

ungdomsutdanningen i videregående skole er således snevret inn til å omfatte ungdom fra Oslo, og det er en målgruppe som tidligere i liten grad har vært interessert i disse utdanningene. For Oslo kommune som lærebedrift vil også kommunetilhørighet være et sentralt rekrutteringskriterium.

### 3.5.2 Reform 94

Da Oslo implementerte Reform 94 satset man stort på lærlinger. Det ble etablert et eget opplæringskontor på sentralt nivå i kommunen, som etter hvert fikk navnet Lærlingetaten. Lærlinginntaket ble praktisert slik at man ansatte lærlingene i denne etaten, og lønnet dem over budsjettet denne etaten fikk av kommunen. Det i seg selv medførte at man prioriterte ungdom som hører til i kommunen.

Deretter ble lærlingene formidlet «gratis» til bydeler og etater som man anså kunne gi disse en tilfredsstillende opplæring. Tjenestestedene som tok inn lærlinger fikk altså en gratis lærling, og de fikk i tillegg overført hele lærlingtilskuddet fra staten. Dette kunne benyttes til å dekke veiledning og oppfølging av lærlingene. For tjenestestedene ga dette et klart signal om at lærlinger var personer under utdanning. Man fikk dem gratis utlånt av kommunen sentralt og skulle i motytelse lære dem opp, på samme måte som man fra før hadde for eksempel førskolelærer- og sykepleierstudenter, og hjelpepleierelever. Lærlingenes lønn var ikke noe tjenestestedene befattet seg med, så heller ikke på dette området skilte de seg fra elevene, sett fra tjenestestedet sin side.

Tilbudet fra kommunen om betalte lærlinger var såpass attraktivt at etterspørselen fra bydelene var langt høyere enn det var søkere. Interessen fra Oslo-ungdom for å søke fagopplæring var imidlertid ikke særlig stor. I det nye omsorgsarbeiderfaget ble det i 1996 rekruttert kun syv lærlinger blant elevene med rett, mens det ble rekruttert ytterligere 45 som var litt eldre<sup>16</sup>. I barne- og ungdomsfaget ble det rekruttert flere, 59 med ungdomsrett og 18 litt eldre lærlinger. For omsorgsfaget dekket ikke antall lærlinger, selv inkludert de eldre, mer enn om lag 10 prosent av rekrutteringsbehovet for faglært personale i sektoren.

Lærlingetaten var i sin tid Norges største opplæringskontor med i underkant av 20 ansatte på det meste. Etter noen år fant Oslo Kommune ut at de ikke lengre ville dekke lønnsutgiftene til et så stort kontor og samtidig lønn til lærlingene. De besluttet seg derfor i 2004 for å legge ned opplæringskontoret og desentralisere ansvaret for å rekruttere lærlinger til bydelene og virksomhetene. Resultatet av denne endringen var at rekrutteringen av lærlinger gikk dramatisk ned (tabell 3.6). Lærlingordningen hadde tydeligvis ikke slått rot på den måten at den hadde etablert noe fundament i stillingsstruktur og økonomi i de enkelte virksomhetene. Når disse ikke lengre fikk seg tilført lærlinger fra kommunen sentralt, tok de heller ikke noe eget initiativ til å etterspørre eller rekruttere noen.

**Tabell 3.6 Lærlinginntak Oslo Kommune utvalgte år 1994-2013**

1996	2004	2007	2008	2009	2010	2011	2013
185	53	77	72	105	127	124	146

Kilde: Oslo Kommune, Byrådsavdeling for kultur og utdanning

Som tallene viser var det en kraftig nedgang i rekrutteringen av lærlinger i 2004. Dermed var søkningen på læreplasser plutselig blitt større enn tilbudet, og det måtte settes i gang vg3-klasser i skole som alternativ til læreplass.

Det sterke fallet i lærlinginntaket gjorde at man modifiserte politikken med å overlate ansvaret til virksomhetene. Fra 2007 innførte kommunen et eget lærlingtilskudd fra Oslo kommune sentralt på 4500 kroner, for lærlinger med opplæringsrett. Selv om dette bidro til flere lærlinger, ble det etter hvert klarere at det var søkningen som kanskje var det største problemet. For å fange opp en bredere

<sup>16</sup> KUF 1996



søkergruppe, utvidet man i 2010 ordningen til også gjelde voksne med utdanningsrett<sup>17</sup>. Betingelsen var at man er hjemmehørende i Oslo, noe som igjen understreker det særegne med fagopplæring i kommunesektoren, som også bærer preg av velferdspolitik for egne innbyggere (Michelsen og Høst 1996). Den nye endringen har trolig bidratt til at man fikk en gradvis økning i inntaket fra 53 i 2004 til 146 i 2014. De ulike endringene Oslo har gjort i sine retningslinjer for lærlinginntak kan generelt sett se ut til å falle sammen med samtidige endringer i tallet på rekrutterte lærlinger (tabell 3.6).

### **3.5.3 2011: Ny satsing på lærlinger i Oslo kommune**

I 2011 ble det lagt fram en plan for økt inntak av lærlinger for bystyret. I denne anbefaler byrådet at det settes et mål om å øke lærlingrekrutteringen fra rundt 130 i 2010 til 355 i 2015. De aller fleste lærlingene skal komme i helsearbeiderfaget (207) og barne- og ungdomsfaget (75), men det er også satt et mål om i underkant av 40 lærlinger i henholdsvis tekniske fag og kontor/IKT. Byrådet vil innarbeide rekruttering av lærlinger i de personalpolitiske retningslinjene, og ønsker at lærlinger skal prioriteres ved ansettelse. Tallet på 355 lærlinger er brutt ned på mål for hver enkelt bydel samt etatene (sykehjem, utdanning, miljø og samferdsel, bymiljø.). Disse får måltall for lærlinginntak som oppdragsbeskrivelser i forbindelse med budsjettet. Det er altså ikke noe direkte pålegg, men sterke føringer om å ta inn lærlinger.

Måltallene er ikke fremkommet som følge av noen systematisk gjennomgang av rekrutteringsbehov i hver enkelt bydels eller etats tjenester. I stedet er det begrunnet mer generelt, blant annet ut fra arbeidet for å øke gjennomføringen i videregående skole, og med eldrebølgen som vil gi behov for en økning i pleie- og omsorgstjenestene i årene som kommer.

Man innser allerede nå at det blir vanskelig å nå måltallet for nye lærlinger, særlig når det gjelder helsefagarbeidere. Den mest åpenbare årsaken er at dette ligger langt over dagens elevtall i skolen. For å øke rekrutteringen til skolen, har man gitt en erklæring om at alle elever i helse- og oppvekstfag som ønsker lære plass i kommunen, skal få dette. Søkningen er økt til 97 i helsearbeiderfaget i 2014, men disse skal gjennom intervju og vurdering før man ser hvor mange som faktisk blir lærlinger. På samme måte vil det være ansettelsesprosesser i tekniske etater, i utdanningsetaten og i bydelene. Vi skal nedenfor se nærmere på hvordan disse forholder seg til rekrutteringen av lærlinger.

#### **Vann- og avløpsetaten**

Vann- og avløpsetaten har stillinger som er relevante for både tekniske fag som industrimontør, kjemi prosessfaget og vei- og anleggsgfaget, og fag som kontor- og administrasjonsfaget og IKT servicefaget. De har i dag et lite antall lærlinger som er rekruttert gjennom opplæringskontoret Byggopp og Opplæringskontoret for industrifag (OKIO). Etaten rekrutterer og følger opp lærlingene med bistand fra opplæringskontorene. Etaten mener imidlertid man kan ta ansvaret selv og vurderer å overta arbeidet med oppfølgingen av lærlingene i sin helhet. I motsetning til andre virksomheter i kommunen ser man ikke på det å ta inn lærlingene som en utgift det er urimelig at man dekker lokalt.

Vann- og avløpsetaten har fått et mål for antall lærlingen sentralt fra på 11, mens de i dag har 3-5 lærlinger. Etaten er positiv til å rekruttere, og vurderer også at de har muligheter til å ta inn lærlinger. Arbeidsstokken består av 20-25 prosent med høyere utdanning, hvorav mange ingeniører, mens resten fordeler seg på faglærte og ufaglærte. De faglærte stillingene besettes enten av eksterne, av internt opplærte praksiskandidater (veldig få), lærlinger eller i siste instans ufaglærte. Etaten har 120 stillinger i kategorier der det ikke stilles krav til formalutdanning utover grunnskole (driftstekniker og spesialarbeider). Videre har den ca. 80 fagarbeiderstillinger der det er krav til fagbrev, men hvor det hender at søkere uten fagbrev blir ansatt.

Kontorfaget er ikke noe «must» i kontorstillinger, snarere er det vanskelig å finne stillinger til disse når de er ferdige med læretiden. Heller ikke anser man IKT servicefaget som noen nødvendighet for IKT-jobber. Dette stiller seg annerledes for fagene industrimontør og vei- og anleggsgfaget der rekruttering

<sup>17</sup> Rundskriv 12/2010 Oslo Kommune

til fag/bransje fremdeles er viktig, spesielt i en tid da mange ansatte går av med pensjon. Måltallet på 11 nye lærlinger er utledet av sentrale mål, og har således ingen konkret forankring i etatens vurderinger av egne rekrutteringsbehov. Selv om man anser målet på 11 for urealistisk på kort sikt, ser man likevel generelt sett at man har behov for å rekruttere og at lærlingordningen kan være en god måte å gjøre dette på. Man har tidligere hatt nærmest en automatikk i at lærlinger blir ansatt etter læretiden, men vil revurdere denne praksisen ettersom man blir mer eller mindre pålagt å ta inn flere og etter andre kriterier. Mens man tidligere i større grad fulgte en norm fra privat sektor om rekruttere for eget og bransjens behov, betyr måltallet en vridning i retning mer generelle opplæringsbehov for ungdom. Siden lærlingordningen og yrkesutdanning står relativt svakt i Oslo, har man et begrenset antall søkere å velge blant. Ønsket hadde derfor vært å gjøre mer som andre bedrifter i Oslo, å rekruttere utenbys. I noen fag må man gjøre dette, fordi det ikke finnes klasser eller søkere fra Oslo-skolen.

## Sykehjemsetaten

Sykehjemsetaten er den virksomheten som har fått det største måltallet for antall nye lærlinger. I 2013 tok de inn 18. For 2014 har de gitt tilbud om læreplass til 50 av 97 søkere, mens målet for 2015 er på 110 lærlinger. Byrådets linje er at alle søkere som er kvalifisert skal gis tilbud om læreplass i barne- og ungdomsarbeiderfaget og helsearbeiderfaget<sup>18</sup>. Mange ble avvist, fordi de hadde strykkarakter, blant annet i norsk. Stryk i andre fag ser man mer lempelig på. Det vurderes som tøft å nå målet om 110 lærlinger i 2015. I så fall må hver av de 24 sykehjemmene som er godkjente som lærebedrifter ta inn fire lærlinger hver.

Byrådet har avsatt 1,5 millioner kroner i en styrket koordineringsfunksjon for lærlinger i Sykehjemsetaten. De jobber både opp mot sykehjemmene som lærebedrifter for å øke tilbudet av læreplasser, og mot skolene og elevene for å øke etterspørselen etter læreplasser. Når det gjelder elevene, er det prosjekt til fordypning samt en ordning med sommerjobb på sykehjem som er de viktigste tiltakene.

Etaten jobber aktivt opp mot både de private og de kommunale sykehjemmene. Det legges stor vekt på at lærlingene er en ressurs som bidrar positivt i sykehjemmene. Den årlige egenandelen for å ha lærlinger er stipulert til å utgjøre 70 000 kroner, noe etatene mener dekkes inn om lærlingene erstatter tre ekstravakter i måneden. Man argumenterer altså ikke for at de skal inn i ordinære stillinger, men bidra ved fravær. Det er ellers opp til det enkelte sykehjem hvordan en håndterer dette. Sterkere virkemidler fra Sykehjemsetaten vurderes brukt overfor de private sykehjemmene, ved å ha en klausul om minimum fire lærlinger i kontrakten. Dette er imidlertid ikke et helt enkelt virkemiddel. Ikke minst avhenger det av om det er søkere, og hvorvidt disse aksepteres som kvalifiserte. Dessuten kan det bare benyttes ved nye kontrakter.

## Sagenehjemmet

Ett av de private sykehjemmene som tar inn lærlinger uten at de foreløpig er pålagt det gjennom kontrakten med Oslo kommune, er Sagenehjemmet<sup>19</sup>. De har vinteren 2014 en lærling i helsearbeiderfaget, en lære kandidat i institusjonskokk, samt to såkalte YSK-elever. De sistnevnte er kandidater som går et kombinert løp mot både studiekompetanse og yrkeskompetanse. De søker opptak gjennom Utdanningsetaten, men i tillegg til rangering etter skolepoeng, skal de, før de eventuelt får kontrakt, gjennom et personlig intervju hvor også arbeidsgiverrepresentant er til stede. De er tre dager i uka i skolen og to dager i lærebedriften, som det første året er sykehjemmet. YSK-vekslingsmodellen har slik sett mye til felles med den tidligere hjelpepleierutdanningen. Sykehjemmet er særlig fornøyd med YSK-elevne, og mener de bidrar til å trekke opp nivået både på lærlingene og på elevene som er på utplassering gjennom prosjekt til fordypning. De vurderes som «verdiskapende», dvs. at de gjør svært god nytte for seg, etter kort tid. Om de fleste av dem trolig ikke

---

<sup>18</sup> Byrådssak 65/14

<sup>19</sup> Sykehjemmet har vært eid av menigheten, men ble nylig overdratt til Lovisenberg diakonale sykehus

stopper med helsefagarbeiderutdanning, men heller går videre og blir sykepleiere, mener sykehjemmet de blir meget attraktive sådanne, nettopp som følge av det spesielle opplæringsløpet.

Lærlingen ved Sagenehjemmet er i dag plassert i en ledig 50 prosent stilling. Med lærlingtilskudd og i tillegg det spesielle Oslo-tillegget på 5 000 kroner i måneden mener sykehjemmet dette er en ordning som i hvert fall går i balanse ut fra den verdiskapning lærlingen bidrar med. I dette legger de hvor stor stillingsandel lærlingen fyller arbeidsmessig sett. Sykehjemmets bemanningssituasjon gjør, slik ledelsen vurderer det, lærlingordningen til en gunstig ordning for rekruttering og opplæring. De fleste av de 72 årsverkene fylles av heltids stillinger. De har en turnus med arbeid hver tredje helg og 1-2 kveldsvakter i uka. For at det skal gå rundt, har man ansatt en gruppe pleieassistenter i 13 prosent helgestillinger. Disse fylles i stor grad av sykepleierstudenter. Sykepleierbemanningen er gradvis økt og utgjør i dag rundt en tredjedel av pleiepersonalet. En såpass stor sykepleierbemanning betinger at disse også må gå i ordinær turnus og delta i stellet. Av de øvrige utgjør hjelpepleiere og helsefagarbeidere noe over 40 prosent av de ansatte, mens rundt 20 prosent er ufaglærte.

Fagforbundet sa til å begynne med nei til at lærlingene skulle være en del av bemanningen og jobbe normalt. De skulle i stedet gå på toppen og være på opplæring. Nå har de snudd og er svært positive til lærlinger som en del av bemanningen. Det at de fleste går i fulle stillinger gjør at ansettelse av lærlinger ikke oppleves som noen trussel mot de øvrige ansattes muligheter, verken på kort eller lang sikt. Mange av de ansatte er litt oppe i årene, og det er en omforent oppfatning at rekruttering, blant annet gjennom lærlingordningen, vil bli svært viktig framover. Lærlingene får tilbud om fast ansettelse etter endt læretid om de gjør en god jobb. Dermed er situasjonen den at man kan praktisere lærlingordningen slik de fleste bedrifter i privat sektor gjør det. Begrensningene på lærlinginntak ligger i tilgangen på adekvate søkere. Sykehjemmet opplever at mange av søkerne fra skolen er relativt svake.

Det er i 2014 to-tre av de de ufaglærte som forbereder seg på å gå opp som praksiskandidater. De har ikke fått tilbud om kurs, heller ikke deltakelse i de såkalte byrådsklassene til Oslo kommune, men har lest teorien på egenhånd. Som andre er også sykehjemmet veldig kritisk til en voksenopplæringsordning som forutsetter at ufaglærte, som ikke får faste stillinger, ikke har annet tilbud enn at de må arbeide i fem år før de kan gå opp til praksiskandidatprøve. Ufaglærte får i prinsippet ikke fast ansettelse på Sagenehjemmet. Unntaket er helgestillinger på 13 prosent. I tillegg har 2-3 fått ansettelse med klausul om å kvalifisere seg.

Rekrutteringen av voksne er i dag dominert av minoritetsspråklige, men nettopp språket er en barriere, både for å få utdanning og jobb. Oslo kommune krever norskkunnskaper på nivå tre for ansettelse i pleierstillinger. Dette skaper problemer for sykehjem som er avhengig av å rekruttere mange minoritetsspråklige. Også blant sykepleiere, hjelpepleiere og helsefagarbeidere er det en betydelig andel med minoritetsspråklig bakgrunn. Det er relativt vanlig at ansatte med sykepleierutdanning fra et annet land arbeider som hjelpepleiere eller helsefagarbeidere, fordi de ikke får godkjent utdanningen sin. Noen tar kurs og tilleggsutdanning, mens andre har gitt opp og heller arbeider i stillinger på helsefagarbeidernivå.

Sykehjemmet er ikke medlem av noe opplæringskontor, og det finnes i dag heller ikke noe slikt i Oslo for de kommunale fagene. De opplever imidlertid ikke dette som noe stort problem, og mener de kan håndtere administrasjon og opplæring av lærlinger på egenhånd.

## **Østensjø bydel**

Bydelene rekrutterer mange av Oslos lærlinger, og de aller fleste av disse kommer i de kommunale fagene, barne- og ungdomsarbeider og helsefagarbeider. En bydel som har hatt lærlinger, mer eller mindre sammenhengende siden Reform 94, er Bydel Østensjø<sup>20</sup>. Finansieringsordningene og organiseringen har imidlertid variert. I den første perioden etter Reform 94 fikk bydelen seg tildelt lærlinger fra Lærlingetaten sentralt i Oslo, men uten at de fikk noe administrativt eller økonomisk

---

<sup>20</sup> Bydelen er et resultat av sammenslåing mellom tre tidligere bydeler, Bøler, Manglerud og Østensjø

ansvar for dem. De faglige lederne tilhørte Lærlingetaten. Bare veiledere var bydelenes, eller tjenestestedenes ansvar. For dette fikk de kompensasjon gjennom at de fikk overført det statlige lærlingtilskuddet. Etter dette har bydelen, vært gjennom de ulike fasene i Oslo kommunes lærlingpolitikk, som er beskrevet ovenfor. Bydelen fortsatte å ha noen lærlinger også i perioden uten noe kommunal støtte. Den har også hatt en gradvis økning i antall lærlinger de senere årene. Bydelens eget måltall for lærlinger totalt ligger i 2014 på 14 løpende lærekontrakter. Dette er primært basert på budsjettmessige overveielser.

Bydelen får i dag det statlige tilskuddet på rundt 5 000 kroner, og det kommunale tilskuddet på 5000 kroner i måneden for hver lærling de tar inn. Utover dette avsetter de en million kroner årlig til avlønning av lærlinger. Det tilsvarer i gjennomsnitt rundt 70 000 kroner i subsidiering av de enkelte lærlingenes årslønn. Tjenestestedene har dermed ingen økonomiske utlegg forbundet med det å ta inn lærlinger.

Bydelen mottar et rammetilskudd fra kommunen sentralt som skal dekke alle deres utgifter. Lærlinginntak forutsettes dekket av dette tilskuddet, men uten at det er øremerket penger til dette. Av den sentrale målsettingen Oslo kommune har for inntak av lærlinger, er Østensjø bydel tildelt et måltall på 30 løpende lærekontrakter, altså rundt det dobbelte av hva bydelen har. Bydelen oppfatter imidlertid ikke dette som et pålegg, og det er således ingen direkte kopling mellom sentral bevilgning og måltall for lærlinger. Bydelen er også av dem som tar inn flest lærlinger, men uten at disse forholdene direkte avspeiles i rammetilskuddet. De kjenner ikke til hvordan det sentrale måltallet for bydelen er fremkommet, men antar at det er mer generelle vurderinger som ligger bak.

Bydelen anslår at administrasjon av lærlinger krever en 10 prosents stillingsandel i bydelsadministrasjonen, men dette er ikke inkludert som en del av lærlingposten i budsjettet. For tjenestestedene antas det at en faglig leder må bruke rundt 20 prosent av sin arbeidstid på lærlingene. Det er ikke noe ønske fra bydelen om deltakelse i opplæringskontor. Man har innarbeidet rutiner for administrasjon og oppfølging av lærlinger, og ønsker å fortsette med dette på egen basis og beholde lærlingtilskuddet selv. Ikke minst ønsker bydelen selv fortsatt å ha kontroll med utvelgelse av lærlinger.

Lærlingene, som tildeles et tjenestested, erstatter ingen i grunnbemanningen, men man forutsetter at de kan dekke opp for sykefravær. Det er rift om å få lærlinger, noe som gjør at bydelen sentralt kan velge de tjenestestedene man har best erfaringer med. Lærlingen blir nærmest en form for bonus, noe som illustrerer at man antar at lærlingene bidrar. Etter hvert som de blir selvstendige, får de egne lister med pasienter de skal stelle alene. Bydelens pleie- og omsorgstjenester omfatter hjemmesykepleie, praktisk bistand, omsorgsboliger og botilbud for enslige mindreårige flyktninger. Lærlingene innen pleie- og omsorg har også praksis i dagsenter og sykehjem, selv om disse er organisert under en egen etat. De blir da utlånt uten at dette får noen økonomiske følger for tjenestestedet de blir utplassert på. Utover dette har bydelen barnehager som også tar lærlinger.

Rekruttering av lærlinger skjer ut fra kriterier som fravær, orden og oppførsel, og karakterer fra prosjekt til fordypning. Det er dessuten liten vits i å forsøke å rekruttere lærlinger med lang reisevei. For ungdommene som kommer fra skolen skal det ikke være mange T-banestopp fram til lærebedriften før den sjaltes ut.

Som andre steder i byen og landet for øvrig er den svake søkningen til de kommunale fagene en hindring. Man får få og ofte søkere man vurderer som svake. Til tross for at søkerne ikke akkurat står i kø, så er det langt fra noen sammenheng mellom det å gjennomføre læretid og det å få fast ansettelse. Bydelen gjennomførte for noen år siden en nedbemanning. Etter en benchmarking i forhold til sammenlignbare bydeler, konkluderte man med at man hadde vært for romslig med hjelpevedtak og strammet betydelig inn. Det medførte stor overtallighet, og spesielt ble hjelpepleiergruppen redusert. Hele 22 hjelpepleiere ble vurdert overtallige. Det har derfor ikke vært behov for nyansettelser i fagarbeiderkategorien innen pleie- og omsorg på lang tid. Man mener imidlertid dette vil kunne endres på sikt. Inntil videre betyr dette at man ikke kan si til en lærling at det venter noen ledige stillinger på dem når de er ferdige.

Bemanningen innen pleie og omsorg er fordelt i tre om lag like store kategorier, med sykepleiere, hjelpepleiere/helsefagarbeidere, og ufaglærte. For å få ansatt sykepleiere, må bydelen tilby heltid. Deltidsstillinger er forbeholdt ufaglærte. En del av disse er sykepleiestudenter som jobber i helger. Det er mange minoritetsspråklige i pleie og omsorg. Dels jobber de som sykepleiere, men det er også sykepleiere fra andre land som går i hjelpepleier- eller helsefagarbeiderstillinger, fordi de ikke har fått godkjent utdanningen sin i Norge.

Voksne fagarbeidere rekrutteres i noen grad gjennom at ufaglærte deltar i de såkalte Byrådsklassene og går opp som praksiskandidater. Bydelen dekker da permisjon med lønn i den grad det er behov for det. Man har også forsøkt ut ordningen med voksen-lærlinger, med gode resultater. Det særegne Oslo-tillegget kan også gis voksne, men bare om de har rett til videregående opplæring. Dermed blir det ikke noe særlig mer kostbart for bydelen å ha voksne lærlinger fremfor ungdom. Forskjellen består i at det er et noe lavere statlig lærlingtilskudd. For å løse de voksne lærlingenes behov for en tilstrekkelig lønn å leve av, er det ofte slik at Nav subsidierer differensen mellom ufaglært lønn og lærlinglønn. Det forutsetter at kandidaten på forhånd er innrullert som arbeidssøkende, og på et Nav-tiltak.

Praktiseringen av lærlingordningen i barnehagene i bydelen ligner mye på slik den er i pleie og omsorg. De rekrutteres for utdanning, ikke for å dekke barnehagens bemanningsbehov. Lærlingene går på toppen av ordinære bemanning, men kan, når de har erfaring vikariere i spesielle situasjoner. Det er mer heltid i barnehagen, og det har derfor hendt at lærlinger har blitt ansatt i etterkant. Søkingen er større og barnehagen kan derfor stille høyere krav til læreplass-søkere enn pleie og omsorg, blant annet når det gjelder karakternivå. Barnehageassistenter er en betydelig gruppe ufaglærte i barnehagen fortsatt. Det er liten interesse for praksiskandidatordningen blant disse. Først når disse stillingene blir ledige, omdefineres de eventuelt til Barne- og ungdomsarbeiderstillinger. Det ansattes ikke ufaglærte i faste stillinger.

#### **3.5.4 Opplæringskontor på ny?**

Siden Oslo både er fylkeskommune og kommune har man både ansvar for gjennomføringen i videregående og lærlinginntak i bydelene. Dermed er det naturlig at man er opptatt av hvordan disse oppgavene blir koplet på en mer effektiv måte. Et av tiltakene har vært læreplass-garanti for elevene i de kommunale fagene. Så lenge beslutning om lærlinginntak er desentralisert er det ingen enkel sak å innfri en slik garanti. Dette er trolig en av årsakene til at det har oppstått en diskusjon i Oslo Kommune om det å gjenopprette et opplæringskontor internt i kommunen kan være et godt virkemiddel for rekruttering og oppfølging av lærlinger. Det er imidlertid få som tror at dette vil få samme vilkår som på 1990-tallet økonomisk. Dermed ser nok de fleste for seg at deler av lærlingtilskuddet vil havne her, og at også rekrutteringen av lærlinger vil gå gjennom dette. Det betyr at bydeler og virksomheter kan få mindre styring over eget lærling-inntak og også mindre økonomiske tilskudd. Derfor møter forslaget skepsis. Det oppsummeres imidlertid som at de bydeler og virksomheter som i dag klarer å rekruttere lærlinger på egenhånd, er negative til etableringen av et opplæringskontor, mens for eksempel vestlige bydeler, som sliter med en helt minimal søkning til læreplasser, er mer positive til et opplæringskontor for kommunen.

#### **3.5.5 Voksenopplæring for minoritetsspråklige**

Oslo har den største tettheten av minoritetsspråklige i helse- og oppvekstsektorene. Mens det for noen år siden ble påpekt at tjenestene rekrutterte minoritetsspråklige som ble vurderte til å ha for svake norskkunnskaper til å slippe inn på voksenopplæring i hjelpepleie (Homme og Høst 2008), har det etter hvert blitt strammet kraftig inn i forhold til å ansette minoritetsspråklige uten gode nok norskkunnskaper. Det betyr at minoritetsspråklige i stor grad må skaffe seg norskkunnskapene før de får jobb i kommunen. Kommunene tilbyr i dag norsk og helsefag til minoritetsspråklig ansatte i pleie- og omsorgssektoren. Kurset gjennomføres med 20-25 deltakere over totalt 35 undervisningsdager over to semestre og norskundervisningen er et samarbeid med Oslo voksenopplæring.

I tillegg undervises det i helsefaglige begreper innenfor helse og samfunn, psykologi, stell og pleie. Norsk er en integrert del av helsefagundervisningen. Kurset er å betrakte som forberedelse til helsefagarbeiderutdanning og undervisningsplanene bygger på læreplaner for helsearbeiderfaget.

Oslo Voksenopplæring tilbyr også fagopplæring for minoritetsspråklige i både helsearbeiderfaget og barne- og ungdomsfaget. Det er et fireårig løp med veksling mellom skole og læretid, hvor det er lagt inn en stor andel språkopplæring. Elevene starter med fire dager skole og en dag som lærling i bedrift første året, og balansen skifter så gradvis mer over mot arbeidslivet med fire dager i uka som læring det fjerde og siste året. Fullføringsgraden er svært høy, men opplegget anses som kostbart, og det bevilges årlig penger bare til en klasse, annen hvert år i henholdsvis barn- og ungdomsfag og helsearbeiderfag med 10-15 elever. Et annet forhold er konkurransen om læreplassene i kommunen. Fra høsten prioriteres disse til 40 ungdomselever som skal starte opp med fireårig vekslingsmodell i helsearbeiderfaget.

## 4 Opplæringskontorenes betydning

### 4.1 Introduksjon

I dette kapitlet vil vi presentere en kartlegging av norske kommuners medlemskap i ulike typer opplæringskontor. Vi vil deretter presentere funn fra en spørreundersøkelse til opplæringskontor og fra en spørreundersøkelse til lærebedrifter om deres forhold til opplæringskontorer. Begge disse undersøkelsene dekker også kommunal sektor, og i denne gjennomgangen av disse data vil vi legge vekt på disse aktørenes svar, men sammenligne med svar gitt fra alle opplæringskontor og alle typer lærebedrifter.

Vi vil til slutt gå gjennom kvalitative intervju gjort i Østfold, Sogn og Fjordane og Oslo med fokus på kommunenes medlemskap i opplæringskontor. Intervjuene bidrar til å utdype og forklare funn fra spørreundersøkelsen.

### 4.2 Kartlegging av kommunenes medlemskap i opplæringskontor

Under følger en oversikt over norske kommuners medlemskap i opplæringskontor (se kapittel 2.2 for det metodiske grunnlaget for oversikten).

**Tabell 4.1 Medlemskap i opplæringskontor. Type.**

Type kontor	Antall	Prosent
IKS to kommuner	4	1 %
Ikke lærling og ikke medlem av opplæringskontor	9	2 %
Ikke medlem	121	28 %
OK i egen kommune	6	1 %
Kontor for kommunale fag	168	39 %
Opplæringsring	17	4 %
Tverrfaglig	103	24 %
Totalsum	428	100 %

I vår gjennomgang var det i alt 28 prosent av kommunene som ikke var registrert som medlem i noe opplæringskontor. I tillegg er ikke de 17 kommunene (fire prosent av alle kommuner) som er medlem av opplæringsring formelt medlem av opplæringskontor – om vi legger sammen kommunene som ikke er medlem, kun er medlem av opplæringsring og ikke har lærlinger og ikke er medlem av

opplæringskontor, er i alt 34 prosent av norske kommuner ikke medlem av noe opplæringskontor i de kommunale fagene.

Vi har i oversikten brukt noen ulike kategorier opplæringskontor. «IKS to kommuner» er kommuner der opplæringskontoret er delt mellom to kommuner. Dette gjelder så langt vi kan se kun Molde og Kristiansund, samt Jevnaker og Lunner. I begge disse tilfellene er det ikke et formelt IKS (interkommunalt selskap), men et interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 28, der en av kommunene er vertskommune. I tillegg til disse to som er formelle opplæringskontor, har også Levanger og Verdal et samarbeid om administrering av lærlingordningen i Innherred samkommune. Man har i Innherred samkommune likevel ikke dannet et eget opplæringskontor, og de to kommunene er dermed registrert som «ikke medlem» i tabellen over.

Det var i alt seks kommuner der lærlingene i de kommunale fagene var registrert i et opplæringskontor som lå til den aktuelle kommunen (OK i egen kommune). Dette gjaldt:

- Bærum
- Nordre Land
- Haugesund
- Sola
- Bergen
- Trondheim

I disse kommunene er lærlingene registrert gjennom opplæringskontor i VIGO, men opplæringskontoret er igjen direkte knyttet til kommunen. I tillegg til disse har man også i Stavanger kommune noe de kaller et opplæringskontor, men dette kontoret var ikke formelt registrert som et opplæringskontor i VIGO. Det er videre mange eksempler på at kommuner ikke er medlem av opplæringskontor, men der det er egne personer (som regel i personalavdelingen) som har ansvar for å følge opp lærlingene. Som vi skal komme tilbake til ser det ut til at det er liten praktisk forskjell på de kommunene som har en slik organisering, og de som faktisk har egne opplæringskontor vist til over. Dette bekreftes også av Haugesund kommune. Der er opplæringskontoret registrert som en del av personal- og organisasjonskontoret (samme organisasjonsnummer), men slik ansvarlig i personalavdelingen ser det, er det er ingen praktisk forskjell mellom å organisere det på denne måten og det å ikke ha opplæringskontor. Årsaken til at det er organisert som eget opplæringskontor var ikke kjent for nåværende ansvarlig, kontoret ble startet etter Reform 94 lenge før vedkommende ble ansatt. Det er grunn til å tro at opprettelsen av kontoret skjedde med bakgrunn i at opplæringskontorene de første årene fikk eget statlig tilskudd.

Med «kontor for kommunale fag», mener vi opplæringskontor som primært retter seg mot kommuner, men der også fylkeskommunale og statlige etater kan være medlem. Det er ikke uvanlig med private bedrifter i disse kontorene, men da i de kommunale fagene – dette er i hovedsak private barnehager. De ulike OKOS-kontorene (Opplæringskontor for offentlig sektor) er eksempler på «kontor for kommunale fag». Dette er den vanligste formen for opplæringskontor som kommunene er medlem i, og 39 prosent av alle norske kommuner er medlem av en slik type kontor.

Tverrfaglige kontor er opplæringskontor som ikke primært retter seg mot kommuner eller kommunale fag, men er regionale med ulike lærefag og bedrifter. Eksempler på dette er Opplæringskontoret for Hardanger og Valdres opplæringskontor. Det er også noen eksempler i denne kategorien på at kommuner har koblet seg på eksisterende miljø for fagutdanning, slik som Opplæringskontoret for fiskerifag i midtre Nordland, hvor Gildeskål kommune er medlem for barne- og ungdom og helsefagarbeider. 24 prosent av alle norske kommuner er medlem av tverrfaglige opplæringskontor.

Vi har registrert 17 kommuner som er medlem i opplæringsringer, enten Opplæringsring Sør eller Opplæringsring Romerike. Det finnes ikke noen god oversikt over slike typer medlemskap, det er for eksempel ikke registrert i VIGO. Gjennom en rekke telefoner til ulike opplæringskontor med god kjennskap til feltet, har vi likevel ikke kunnet identifisere andre opplæringsringer enn disse to. Mens et



opplæringskontor er en formell part i opplæringskontrakten, er ikke opplæringsringene det. Et opplæringskontor kan ikke finansiere driften ved å ta en andel av tilskuddet, og har heller ikke noe formelt opplæringsansvar. Opplæringsringene er et samarbeid finansiert ved direkte bidrag fra medlemmene.

Det er til dels store forskjeller mellom ulike fylker i hvorvidt og de er medlem, og i hvilke type opplæringskontor kommunene er medlem. Vi viser her forskjellene for de kategoriene vi ser over, men tar kun med fire av kategoriene (summen vil derfor ikke være 100 prosent på alle fylker, se vedlegg 5 for hele tabellen).

**Tabell 4.2 Kommuners medlemskap. Fordelt på type opplæringskontor og fylker**

Fylke	Ikke medlem	Kommunale fag	Tverrfaglig	Opplæringsring	SUM
Østfold	22 %	78 %	0 %	0 %	100 %
Akershus	45 %	5 %	0 %	45 %	95 %
Oslo	100 %	0 %	0 %	0 %	100 %
Hedmark	32 %	41 %	27 %	0 %	100 %
Oppland	69 %	0 %	15 %	0 %	85 %
Buskerud	24 %	76 %	0 %	0 %	100 %
Vestfold	21 %	79 %	0 %	0 %	100 %
Telemark	11 %	83 %	6 %	0 %	100 %
Aust-Agder	7 %	93 %	0 %	0 %	100 %
Vest-Agder	13 %	40 %	0 %	47 %	100 %
Rogaland	46 %	0 %	38 %	0 %	85 %
Hordaland	45 %	0 %	52 %	0 %	97 %
Sogn og Fjordane	15 %	77 %	8 %	0 %	100 %
Møre og Romsdal	28 %	33 %	33 %	0 %	94 %
Sør-Trøndelag	60 %	0 %	36 %	0 %	96 %
Nord-Trøndelag	22 %	78 %	0 %	0 %	100 %
Nordland	11 %	0 %	75 %	0 %	86 %
Troms	8 %	92 %	0 %	0 %	100 %
Finnmark	0 %	53 %	47 %	0 %	100 %
Totalsum	30 %	39 %	24 %	2 %	95 %

Hvis vi ser på andelen som ikke er medlem av opplæringskontor (eller opplæringsring), er dette 69 prosent i Oppland, men ingen kommuner i Finnmark. Det er med andre ord svært stor variasjon i andelen som er medlem av opplæringskontor i ulike fylker. Det kan være ulike grunner til dette, både historiske, og geografiske. I Nordland, som er et svært stort fylke, med 44 kommuner og svært store avstander, er de fleste kommunene (75 prosent) medlem i regionalt baserte tverrfaglige opplæringskontor.

I de fylkene hvor det ble etablert opplæringskontor i kommunale fag, i samarbeid med fylkeskommunen, er disse fortsatt dominerende – slik som i Troms, Nord-Trøndelag, Aust Agder, Telemark, Vestfold, Buskerud og Østfold. Men også i disse fylkene er det flere kommuner som ikke er medlem.

## 4.3 Undersøkelse av opplæringskontor og lærebedrifter

### 4.3.1 Funn fra spørreundersøkelse til opplæringskontor

Hensikten med spørreskjemaundersøkelsen var å få informasjon om opplæringskontorenes størrelse, organisering, arbeidsoppgaver og rolle. I presentasjonen av resultatene skal vi sammenlikne svar fra kontor som jobber hovedsakelig mot kommunal sektor med svar fra kontor som jobber hovedsakelig mot privat sektor. I tillegg skal vi sammenlikne denne undersøkelsen med en liknende studie fra 1997, særlig innenfor områder som antall ansatte, medlemsbedrifter og lærlingkontrakter.

Presentasjonen er delt inn i følgende deler: bakgrunnsinformasjon om opplæringskontorene, hvilke oppgaver de bruker tid på og arbeidsdeling mellom kontor og bedrifter/fylkeskommune. Til sist presenteres svar på spørsmål rettet spesielt til kontor som jobber mot kommunal sektor.

#### Om kontoret

I denne delen presenterer vi bakgrunnsopplysninger om opplæringskontorene, som opplysninger om størrelsen (det vil si årsverk medlemsbedrifter og lærlingkontrakter), når kontoret ble opprettet og ytre forhold som samarbeid, konkurranse og eierskap. Formålet med å presentere informasjon om dette er å beskrive hvilke rammer og forutsetninger kontorene jobber innenfor.

Tabellene 4.3 til 4.5 inneholder informasjon om antall årsverk, medlemsbedrifter og lærlingkontrakter fra 2013 undersøkelsen sammenliknet med en tilsvarende undersøkelse fra 1997. Kategoriseringen av kontor etter sektor er noe ulike i de to undersøkelsene. I 2013-undersøkelsen ble kontorene spurt om hvilken sektor de hovedsakelig jobbet mot, og kunne svare enten kommunal eller privat. I 1997-undersøkelsen fikk kontorene det samme spørsmålet, men de kunne velge også en tredje kategori – *blandet*. Det kan bety at kategoriene kommunal og privat sektor kan inneholde litt andre typer kontor i 2013-undersøkelsen enn 1997-undersøkelsen. Samtidig er det slik at noen av de som deltok i 2013 ikke svarte på spørsmålet om hvilken sektor de jobbet hovedsakelig mot. Dette var blant annet tverrfaglige kontor, som både dekker kommuner og bedrifter, i alle fag. Siden vi i hovedsak var ute etter å sammenlikne de opplæringskontorene som hovedsakelig jobbet med kommuner, var ikke denne forskjellen mellom 1997 og 2013 avgjørende.

**Tabell 4.3 Antall årsverk i opplæringskontor for 1997 og 2013 etter hvilken sektor kontorene jobber mot.**

	1997		2013	
	Kommunal (N = 28)	Privat (N = 254)	Kommunal (N = 22)	Privat (N = 197)
Gjennomsnitt	1,8	1	2,2	2,5
Median	1	1	1,60	2
Min	0	0	0,5	0,2
Maks	8	12	5,9	15

Når det gjelder årsverk viser tabellen at kontor som jobber mot kommunal sektor i gjennomsnitt hadde nesten dobbelt så mange årsverk i 1997 som kontor som jobber mot privat sektor. Tallene fra 2013-undersøkelsen viser at kontor som jobber mot privat sektor i gjennomsnitt har flere årsverk enn kontor som jobber mot kommunal sektor. Utjevningen skyldes at antall årsverk har økt betydelig blant kontor som jobber mot privat sektor. I perioden fra 1997 til 2013 har antall årsverk for denne gruppen av kontor økt fra ett til to og et halvt, noe som tilsvarer mer enn en dobling. Også blant kontor som jobber mot kommunal sektor har det vært en økning i antall ansatte og årsverk, men den er mindre enn økningen i kontor som jobber mot privat sektor.

**Tabell 4.4 Antall medlemsbedrifter i opplæringskontor for 1997 og 2013 etter hvilken sektor kontorene jobber mot.**

	1997		2013	
	Kommunal (N = 28)	Privat (N = 270)	Kommunal (N = 22-23)	Privat (N = 196-198)
Gjennomsnitt	17,1	31,5	43	77,9
Median	9,5	23	19	60
Min	1	1	6	1
Maks	120	240	400	500

Når det gjelder medlemsbedrifter ser vi at kontor som jobber mot kommunal sektor i gjennomsnitt rapporterer om mer enn dobbelt så mange medlemmer i 2013 som i 1997. Kontor som jobber mot privat sektor har hatt en tilsvarende relativ økning, forskjellen mellom de to gruppene av kontor opprettholdes. De som jobber mot privat sektor har omtrent dobbelt så mange medlemsbedrifter som kontor som jobber mot kommunal sektor.

**Tabell 4.5 Antall lærlingkontrakter i opplæringskontor for 1997 og 2013 etter hvilken sektor kontorene jobber mot.**

	1997		2013	
	Kommunal (N = 28)	Privat (N = 273)	Kommunal (N = 22)	Privat (N = 198)
Gjennomsnitt	87	44,9	113,5	117,1
Median	56	31	76,5	82
Min	6	0	22	7
Maks	376	400	324	818

Også antall lærlingkontrakter har økt fra 1997 til 2013. Dette gjelder for begge typene kontor, men økningen har vært størst blant kontor som jobber mot privat sektor. I 1997 hadde kontor som jobbet mot kommunal sektor i gjennomsnitt mer enn dobbelt så mange lærlingkontrakter som de som jobbet mot privat sektor. Tallene fra 2013-undersøkelsen viser at gjennomsnittet nå er omtrent likt for de to gruppene. Utlikningen skyldes først og fremst en betydelig økning i antall lærlingkontrakter blant kontor som jobber mot privat sektor.

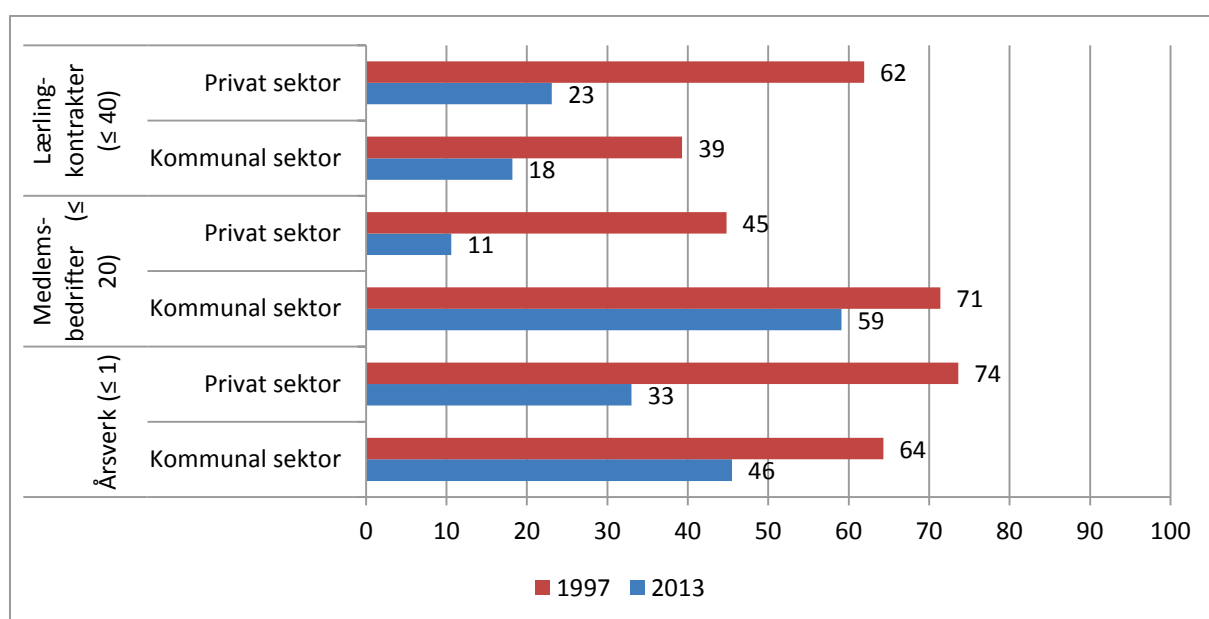
Tabellene viser hovedsakelig tre tendenser:

- Forskjellene i antall årsverk mellom kontor som jobber mot kommunal og privat sektor minker. Dette fordi de private kontorene har vokst betydelig, mens de kommunale ha stagnert
- Antall medlemsbedrifter og lærlinger i opplæringskontor øker
- Forskjellen i antall medlemsbedrifter mellom kontor som jobber mot kommunal og privat sektor er relativt stabil, med om lag dobbelt så mange medlemsbedrifter i private kontor
- Forskjellen i antall lærlingkontrakter er imidlertid jevnet ut. Antallet er mer enn doblet i private kontor, men har økt langt mindre i kommunale

De presenterte tallene viser at det er klare likheter mellom kontor som jobber mot kommunal og privat sektor når det gjelder antall årsverk og antall lærlingkontrakter. Innenfor disse områdene har de to gruppene av kontor relativt like forutsetninger. Derimot er det i dag, som i 1997, klare forskjeller når det gjelder antallet medlemsbedrifter. Kontor som jobber mot kommunal sektor har færre bedrifter å forholde seg til. I hvilken grad dette gir ulike rammebetingelser for arbeidet til de to gruppene av kontor

er det vanskelig å fastslå. Men det kan være slik at det er arbeidsbesparende å ha færre medlemsbedrifter å forholde seg til. Kontorene må informere og følge opp bedriftene, og dette arbeidet kan være mer krevende å utføre overfor et høyere antall bedrifter.

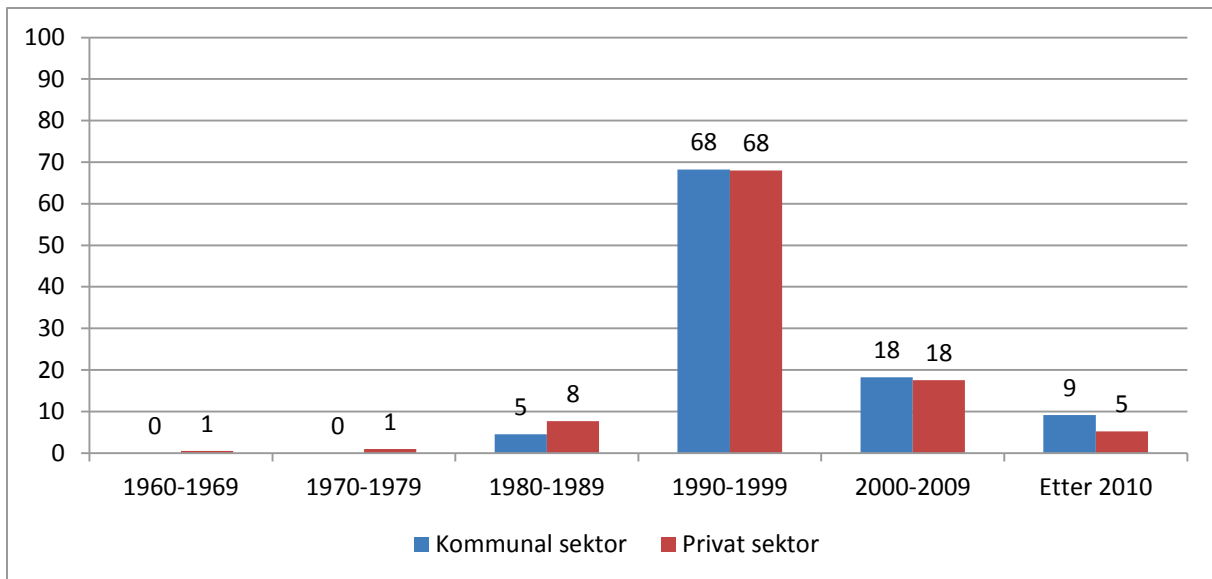
Tabellen 4.3 viser også at median, det vil si midtpunktet i fordelingen, for antall årsverk har økt i begge kategoriene kontorer. I 1997 var median for antall årsverk en for begge typen av kontorer. Det betyr at halvparten av kontorene hadde ett eller færre årsverk, mens den gjenværende halvparten av kontorene hadde ett eller flere årsverk. Tallene peker på at det var mange små kontorer i 1997. I 2013-undersøkelsen ser vi at median for antall årsverk har økt til betydelig for begge typen av kontor. Altså har det blitt færre kontor med kun et årsverk. Tabellene 4.4 og 4.5 viser lignende tendenser også for antall medlemsbedrifter og lærlingkontrakter: median er høyere i 2013 enn i 1997. Endringene viser at det nå er færre mindre kontor – målt ved antall årsverk, medlemsbedrifter og lærlingkontrakter. Imidlertid gir tallene lite informasjon om hvilke endringer som faktisk har forekommet. For å illustrere endringen viser vi i figur 4.1 andelen kontor i 1997 og 2013 med ett årsverk, opptil tjue medlemsbedrifter og opptil førti lærlingkontrakter. Vi mener at disse målene karakteriserer mindre kontor, slik at figuren viser endringen i andelen mindre kontor fra 1997 til 2013.



**Figur 4.1 Endring fra 1997 til 2013 i andel kontor med opptil ett årsverk, tjue medlemsbedrifter og førti lærlingkontrakter. Prosent**

N 1997: kommunal=28, privat=254-273. N 2013: kommunal=22-23, privat=196-198.

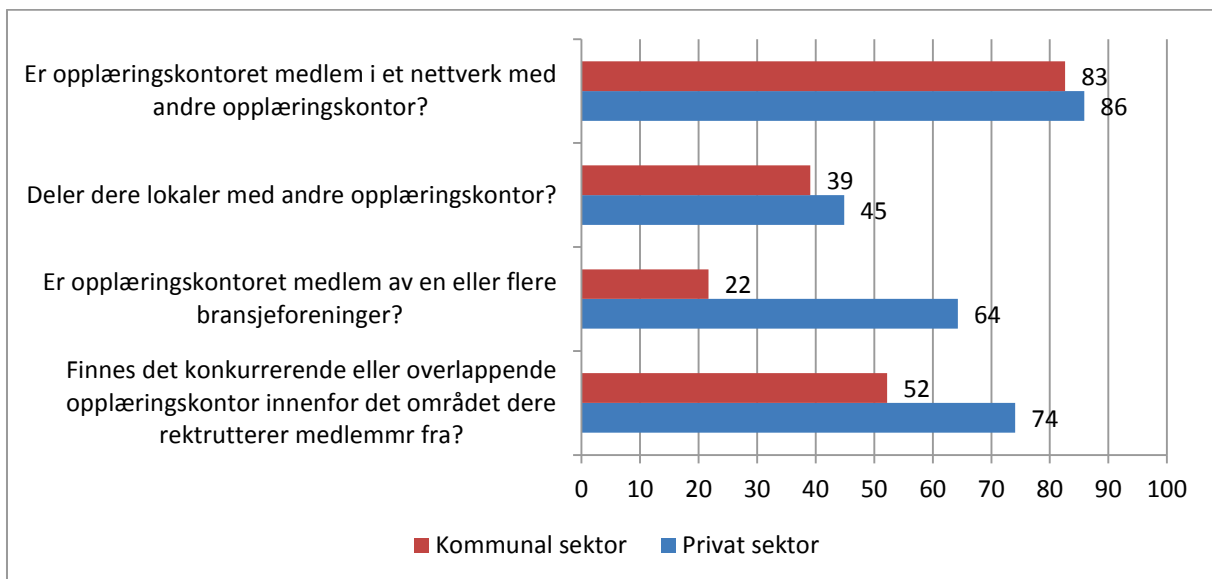
Figuren viser at andelen mindre kontor har sunket fra 1997 til 2013. Dette gjelder uansett om det er antall ansatte, årsverk, medlemsbedrifter eller lærlingkontrakter som legges til grunn, og det gjelder for begge gruppene av kontor. Endringene er til dels betydelige, særlig for kontor som jobber mot privat sektor.



**Figur 4.2 Når ble kontoret opprettet?**

N: kommunal=22, privat=194.

Figur 4.2 viser når kontorene ble opprettet. Et klart flertall av kontorene, uavhengig av hvilken sektor de jobber mot, ble opprettet på 90-tallet. Rundt to av tre kontor oppgir at de ble startet i dette tiåret. Generelt viser figuren at det er små forskjeller mellom private og offentlige kontorer når det gjelder etableringsår.



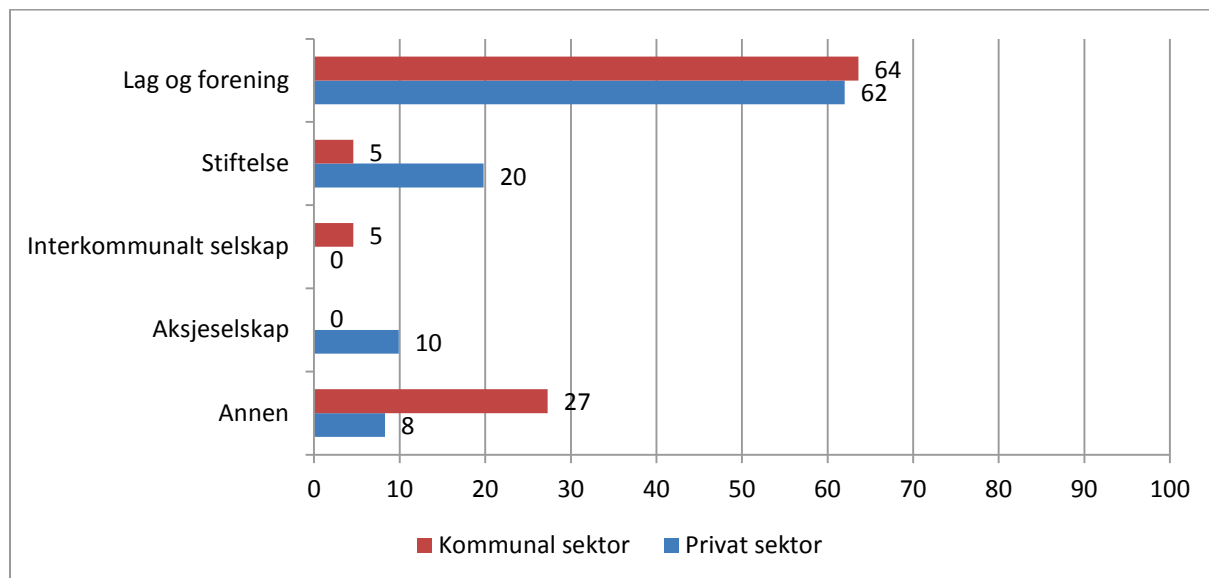
**Figur 4.3 Andel som svarer ja på spørsmål om opplæringskontorenes tilhørighet og konkurranse. Prosent.**

N: kommunal=23, privat=197-199.

Figur 4.3 viser at medlemskap i nettverk med andre kontor er utbredt, både blant private og kommunale kontor. Omtrent åtte av ti oppgir at de er medlem i slike nettverk. Andelen som oppgir at de deler kontor med andre opplæringskontor er noe mindre. Omtrent fire av ti svarer ja til dette. Heller ikke her er forskjellen mellom de to gruppene av kontor vesentlig. Den største forskjellen mellom de to gruppene av kontor finner vi på spørsmålet om medlemskap i bransjeforeninger. Omtrent tjue prosent

av kontor som jobber mot kommunal sektor svarer at de er medlem i bransjeforening, mens det tilsvarende tallet for kontorene som jobber mot privat sektor er over seksti prosent.

Videre viser figuren at mange kontor har konkurrenter innfor sitt virkeområde. Sammenliknet med kontor som jobber mot privat sektor er det en lavere andel av kontorene som jobber innenfor kommunal sektor som svarer ja på spørsmålet om konkurrenter.



**Figur 4.4 Kontorenes eierform**

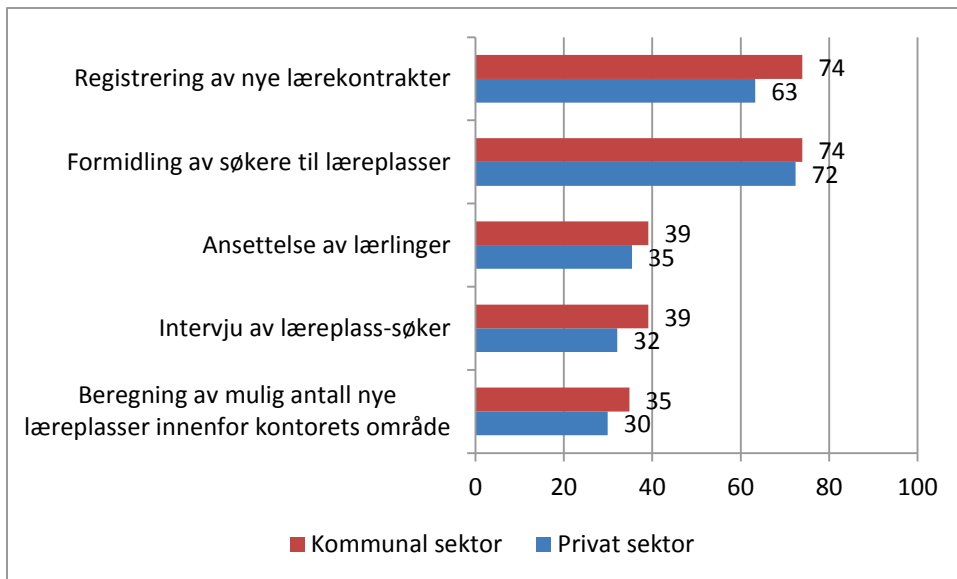
N: kommunal=22, privat=192.

Når det gjelder eierform viser figur 4.4 at størstedelen av kontorene oppgir at de er organisert som lag eller forening. Dette gjelder både for kontor som jobber mot kommunal og mot privat sektor. Ingen kontor oppgir at de er organisert som kommunalt selskap, og svært få sier at de er organisert som interkommunale selskap. Andelen som oppgir dette tilsvarer et kontor.

Videre ser vi av figuren at omtrent et av fire kontor som jobber mot kommunal sektor svarer at de har en annen organisering enn de oppgitte svaralternativene. Kontorene ble bedt om å spesifisere hva annen eierform innebærer. Svarene viser at følgende eierformer også eksisterer: fylkeskommunale virksomheter, helseforetak, interkommunalt samarbeid og samvirkeforetak.

### **Oppgaver kontorene bruker tid på**

Kontorene ble bedt om å oppgi hvor mye tid de brukte på ulike oppgaver innenfor fire områder: formidling av lærlinger, oppfølging av kvalitet i opplæring, opplæring og kurs og andre oppgaver. Informantene kunne velge mellom svarkategoriene *noe tid*, *mye tid* og *ikke en oppgave kontoret utfører*. Figurene 4.5 til 4.8 viser andelen kontor som oppgir at de bruker mye tid på de ulike oppgavene.

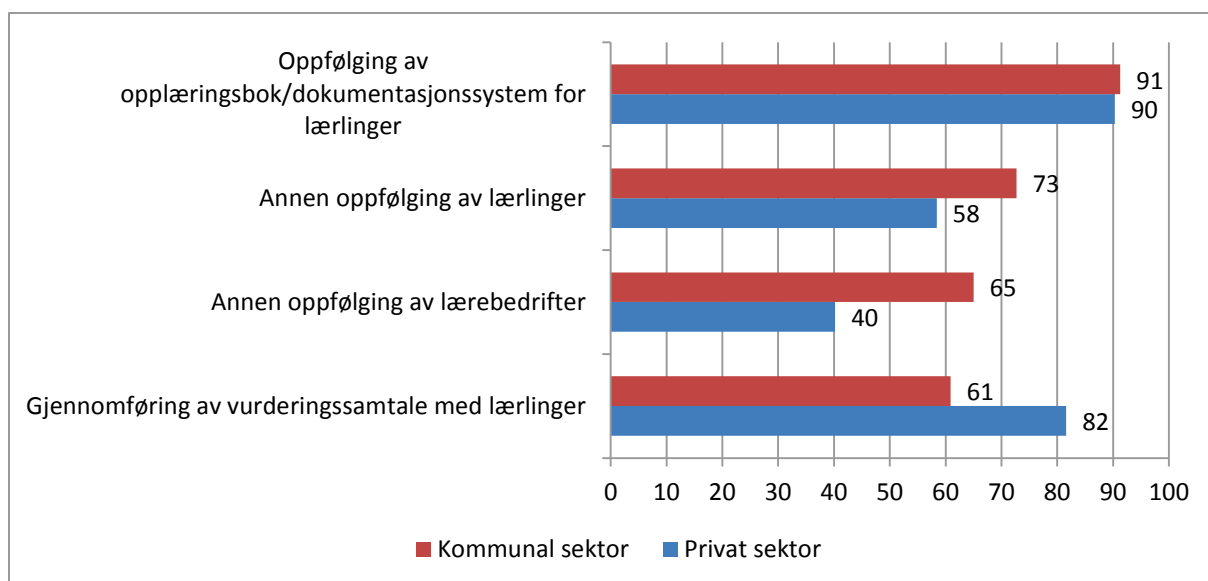


**Figur 4.5 Oppgaver i forbindelse med formidling av lærlinger. Andel som oppgir at de bruker mye tid på oppgavene.**

N: kommunal=23, privat=196-199.

Figur 4.5 tyder på at oppgaver knyttet til formidling av lærlinger er en sentral del av kontorenes virksomhet. Mellom tretti og sytti prosent av kontor som jobber mot kommunal sektor oppgir at de bruker mye tid på oppgavene som nevnes. Registrering av lærekontrakter og formidling av søkere til læreplasser er de oppgavene som flest oppgir at de bruker mye tid på.

Den største forskjellen mellom kontor som jobber mot kommunal og privat sektor finner vi innenfor oppgaven registrering av nye lærekontrakter. Andelen som oppgir å bruke mye tid på denne oppgavene er noe høyere for kontor som jobber mot kommunal sektor enn for de som jobber mot privat sektor. Innenfor de andre områdene er det kun mindre forskjeller mellom de to gruppene av kontor.



**Figur 4.6 Oppgaver i forbindelse med oppfølging av kvalitet i opplæringen. Andel som oppgir at de bruker mye tid på oppgavene.**

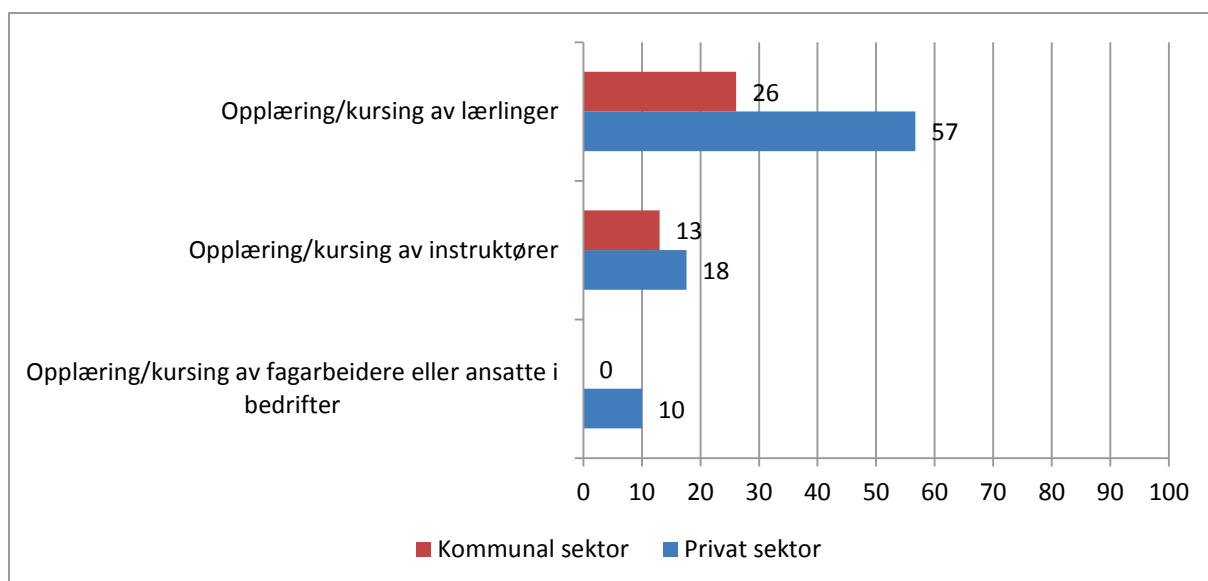
N: kommunal=20-23, privat=184-199

Figur 4.6 presenterer andelen kontor som oppgir at de bruker mye tid på ulike oppgaver knyttet til oppfølging av kvalitet i opplæringen. Også dette området framstår som sentralt i kontorenes virksomhet. Oppfølging av opplæringsbok og dokumentasjonssystem for lærlinger er den enkeltoppgave i undersøkelsen flest kontorer oppgir at de bruker mye tid på. Rundt ni av ti oppgir at de bruker mye tid på det. Det er ingen vesentlig forskjell mellom de to gruppene av kontorer når det gjelder andelen som bruker mye tid på denne oppgaven.

Videre viser figuren at mellom fire og sju av ti oppgir at de bruker mye tid på annen oppfølging av lærlinger og lærebedrifter. Kontorene ble bedt om å spesifisere nærmere hva de la i annen oppfølging av lærlinger og lærebedrifter. I svarene er det tre tema som går igjen: møter med lærlinger, møter med bedrifter og oppfølging av spesielt problematiske tilfeller, for eksempel lærlinger med høyt fravær fra jobben eller andre særlige utfordringer. På begge spørsmålene om annen oppfølging er det klare forskjeller mellom de to gruppene av kontor. Andelen som oppgir å bruke mye tid på dette er høyere blant kontor som jobber mot kommunal sektor enn blant de som jobber mot privat. Det kan bety at det er mer arbeid knyttet til oppfølging av lærlinger for kontor som jobber mot kommunal sektor, sammenliknet med hvordan det er for kontor som jobber mot privat sektor. Kontorenes svar på et annet åpent spørsmål, hvor de ble bedt om å oppgi hvilken oppgave de bruker mest tid på, støtter en slik tolkning. I tillegg til oppfølging av lærlinger og bedrifter generelt, var oppfølging av lærlinger med særlige behov og utfordringer noe mange kontor som jobber mot kommunal sektor tok opp i svarene.

Også når det gjelder den siste oppgaven det spørres om innenfor temaet oppfølging av kvalitet i opplæringen, vurderingssamtale, er forskjellene mellom de to typene kontor betydelig. Andelen kontor som sier at de bruker mye tid på vurderingssamtaler med lærlinger er klart lavere blant kontor som jobber mot kommunal sektor enn blant kontor som jobber mot privat sektor.



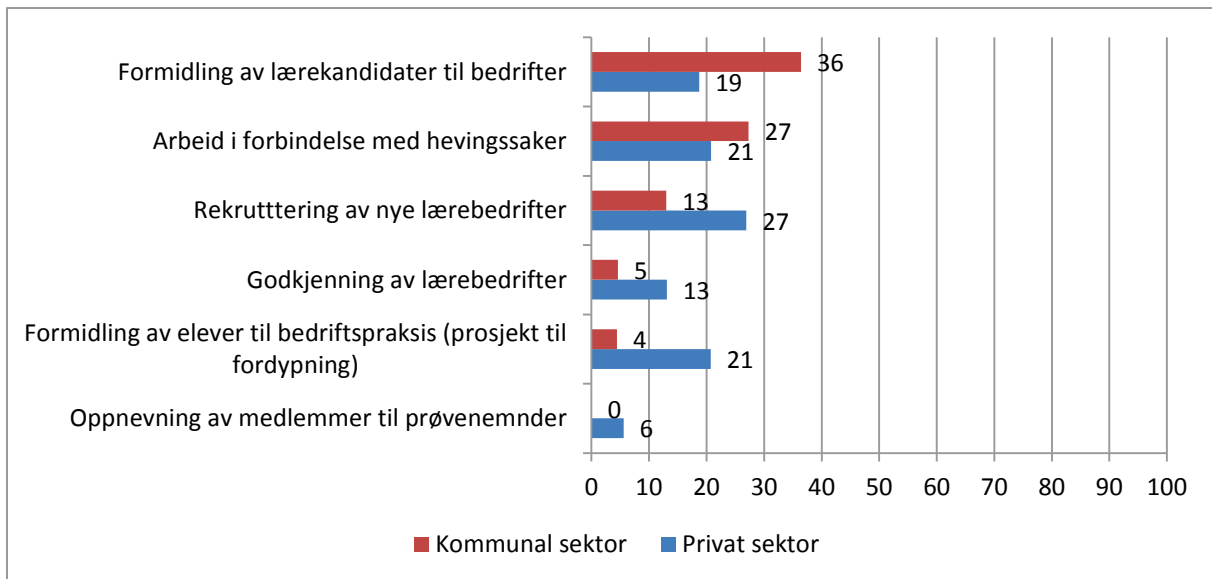


**Figur 4.7 Opplæring og kurs. Andel som oppgir at de bruker mye tid på oppgavene. Prosent.**

N: kommunal=20-23, privat=190-194.

Opplæring og kurs framstår ikke som like sentralt i kontorenes virksomhet som rekruttering av lærlinger og oppfølging av kvalitet i opplæringen. Omtrent en firedel av de kommunale kontorene svarer at de bruker mye tid på opplæring og kursing av lærlinger, mens en klart lavere andel svarer det samme for opplæring og kursing av instruktører. Ingen av de kommunale kontorene oppgir at de bruker mye tid på opplæring/kursing av fagarbeidere eller ansatte i bedrifter.

Når det gjelder forskjeller og likheter mellom kontor som jobber mot kommunal og privat sektor viser figuren at det er kun mindre forskjeller når det gjelder opplæring og kursing av instruktører og ansatte i bedrifter. Derimot er det en klar forskjell mellom de to typene kontorer når det gjelder opplæring og kursing av lærlinger: andelen som oppgir å bruke mye tid på denne oppgaven er lavest for kontor som jobber mot kommunal sektor.



**Figur 4.8 Andre arbeidsoppgaver. Andel som oppgir at de bruker mye tid på oppgavene. Prosent.**

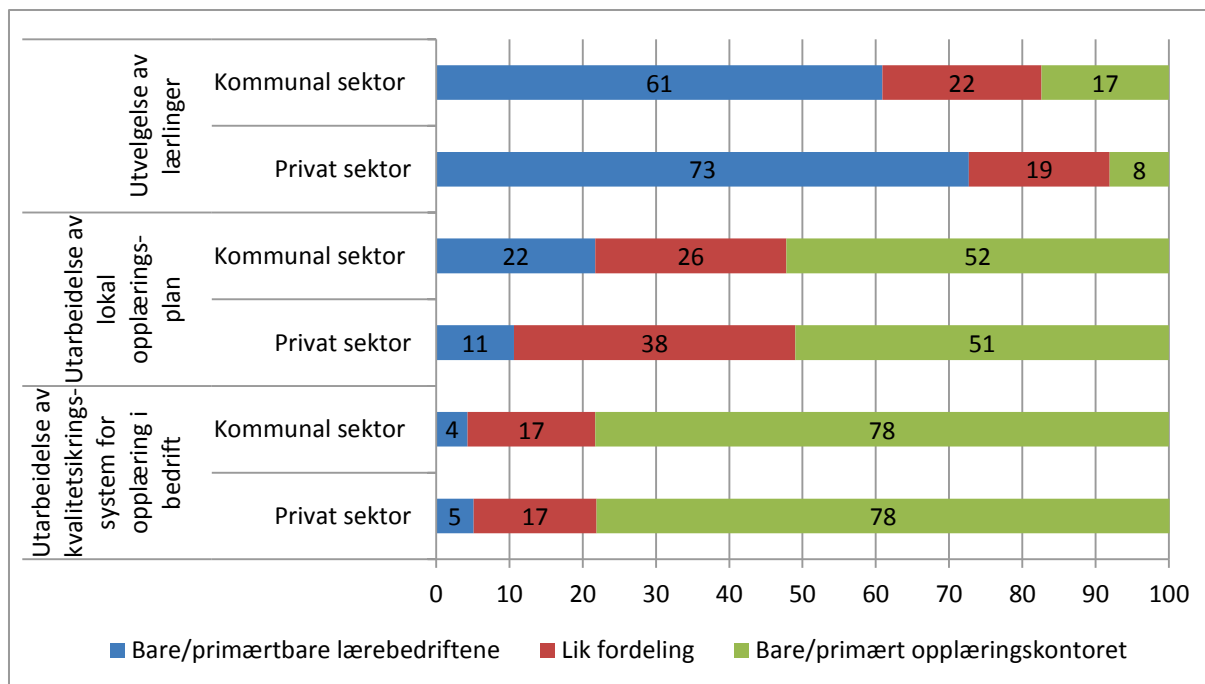
N: kommunal=22-23, privat=197-198.

Opplæringskontorene bruker gjennomgående mindre tid på oppgavene som nevnes innenfor kategorien andre arbeidsoppgaver enn oppgaver knyttet til rekruttering av lærlinger og oppfølging av kvalitet i opplæringen, som beskrevet i figurene 4.5 og 4.6. Formidling av lærekandidater og arbeid med hevingssaker er de oppgavene flest oppgir å bruke mye tid på. Rundt tretti prosent av kontor som jobber mot kommunal sektor oppgir å bruke mye tid på disse oppgavene, mens andelen er noe lavere blant kontor som jobber mot privat sektor. Forskjellen er særlig stor når det gjelder formidling av lærekandidater. Andelen som oppgir å bruke mye tid på dette er omtrent dobbelt så stor blant kontor som jobber mot kommunal sektor sammenliknet med kontor som jobber mot privat sektor. Det er også en viss forskjell i andelen som oppgir å bruke mye tid på hevingssaker. Selv om forskjellen ikke er spesielt stor er den likevel interessant, siden den er i tråd med det vi fant når det gjaldt annen oppfølging av lærlinger. Funnene der peker på at kontor som jobber mot kommunal sektor bruker mer tid på oppfølging av vanskelige tilfeller enn kontor som jobber mot privat sektor. Det at kontor som jobber mot kommunal sektor bruker noe mer tid på hevingssaker styrker en slik tolkning.

Ellers viser figuren at kontor som jobber mot privat sektor bruker mer tid på å rekruttere lærebedrifter. Dette kan handle om at hvem som kan være medlemsbedrifter er mer gitt i kommunal sektor, fordi det er et begrenset antall aktuelle virksomheter.

### Arbeidsfordeling

Opplæringskontorene samarbeider mye både med lærebedrifter og fylkeskommunen, og trolig vil de ulike aktørene i mange tilfeller være involvert i de samme arbeidsoppgavene. For å finne ut mer om arbeidsfordelingen fikk kontorene spørsmål om hvem som gjorde hva av ulike oppgaver som kan utføres både av kontorene og bedriften/fylkeskommunen. Figur 4.9 viser svarene for arbeidsfordeling mellom opplæringskontor og lærebedriften, og figur 4.10 viser arbeidsfordelingen mellom opplæringskontor og fylkeskommunen.

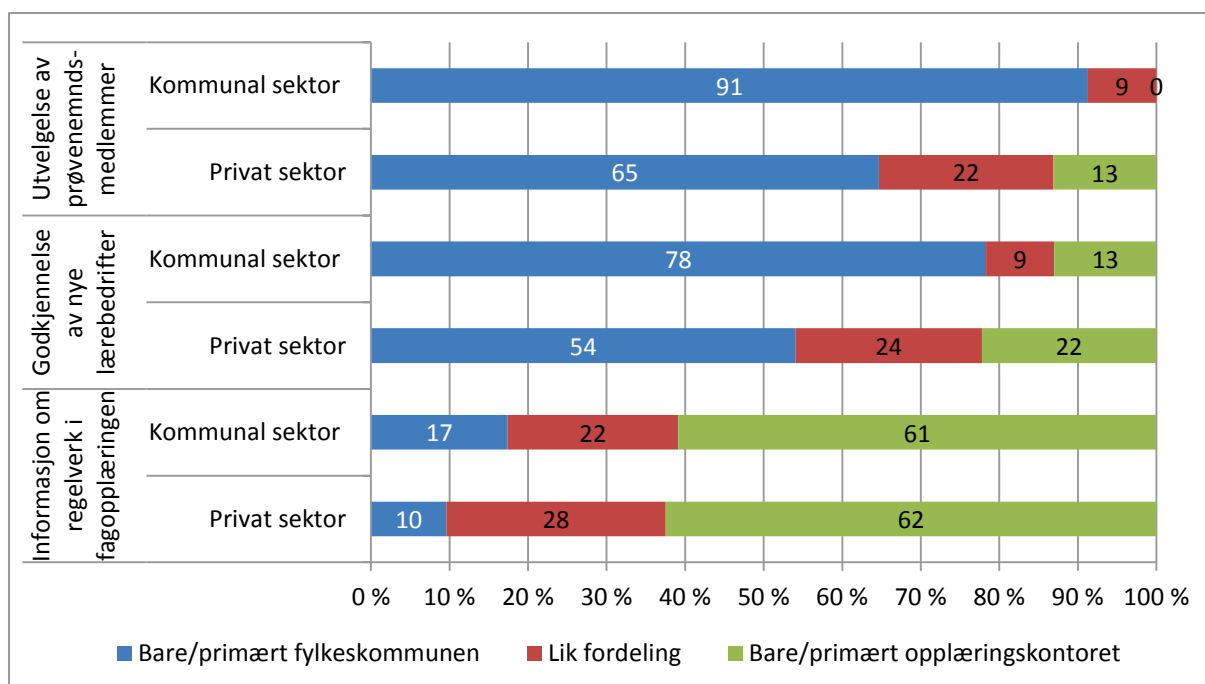


**Figur 4.9 Arbeidsfordeling mellom opplæringskontoret og bedriftene. Prosent.**

N: kommunal=23, privat=197-198.

Figuren viser at utvelgelse av lærlinger er det området som, ifølge opplæringskontorene, i størst grad utføres av bedriftene. Dette gjelder i større grad i de private enn i de kommunale lærebedriftene.

Andelen kontor som oppgir at lokal opplæringsplan og kvalitetssikringssystem utarbeides bare eller primært av bedriftene er relativt lav. Dette er områder hvor opplæringskontoret er involvert i større grad enn når det gjelder utvelgelse av lærlinger. Det er noe forskjell mellom privat og kommunal sektor når det gjelder utarbeidelse av lokal opplæringsplan. Andelen kontor som svarer at dette er noe bare eller primært bedriften tar seg av, er høyere blant kontor som jobber mot kommunal sektor enn kontor som jobber mot private.



**Figur 4.10 Arbeidsfordeling mellom opplæringskontoret og fylkeskommunen. Prosent.**

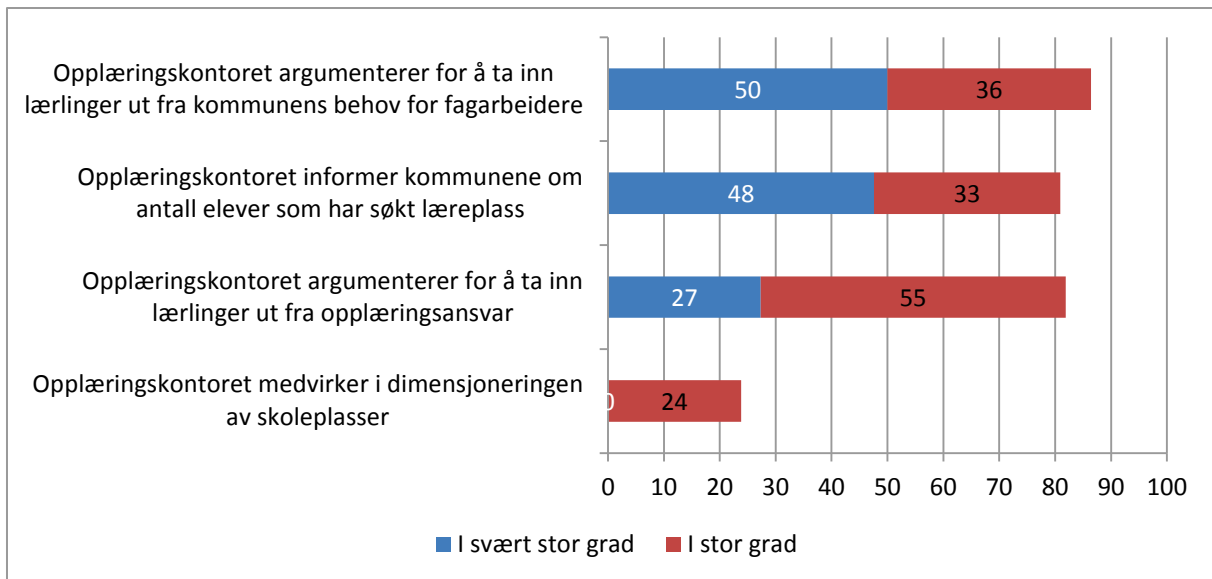
N: kommunal=23, privat=197-198.

Figuren viser at en høy andel av kontorene oppgir at utvelgelse av prøvenemndsmedlemmer og godkjenning av nye lærebedrifter er oppgaver som i stor grad utføres av fylkeskommunen. At mange svarer slik er ikke overraskende, tatt i betraktning at dette er oppgaver fylkeskommunen er lovpålagt å gjøre. Slik sett kunne vi kanskje ha forventet at enda flere kontor oppga at dette var noe som ble utført bare eller primært av fylkeskommunen. Svarene tyder på at selv om loven sier at dette er forhold som fylkeskommunen har ansvaret for vil opplæringskontorene i praksis likevel ofte være involvert.

Det er klare forskjeller mellom hva de to gruppene av opplæringskontor svarer. Andelen som oppgir at dette er noe bare fylkeskommunen gjør er klart høyere blant kontor som jobber mot kommunal sektor enn kontor som jobber mot privat. Tilnærmingen til utvelgelse av prøvenemndsmedlemmer og godkjenning ser ut til å være ulik innenfor kommunal og privat sektor. Kontorenes svar kan tyde på at dette foregår på mindre formelle måter i privat sektor sammenliknet med kommunal, eller at de private kontorene er mer faglige i sin karakter.

### Spørsmål til kontor som jobber mot kommunal sektor

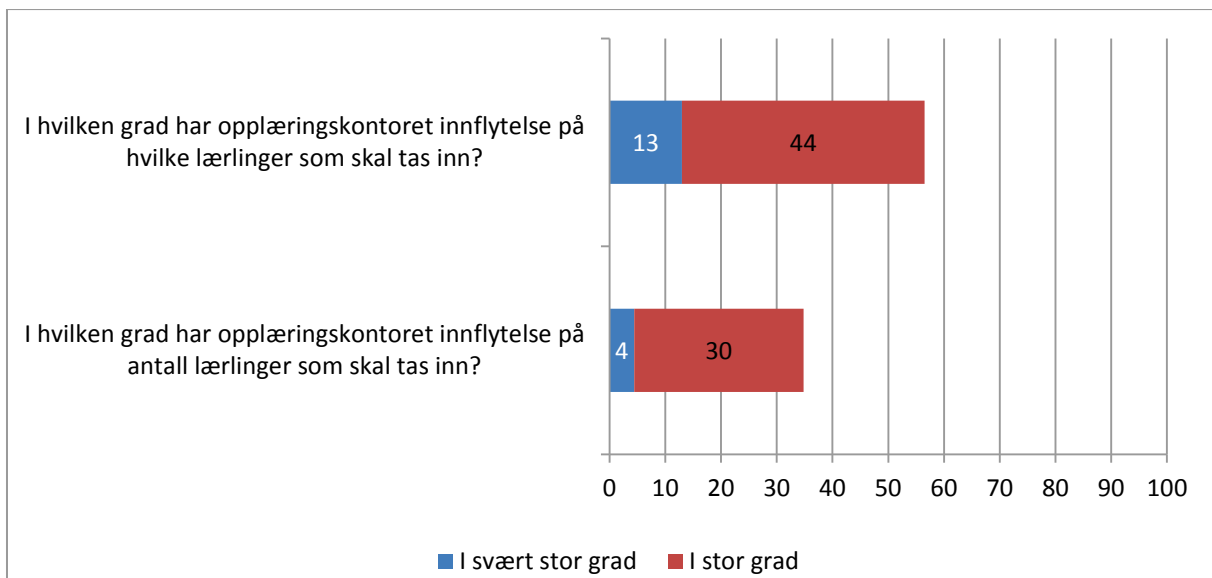
Kontor som oppga av de jobbet primært mot kommunal sektor fikk en del tilleggsspørsmål. Disse spørsmålene handler om opplæringskontorets rolle i det kommunale systemet og hvordan beslutninger om lærebedrifter og lærlingplasser fattes. Spørsmålene og hvordan kontorene som jobber mot kommunal sektor svarte på disse presenteres i figurene 4.11 til 4.13.



**Figur 4.11 Påvirkning av inntak av lærlinger i kommunen. Andel som svarer «I stor grad» eller «Svært stor grad» for de ulike utsagnene. Prosent. N = 21-22.**

N=21-22

Figuren peker på at informasjon om antall læreplass-søkere og argumenter knyttet til kommunens behov for arbeidskraft er sentralt i opplæringskontorenes påvirkning av kommunen. Omtrent halvparten av kontorene oppgir at de påvirker kommunen på disse måtene i svært stor grad. Også argumentet om opplæringsansvar er viktig, men brukes i like stor grad som argumentet om å ta inn lærlinger ut fra opplæringsansvar.

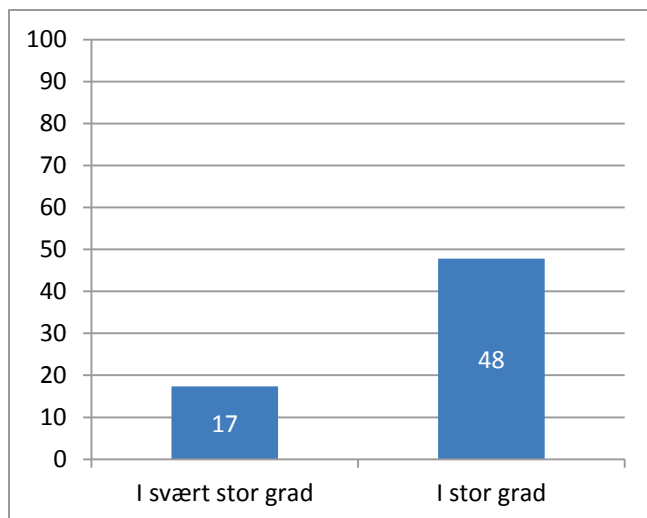


**Figur 4.12 Opplæringskontorenes innflytelse på valg av lærlinger. Andel som svarer «I stor grad» eller «Svært stor grad» for utsagnene. Prosent.**

N=23

Av figur 4.12 ser vi at nesten halvparten av kontorene krysser av for *I svært stor grad* eller *I stor grad* på spørsmålet om de har innflytelse på hvilke lærlinger som skal tas inn, mens omtrent en tredel svarer det samme for antall lærlinger. Tallene peker på at opplæringskontorene har innflytelse både

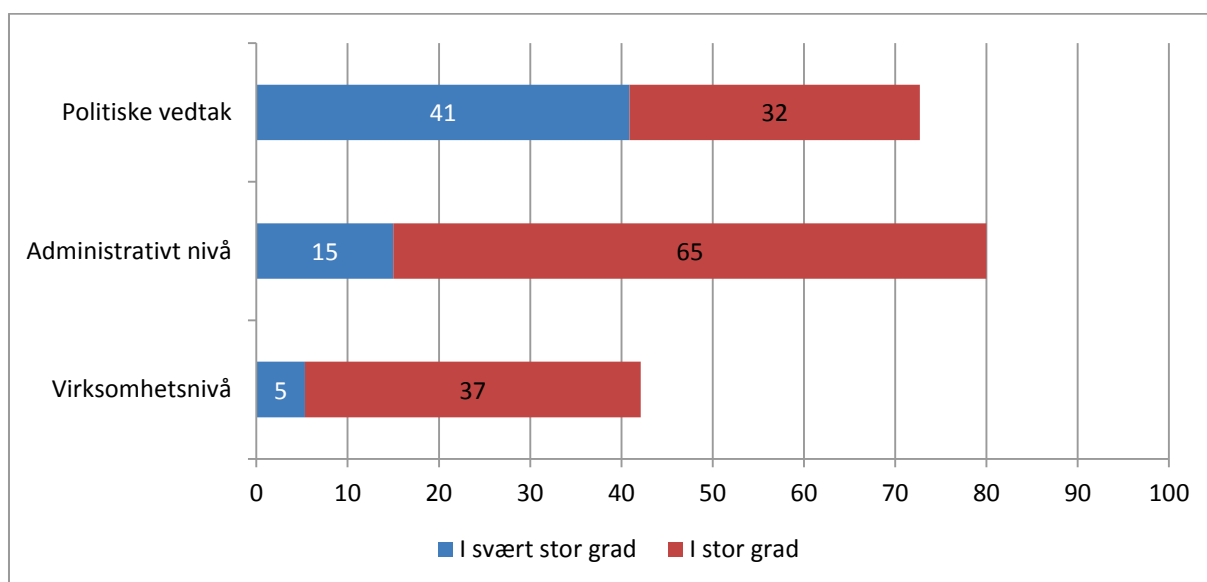
på hvilke og hvor mange lærlinger virksomhetene tar inn, men at innflytelsen er størst når det gjelder hvilke lærlinger.



**Figur 4.13 I hvilken tror du kommunale virksomheter og institusjoner har kapasitet til å ta inn flere lærlinger enn det de gjør i dag? Andel som svarer «I stor grad» eller «Svært stor grad». Prosent.**

N=23

Figur 4.13 viser at en betydelig andel opplæringskontor som jobber mot kommunal sektor mener at kommunale virksomheter kan ta inn flere lærlinger. Totalt seks av ti svarer *I svært stor grad* eller *I stor grad* på dette spørsmålet.



**Figur 4.14 Hvilket nivå som bestemmer antall lærlinger. Andel som svarer «I stor grad» eller «Svært stor grad» for utsagnene. Prosent.**

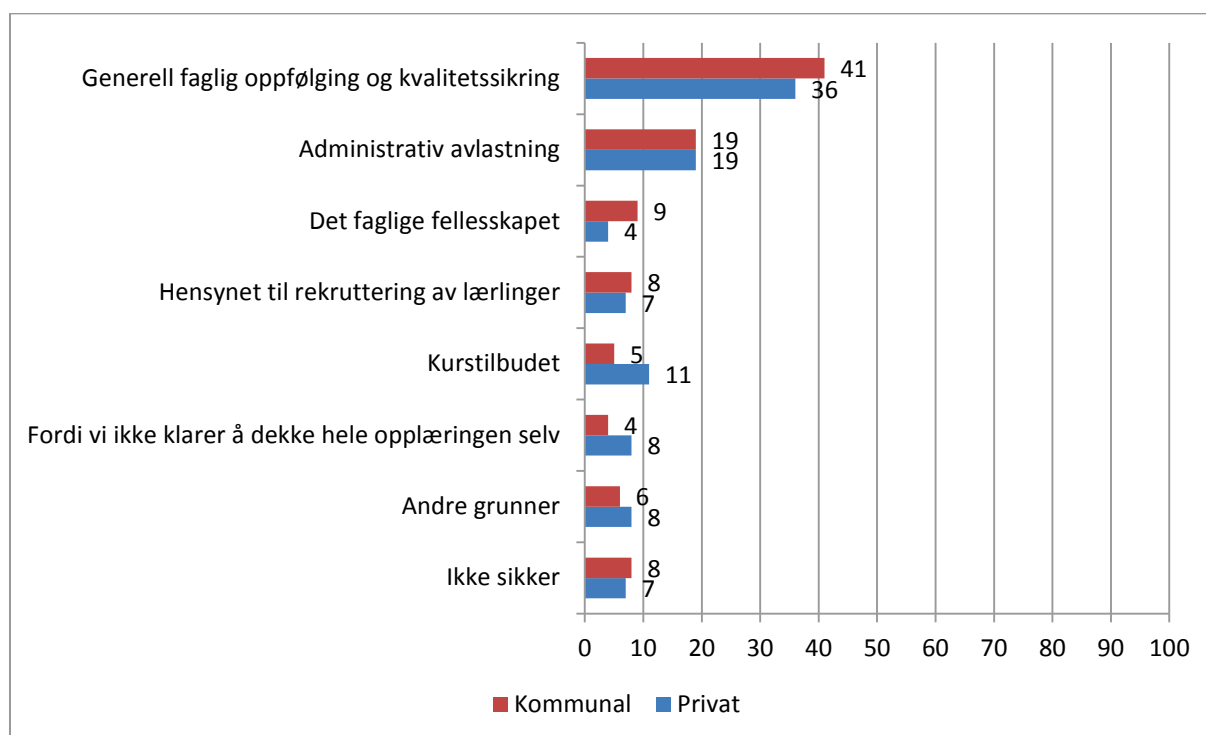
N=19-22

Når det gjelder hvilke nivåer som bestemmer antall lærlinger i kommunen viser figuren at det politiske nivået er svært viktig for hvor mange lærlinger kommunen har. Fire av ti kontor oppgir at politiske

vedtak bestemmer antall lærlinger i svært stor grad. Også administrativt- og virksomhetsnivå framstår som viktig i denne sammenheng. Selv om andelen som svarer at disse nivåene bestemmer i svært stor grad er relativt liten, er andelen som svarer i svært stor eller stor grad betydelig. Åtte av ti oppgir at administrativt nivå bestemmer antall lærlinger i svært stor eller stor grad, mens omtrent fire av ti oppgir det samme for administrativt nivå. Alt i alt tyder figuren på at politiske vedtak er svært styrende for antall lærlinger som tas inn, men at også de andre nivåene er viktige.

#### 4.3.2 Funn fra bedriftssurvey

Undersøkelsen som gikk til bedrifter tok opp tema som rekruttering, lærlingordningens rolle i rekrutteringen og bedriftenes syn på opplæringskontor. I et av spørsmålene ble bedriftene bedt om å oppgi den viktigste grunnen til at de var medlem eller ikke medlem i opplæringskontor. Svarene for de som var medlem vises i figur 4.15. I utgangspunktet hadde mange av bedriftene valgt svaralternativet *Andre grunner*. Imidlertid viste nærmere analyser av hvilke grunner de oppga at de kunne ha valgt en av de eksisterende svarkategoriene. Vi valget derfor å omkode disse svarene til de aktuelle kategoriene. Gjennomgangen viste videre at en del oppga rekruttering av lærlinger som en grunn til å være med i opplæringskontor, og vi opprettet derfor en egen kategori for disse svarene. Videre slo vi sammen to kategorier som begge handlet om betydningen av kurstilbudet.



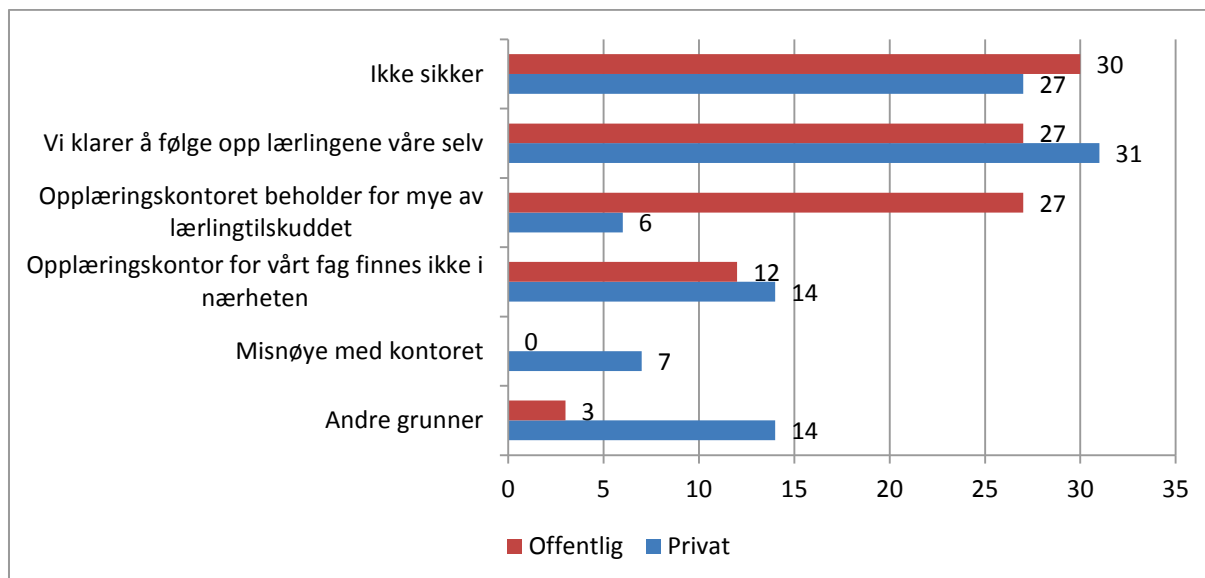
**Figur 4.15 Bedriftenes grunner til å være med i opplæringskontor etter sektor. Prosent.**

N: offentlig=78, privat=303.

Figuren viser at faglig oppfølging er den grunnen som flest oppgir for medlemskap i opplæringskontor. Omtrent fire av ti kontor oppgir dette som den viktigste grunnen. Videre framstår administrativ avlastning som en viktig grunn for medlemskap. De resterende svaralternativene har bare blitt valgt av en mindre andel av bedriftene. Det er gjennomgående små forskjeller i hvordan bedrifter fra kommunal og privat sektor svarer. Altså er det ikke store forskjeller i hvordan kommunale og private bedrifter vurderer medlemskap i opplæringskontor.

Svarene fra bedrifter som ikke er med i opplæringskontor vises i figur 4.16. De innledende analysene av svarene viste at omtrent en firedel av bedriftene hadde valgt svaralternativet *Andre grunner*, men at de grunnene de oppga i de fleste tilfellene var dekket av svarkategoriene. Svarene fra disse ble derfor

omkodet til den aktuelle kategorien. Gjennomgangen viste videre at en del oppga misnøye med opplæringskontoret som grunnen til at de ikke er medlem. Vi opprettet derfor en egen kategori for disse svarene. Videre så vi at totalt ti kontor svarte på en måte som tilsa at de hadde eget opplæringskontor internt i bedriften, eller at de var med i en opplæringsring. Det vil si at de likner på bedrifter som er med i opplæringskontor, og utelates derfor fra analysene.



**Figur 4.16 Bedriftenes grunner til å ikke være med i opplæringskontor etter sektor. Prosent.**

N: offentlig=33, privat=157.

Figuren viser at en høy andel ikke kan svare på hvorfor de ikke er medlem i opplæringskontor. Nesten en tredel har valgt svaralternativet *Ikke sikker*. Det er ikke vesentlige forskjeller mellom kommunale og private bedrifter i andelen som valgte dette svaralternativet. Videre ser vi at en høy andel oppgir at de ikke er medlem fordi de klarer å følge opplærlingene sine selv. Heller ikke her er forskjellen mellom privat og offentlig sektor vesentlig. Derimot viser figuren et betydelig skille mellom privat og offentlig sektor når det gjelder betydningen av hvor mye opplæringskontorene beholder av lærlingtilskuddet. Mens omtrent en firedel av kommunale bedrifter oppgir dette som grunnen til at de ikke er medlem av opplæringskontor, er det mindre enn en av tid private bedrifter som sier det samme. Forskjellen peker på at offentlige og private bedrifter vurderer betydningen av lærlingtilskudd svært ulikt.

## 4.4 Opplæringskontor i våre case

### 4.4.1 Sogn og Fjordane

I Sogn og Fjordane, som vi har ekstra fokus på i denne analysen, er de fleste, atten kommuner, medlem i Opplæringskontoret for offentlig sektor i Sogn og Fjordane (OKOS). Fire kommuner har valgt å stå helt utenfor opplæringskontor, og to er medlem i et tverrfaglig opplæringskontor.

De to kommunene som i dag er medlem i det tverrfaglige kontoret Sogn Opplæringskontor, Årdal og Lærdal kommune, var før medlem i OKOS. Lærdal valgte i 2013 å gå inn i det tverrfaglige kontoret hovedsakelig fordi de ville knytte seg til et miljø som var geografisk tettere på dem, enn kontoret i Førde. Dette ble også bekreftet av Årdal kommune, som ble medlem i det tverrfaglige kontoret da det ble stiftet i 2011. De opplevde at det tverrfaglige kontoret kunne tilby de samme tjenestene, men at de fikk en større nærhet siden kontoret ligger i samme kommune.



Aurland kommune, som ligg tett geografisk og har mye samarbeid med Årdal og Lærdal kommune har valgt å bli i OKOS. I følge Aurland kommune, handler det om hva en skal prioritere av regional tilknytting, eller en spesialisering på behovene til offentlig sektor.

Det er fire kommuner som har valgt å stå utenfor opplæringskontor i Sogn og Fjordane. Tre av disse, Eid, Vågsøy og Stryn ligger i Nordfjord. En kunne derfor tenke seg at det handlet om avstand geografisk til OKOS, som ligger i Førde, men siden fire av de andre Nordfjord-kommunene har valgt å være medlem, kan ikke det forklare alt. I tillegg til de tre Nordfjord kommunene, har også Flora kommune valgt å stå utenfor opplæringskontoret.

Stryn kommune er en av kommunene som har valgt å stå utenom opplæringskontoret<sup>21</sup>, kommunen har hatt en del lærlinger over tid, noe som gjør at de føler de har kunnet utvikle og beholde kompetanse om ordningen i kommunen. Dette gjør at de føler de har god nok kompetanse til selv å ta seg av de arbeidsoppgavene som et opplæringskontor dekker. De opplever at slik de har organisert arbeidet nå, får de en tettere oppfølging av lærlingene, spesielt de svakere lærlingene. Det er også viktig at de har nærhet til en videregående skole, både med tanke på det faglige, men spesielt med tanke på tilgangen til lærlinger. Det handler også noe om økonomi, når de føler at de kan dekke de faglige behovet som ligger i lærlingordningen, føles det unødvendig å være medlem av et kontor som tar tretti prosent av lærlingtilskuddet. Kommunen har likevel sendt lærlingene på noen fagkurs som OKOS har arrangert.

### **Opplæringskontoret for offentlig sektor, Sogn og Fjordane**

Opplæringskontoret for offentlig sektor, Sogn og Fjordane (OKOS) er et opplæringskontor som har 77 prosent av alle kommunene i fylket som medlem (20 kommuner). I tillegg til kommuner, er også fylkeskommunen sentralt, de videregående skolene og noen statlige etater (Nav og Fylkesmannen) medlem. Per i dag er det 34 medlemsbedrifter. Kontoret er formelt eid av fylkeskommunen, som det eneste kontoret som også har kommuner som medlem. Kontoret har to ansatte fordelt på 1,5 årsverk, som begge er formelt ansatt i fylkeskommunen.

I følge vedtektene har Fylkesrådmannen personalansvar for lederen i kontoret, men lederen skal rapportere til styret i faglige spørsmål. Styret skal bestå av to medlemmer foreslått av KS Sogn og Fjordane, ett medlem fra den arbeidstakerorganisasjonen som har flest medlemmer (per d.d. Fagforbundet), ett politisk medlem av fylkestinget og ett medlem fra Sogn og Fjordane fylkeskommunes administrasjon.

Kontoret hadde ved intervju tidspunktet 103 løpende lærekontrakter, der Barne- og ungdomsarbeider og Helsefagarbeider dominerer, de utgjør ¾ av kontraktene. Det er også noen kontrakter i kontor- og administrasjonsfaget, ikt-servicefaget, institusjonskokkfaget. I tillegg til disse fagene, er kontoret også godkjent for aktivtørfaget, anleggsmaskinfører, feierfaget, dataelektroniker, hestefaget og renholdsoperatørfaget. Fagene de dekker er i hovedsak styrt av de behov som medlemmene har.

Kontoret har først og fremst en rådgivings- og faglig støttefunksjon for sine medlemmer. De arrangerer kurs for lærlinger og instruktører, organiserer utenlandsopphold, samt at de følger opp den faglige utviklinga til lærlingen. Dette gjøres hovedsakelig ved at de har utviklet en opplæringsperm som følger lærlingen. Der skal kommunen og lærlingen rapportere skriftlig til OKOS om faglig (og sosial) utvikling etter hver halvårssamtale (se vedlegg 3). På grunn av det relativt store antallet lærlinger per ansatt, og store geografiske avstander deltar ikke kontoret selv i disse samtalen.

Denne faglige oppfølgingen har også et element av kontroll i seg, kontoret følger blant annet opp at medlemmene gjennomfører de skriftlige vurderingssamtalene slik det er formulert i opplæringsloven. Det er også viktig for kontoret, all den tid de er medansvarlige for lærekontraktene.

---

<sup>21</sup> Ved Torfinn Moen

Det er ifølge opplæringskontoret hovedsakelig de som er kontaktpunkt for kommunene når det gjelder oppfølgingen av lærlingene, opplæringskontoret fungerer som et bindeledd mellom fylkeskommunen og kommunene.

### **Om verdiskapning**

Slik opplæringskontoret oppfatter det, er den beste ordningen at kommunene sentralt dekker lønna til lærlingen. Det er flere grunner til det, den viktigste er at man da unngår at det å ta inn lærlinger konkurrerer direkte mot andre behov man har i virksomhetene. Lederen for opplæringskontoret har hatt erfaring med at hvis det legges ut til virksomhetene må ledelsen der vurdere det å ta inn lærlinger opp mot andre oppgaver, om de skal ta av vikarbudsjetten, om de skal ta av andre lovpålagte oppgaver, eller om de skal ta av opplæringsmidler til andre ansatte. Det at lærlingene i de kommunale fagene rullerer mellom ulike enheter er også noe som vanskeliggjør å legge ansvaret ut i enkelte virksomheter.

Når det kommer til å det å gå inn direkte i bemanningen, er erfaringen til opplæringskontoret at det mange plasser gjøres, men først når lærlingen er klar for det faglig. Det å være selvstendig i arbeidet, er viktig, men det er sentralt at det å gå inn i den ordinære bemanningen gjøres som en del av det å skape selvstendige fagarbeidere – det må ikke oppfattes som at lærlingene går inn i slike vakanser for å spare kommunen for penger. Det kan også være utfordrende noen plasser å gjøre det slik, hvis det er mange som går i uønskede deltidsstillinger. Da kan det blir friksjon mellom nye lærlinger og allerede ansattes behov for å fylle opp sine stillinger slik de ønsker det.

Opplæringskontoret spiller, selvsagt, ikke noen direkte rolle i ansettelsespolitikken til den enkelte kommune. På generelt grunnlag er det likevel problematisk at bare en liten andel får fast stilling etter at de er ferdig med fagbrev, spesielt i helsearbeiderfaget. Mens lærlinger, og fagarbeidere, i offentlig sektor stort sett blir sett på som en kostnad, er de i privat sektor et grunnlag for å tjene mer penger. Utfordringen med å ikke gi lærlingene stor nok stilling når de er ferdig, vil få konsekvenser for rekrutteringen av ungdom til lærlingstillingene, noe de allerede ser i dag, med en stor andel som velger påbygg etter Vg2. Utfordringen kan rett og slett bli å beholde skoleplassene til den gang kommunene virkelig trenger å rekruttere.

### **Voksenopplæring**

Opplæringskontoret har flere voksenlærlinger. Deres erfaring er at denne ordningen er å foretrekke framfor praksiskandidatordningen. Selv om det er praktiske årsaker til dette, slik som at det tar lang tid å få tilstrekkelig praksis, handler dette likevel mest om kvaliteten på opplæringa, slik kontoret ser det. Formelt sett er ikke praksiskandidatordninga en ordning som skal sikre opplæring, det er en dokumentasjonsordning. Er kandidaten heller voksenlærling, har de krav på veiledning, de får delta på kurs og de har krav på skriftlig dokumentasjon om opplæringa si. Kontoret stiller krav om minst femti prosent stilling for at kandidaten skal bli tatt opp som voksenlærling ved deres kontor, slik sikrer de at kandidaten jobber nok til å få en fullverdig opplæring.

Finansieringen av kontorets arbeid med voksenlærlinger skjer på samme måte som for de med ungdomsrett, det vil si at kontoret beholder 30 prosent av tilskuddet. Siden tilskuddet til voksne er mindre enn for ungdom, vil det likevel si at de får et relativt sett mindre bidrag per voksenlærling.

#### **4.4.2 Østfold**

Som i Sogn og Fjordane, er det ett stort offentlig opplæringskontor som dominerer i Østfold. Fjorten av fylkets atten kommuner er medlem av Opplæringskontoret for offentlig sektor, Østfold (OKOS), mens fire har valgt å stå uten medlemskap i noe opplæringskontor. Disse fire er Halden, Marker, Hvaler og Fredrikstad. Fredrikstads begrunnelse for å ikke delta i kontoret er allerede nevnt i gjennomgangen i kapittel 4. Marker, som er en annen og mye mindre kommune begrunner dette med den opparbeidede

kompetansen de har på fagutdanning i sin kommune.<sup>22</sup> Kommunen tok inn sin første lærling etter Reform 94. Dette var før opplæringskontoret for offentlig sektor i Østfold ble opprettet. Kommunen utviklet kompetanse rundt lærlingordningen på egen hånd tidlig, og har ikke sett noe behov for å bli medlem av OKOS foreløpig, men dette er noe man gjør vurderinger på med jevne mellomrom. Valget om å stå utenfor opplæringskontoret handler også om økonomi. Kommunen føler i dag at de har kompetanse nok til å administrere dette selv, da blir vurderingen av å bli medlem av OKOS en vurdering om hva de eventuelt kunne spare av ressurser lokalt.

### **Opplæringskontoret for offentlig sektor (OKOS) – Østfold**

I forbindelse med reform 94 og at det kom mange nye yrker, ble det satset mye penger på opplæringskontor og få fagopplæringen i et system. I etterkant av reformen ble det derfor opprettet en del opplæringskontorer for offentlig sektor rundt omkring i Norge, så også i Østfold i 1995. I dag har kontoret 50 medlemmer. I tillegg til kommunene er (blant annet) Sykehuset Østfold, Østfold fylkeskommunen, Høyskolen i Østfold, Fylkesmannen, Nav, to fengsler, og en del private barnehager med som eiere.<sup>23</sup>

I utgangspunktet var det fylkeskommunen som startet kontoret. Man hadde i starten også andre statlige aktører med, slik som Forsvaret, jernbanen og Posten. Forsvaret og Jernbaneverket har etter hvert etablert egne kontor, mens posten har valgt å gå inn i mer fagspesifikke kontor. Dagens styre er en blanding av politikere, gjerne personalsjefer, både fra kommunene og fylkeskommunen samt en lærlingerepresentant. Fylkeskommunen har altså en dobbeltrolle, i og med at de både skal passe på at OKOS gjør det de skal og samtidig er med som en stor eier. Da OKOS ble opprettet var det som en stiftelse, men i 2011 ble kontoret en forening. Bakgrunnen for dette er store endringer i stiftelsesloven de siste årene.

Medlemsutviklingen har variert en del siden starten i 1995. I starten, da også de store statlige aktørene (posten, forsvarret, jernbanen) var med, var det en del flere lærlinger enn i dag. I dag er kommunene de som har flest lærlinger i kontoret.

Det er i hovedsak to grunner til at kommunene er medlemmer. For det første søker de administrativ og faglig bistand, men for det andre er det viktig for mange kommuner å sikre en enhetlig fagutdanning i Østfold – noe som også bidrar til at arbeidsmarkedet blir større. Årsaken til at noen kommuner velger å ikke være medlem, er ifølge opplæringskontoret i hovedsak økonomi. De kommunene som ikke har vært medlem, ser heller ikke fordelene med å være medlem. Disse fordelene er slik kontoret ser det blant annet at man i opplæringskontoret har fag- og yrkesopplæring som kjernevirksomheten. Dette gir en annen kompetanse og fokus på fagopplæring enn i en kommune der de som jobber med lærlinger gjerne er ansatt i en personalavdeling der de andre ansatte driver med helt andre arbeidsoppgaver. I tillegg peker opplæringskontoret på at opplæringskontorene i Østfold er samlet på et sted. Dette betyr at de lettere kan trekke erfaringer fra hverandre, og at opplegget rundt lærlingene blir bedre. Det kan også være en fordel med en nøytral tredjepart i situasjoner der det blir konflikter, både mot fylkeskommunen og mellom lærlinger og arbeidsgiver.

### **Hva gjør OKOS og hva gjør kommunen?**

OKOS har det juridiske ansvaret for lærekontrakten (altså utdanningsløpet og kvalitetssikring av denne). Med dette følger altså at OKOS har det faglige ansvaret for lærlingen, mens kommunene har det administrative ansvaret. I tillegg skal kommunen bidra i den daglige oppfølgingen av opplæring av lærlingene sine. Hvor mye kommunene gjør varierer. Noen har organisert det administrative sentralt på personalkontoret, mens andre flytter ansvaret ut til en fagperson. I den siste typen kommuner, brukes OKOS i større grad enn i kommuner der ansvaret for lærlingene er lagt sentralt.

---

<sup>22</sup> Ved Vidar Kasbo

<sup>23</sup> Bakgrunnen for at de private barnehagene er med, er den store satsningen på helsefagarbeidere i etterkant av kunnskapsløftet. Etter dette gikk inntaket av lærlinger i barne- og ungdomsfaget kraftig ned, samtidig som at skolen fremdeles produserte samme antall kandidater. Se <http://okos.no/?q=node/4> for en fullstendig liste over medlemmer

Det er også OKOS som har stått for koordineringen av arbeidet med lokal opplæringsplan som brukes i medlemskommunene. I forkant av kunnskapsløfter satt de ned arbeidsgrupper etter fag. Disse gruppene kunne inneholde folk fra prøvenemder og noen fra små og store kommuner. Disse arbeidet så fram en plan, der kontorets rolle var å være sekretær og sørge for at planene ble helhetlige. Disse planene og dette arbeidet har gitt et grunnlag for å veilede faglig leder, instruktør og lærling om hva de burde jobbe med før de kvitterer ut et kompetansemål.

Når det gjelder formidling av lærlinger oversender OKOS lister fra VIGO til kommunene, men har ingenting å gjøre med kommunenes utvelgelse av kandidater. Dersom kommunene ikke finner nok aktuelle kandidater, bistår OKOS med å finne disse. Noen lærlinger sender søknader direkte til OKOS. I disse tilfellene videresender OKOS søknadene til de aktuelle kommunene. Sykehuset Østfold lyser ut lærlingstillinger selv.

OKOS er bindeleddet mellom fylkeskommunen og kommunene. I årlige møter, forsikrer fylkeskommunen seg om at opplæringskontoret gjør det de skal. Det vil si at det er god faglig fremdrift blant lærlingene. Fylkeskommunene følger opp OKOS sine systemer og organisering. Ca. 80 prosent av lærekontraktene i Østfold går igjennom et opplæringskontor. Dersom fylkeskommunene skulle fulgt opp disse på egenhånd måtte de ha vært mange flere ansatte. I tillegg passer fylkeskommunen på at OKOS følger opp lærlinger på lange avbrudd, som har lærekontrakt men ikke arbeidskontrakt, og varsler dersom lærlinger ikke blir meldt opp til fagprøve. I tillegg rapporterer OKOS elektronisk til fylkeskommunen

OKOS kvalitetssikrer at halvårsamtalene gjennomføres. I tillegg er OKOS ute i bedriftene minimum hvert halvår. Dette gjøres for å gi veiledning både til lærlinger og veiledere. I tillegg har OKOS et måloppnåelsesskjema, der lærlingen setter kryss hver gang de har fullført et kompetansemål. Dette skjemaet får OKOS kopi av.

Dette betyr at i Sarpsborg som har i overkant av 60 lærlinger, reiser kontoret ut og ut til hver enkelt bedrift og har en-til-en samtaler med alle 60 lærlingene en gang i halvåret. OKOS er i utgangspunktet ikke med på de halvårlige veiledningssamtalene, fordi disse går på det faglige. Det hender allikevel at OKOS blir invitert med, spesielt hvis faglig leder er uerfaren og trenger trygghet.

## **Økonomi**

Det er syv ansatte i OKOS Østfold, dette tilsvarer 5,9 årsverk hvorav 4,1 årsverk arbeider direkte med oppfølging av lærlinger. De siste 1,8 årsverk går til drift av kontoret. I alt har de per dags dato 320 løpende lærekontrakter.

Den prosentandelen av tilskuddet som kontoret beholder for å dekke sin drift bestemmes på årsmøtet hvert år. Tidligere beholdt opplæringskontoret 25 prosent av lærlingtilskuddet, men lønnsutviklingen i offentlig sektor, samtidig med at lærlingtilskuddet ikke har blitt indeksregulert på samme måte gjør at de har økt andelen de beholder til 30 prosent. For å være attraktiv også for større lærebedrifter tas 30 prosent av tilskuddet til de 20 første lærlingene i en bedrift, og 25 prosent fra og med lærling nummer 21. Det er kun Sarpsborg, sykehuset og fylkeskommunen som har flere enn 20 lærlinger ved kontoret i dag.

I 2008 bestemte styret seg for at man måtte gjøre noe for å hindre at de med best karakterer på Vg2 går rett over i påbygging for deretter å forsvinner til høyskolestudier. Tiltaket var å etablere OKOS kveldsskole. Utgangspunktet for dette er at man tenker på samme måte som i andre bransjer, at de beste ingeniørene har et fagbrev i bunn. Dette betyr at man tilbyr lærlingene skole en kveld i uka og åtte lørdager i året som forbereder elevene til å ta eksamen i de fag de mangler for å få studiekompetanse. Opplegget ligner altså på YSK, men gir generell studiekompetanse og ikke spesiell og er et tilbud kun til lærlinger. Per tiden har OKOS 156 lærlinger som tar kveldsskolen parallelt med at de er lærlinger. Ettersom dette ikke er kjernevirksomhet, og at det dermed ikke skal subsidieres av det ordinære lærlingtilskuddet, må lærlingene betale egenandel for dette kurset – denne egenandelen

dekkes (hvis kommunen ønsker det) halvveis av kommunen og halvveis av lærlingen selv, i alt 32 000 kroner.<sup>24</sup>

Resultatet er ifølge OKOS at de får bedre søkere til læreplassene. De med sterke karakterer som gikk rett på påbygning tidligere, begynner nå ofte i lære istedenfor. Det er noe av bakgrunnen for at også kommunene er fornøyd med dette tiltaket. Det er få som fortsetter rett til høyere utdanning, men noen begynner nok i en deltidsstilling og studerer ved siden av etter fagbrevet om de har fått studiekompetanse også. OKOS sørger for at de som har søkt samordna opptak får tatt fagprøven sin først. Dette hjelper også fylkeskommunen til med. Dermed har lærlingene alle papirene i orden, og får full uttelling på vitnemålet.

## **Verdiskapning**

OKOS opplever at verdiskapningsdelen i lærlingtida er sentral for at lærlingen skal få mengdetrening på arbeidsoppgaver og få trening i å ta ansvar som selvstendig fagarbeidere. Det er likevel en utfordring at noen lærlinger opplever at lønna er tilknytta opplæringa de får. OKOS har blant annet fått spørsmål fra lærlinger om de skal få ekstra betalt når de driver med «verdiskapning». Dette er noe som har vært en utfordring i noen kommuner, der lærlingene blant annet har fått høre fra andre ansatte at man blir misbrukt som lærling når man går inn og dekker for eksempel sjukefravær. OKOS jobber med å få til en holdningsendring, men det er en ekstra utfordring at det er så mye ufrivillig deltid i sektoren. Ufrivillig deltid kan føre til at det oppstår konflikter om lærlingene går inn og tar vakter som andre ansatte også vil ta.

Det er likevel slik at OKOS opplever at kommunene har blitt mer bevisste på at lærlingen også skal bidra med verdiskapningen. De fleste kommunen har blant annet begynt å dokumentere når lærlingen bidrar til verdiskapning, dette gjør de for synliggjøre verdiskapningen. Spesielt kan dette være viktig overfor politikere som vedtar å bruke penger på lærlinger.

Verdiskapning er i dag i praksis å fylle inn for ulike typer fravær fra andre ansatte, men det går også på at andre ansatte kan gjøre andre oppgaver; dette kan være å gå på kurs, oppdaterer seg, lese, gjøre sånn ting. Det er også klart at verdiskapning kan inkludere det å gjøre tilbudet til brukerne blir bedre – men dette er vanskeligere å tydeliggjøre overfor f.eks. politikere. Det er lettere, rent praktisk å synliggjøre en besparelse på vikarbudsjetten.

OKOS er i utgangspunktet negativ til at kommunen setter inn lærlinger i faste stillinger, siden det kan vanskeliggjøre den fleksibiliteten i opplæringen man ønsker seg fra opplæringskontorets side. Opplæringskontoret nevner et eksempel, der en lærling var ansatt i en 40 prosent-stilling, og resten skulle være opplæring. I det tilfellet kom den stillingen i konflikt med et planlagt utenlandsopphold, noe som gjorde at OKOS fikk endret denne praksisen. De ønsker ikke at lærlingene skal ha faste føringer for opplæringa, verdiskapninga må ikke gå på bekostning av opplæringen.

Opplæringskontoret opplever at verdiskapninga for lærlinger i kommunal sektor er både lite kjent, og underutnyttet. De nevner et eksempel der Spydeberg kommune regnet på lønnsomheten i lærlingordning, og bestemte seg for å gå fra 2-3 til nå å ta inn 10 lærlinger.

## **Rekruttering**

I følge opplæringskontoret får lærlingene ofte en helge-stilling etter fagprøven. Det er også mange av dem som jobber som vikarer. Det er mange tidligere lærlinger på sykehjemmene, men veldig få får store, faste stillinger slik opplæringskontoret oppfatter det. Dette legger premissene for rekruttering av lærlinger, omdømme for faget og til slutt kvaliteten i sektoren. Dette fører også til at noen lærlinger eller nyutdanna fagarbeidere blir skuffet og sinte; de har blitt anbefalt å ta en utdanning som ikke gir jobb. Stillingene som skal komme ifølge framskrivningene til myndighetene, kommer ikke. Det er nok totaløkonomien som bestemmer inntaket av lærlinger. I de små fagene, er det ofte sånn at man tenker

---

<sup>24</sup> <http://okos.no/?q=node/93>

at man tar inn en ny lærling fordi man trenger en ny fagarbeider. I helsearbeiderfag og barne- og ungdomsarbeiderfaget ser det ut til at man tar inn lærlinger også er der det kanskje ikke så mange jobber etterpå.

### **Voksne**

OKOS spiller ingen stor rolle i voksenopplæring, men OKOS har hjulpet noen kommuner med å arrangere eksamensforberedende kurs til praksiskandidater. Dette er likevel ikke OKOS sin kjernevirksomhet, og det satses ikke på slike aktiviteter. Kontoret har lite erfaring med voksenlærlinger.

## 5 Oppsummering og sammenfattende analyse

### 5.1 Om lærlingrekruttering og verdiskapning

Gjennom Reform 94 ble lærlingordningen utvidet til å gjelde en rekke nye fag innenfor sektorer som ikke hadde hatt fagopplæring tidligere. Et av de viktigste områdene, rent kvantitativt, var helse- og oppvekstsektoren med omsorgsfaget og barne- og ungdomsfaget. Begrunnelsen for reformen tok utgangspunkt i ungdoms utdanningsbehov og arbeidslivets behov for kvalifisert arbeidskraft, men var særlig preget av tro på at endring av utdanningsstrukturen, også etableringen av de kommunale fagene, skulle bidra både til forbedringer i gjennomføringen av videregående opplæring og deretter til endringer på arbeidslivssiden. Man kan slik sett beskrive etableringen av de nye fagene innenfor helse- og oppvekst som utdanningsdrevet (Høst 2006).

For å kunne lykkes med Reform 94 var man avhengig av at arbeidslivet stilte opp med lære plasser slik at to års skoleopplæring kunne følges av to års arbeidslivso pplæring gjennom en lærlingordning. For kommunesektoren ble det stilt høye mål om antall lære plasser. For å gjøre det mindre risikofyllt for bedrifter og kommuner å ta inn lærlinger, vektla man den nye normen om læretid som utdanning, til dels på bekostning av den tradisjonelle normen om læretid som rekruttering til arbeid. Man økte lærlingtilskuddene, særlig for de yngste elevene, og ga også tilskudd til etablering av opplæringskontor. Til tross for dette, fortsatte lærlingordningen å være en rekrutteringsordning i de tradisjonelle fagene innen håndverk og industri. De kunne dermed basere seg på at lærlingen ville bidra til å finansiere opplæringen også utover den formelle læretiden.

Kommunene fulgte i stort omfang opp med å vedta mål for inntak av lærlinger. Med vedtakene fulgte finansiering av lærlingene, slik at disse ikke skulle koste tjenestestedene noe. For kommunene innebar dette økte utgifter, og det var nettopp pengene som satte grenser for antallet lærlinger man kunne ta inn. For tjenestestedene innenfor helse og oppvekst ble overgangen fra de tradisjonelle ordningene med utplassering av elever til å ta inn sentralt finansierte lærlinger, forholdsvis moderat. Tjenestestedene fikk et større opplæringsansvar, men ikke et økonomisk ansvar for lærlingene. I pleie- og omsorg fortsatte den skolebaserte hjelpepleierutdanningen, parallelt med den lærebaserte omsorgsarbeiderutdanningen frem til 2008. Lærlingordningen som utdanning må slik antas å ha koplet seg på eksisterende mønstre for elevopplæring. Hovedutfordringen viste seg imidlertid raskt å snu til mangel på søkere, heller enn mangel på tjenestesteder som ville ta imot lærlinger.

#### 5.1.1 Oslo

I Oslo, som både har fylkeskommunalt ansvar for elever i videregående og lærlinger i tjenestene, ble utdanningspreget på lærlingordningen i helse- og oppvekstfagene svært tydelig etter introduksjonen

av Reform 94. Lærlingene var ansatt i et sentralt opplæringskontor og ble formidlet gratis ut til tjenestestedene. Problemet var at denne ordningen, som i første omgang skulle bidra til å smøre reformen, ble til et hinder for rekruttering i det øyeblikket tjenestestedene selv skulle overta ansvaret for lærlingene. Da Lærlingetaten, som var Oslo kommunes opplæringskontor, ble nedlagt, og den sentrale finansieringen opphørte, falt rekrutteringen av lærlinger dramatisk. En gjeninnføring av en delvis finansiering fra kommunen sentralt bidro til en viss økning i inntaket av lærlinger, men kommunen er ikke fornøyd. En kopling av behovet for bedre gjennomføring i yrkesfag på videregående med framtidig behov for faglærte, ikke minst i pleiesektoren som følge av eldrebølgen, ser ut til å være viktigste rasjonale for en ny stor satsing på rekruttering av lærlinger. Målet er å rekruttere 355 lærlinger i 2015, eller om lag en dobling fra 2012. Med utgangspunkt i det sentrale målet, blir virksomheter og bydeler tildelt nye og ambisiøse mål. Samtidig må de selv stå for finansieringen som ligger utover statlig lærlingtilskudd og et kommunalt tilskudd på tilsvarende nivå. Modellen innebærer at bydelen eller det enkelte tjenestested selv må dekke rundt 70 000 kroner i årlige lønnsutgifter pr. lærling. Vi har undersøkt hvordan to ulike etater, et privat sykehjem, en bydel med hjemmebaserte tjenester og barnehager, praktiserer lærlingrekruttering innenfor denne konteksten.

Et hovedfunn er at lærlingordningen fortsatt hovedsakelig har et utdanningspreg i Oslo, og at koplingen mot tjenestestedene og deres behov er veldig skjør. Tjenestene er imidlertid ulikt organisatorisk forankret, er ulikt finansiert og rekrutterer til dels fra ulike fag. Dette gjør at lærlingordningen også praktiseres ulikt.

Innenfor den tekniske etaten vi besøkte, rekrutterer man lærlinger i tradisjonelle, tekniske fag, samt i merkantile fag som kontor- og administrasjon og IKT service. Etaten har egne inntekter gjennom gebyrer, og økonomien er således annerledes enn i velferdssektoren. Man er positive til lærlingordningen og mener det de oppfatter som lærlingenes verdiskapning rettferdiggjør at etaten selv dekker lønnsutgifter utover lærlingtilskudd. Slik sett integreres de i driften. For lærlingene i de tekniske fagene har man til nå vært tilknyttet private opplæringskontor, som har beholdt deler av det statlige lærlingtilskuddet. Etaten ser det som naturlig å rekruttere lærlingene i de tekniske fagene til videre arbeid i etaten. Så langt ligner lærlingrekrutteringen på hovedmønsteret i privat sektor. På andre områder skiller den seg imidlertid fra dette. Man er henvist til i hovedsak å skulle rekruttere lærlinger blant 18-åringer fra videregående skole i Oslo. Søkerne herfra er få og oppfattes ofte som svake. I de merkantile fagene, som er nye med Reform 94, er man i tillegg usikre på om man egentlig har passende jobber til lærlingene som har gjennomført læretid. Vurderingen av inntaket av lærlinger er således også for denne etaten noe preget av at man bare tar opplæringsansvar.

I bydelen vi undersøkte har lærlingordningen et enda klarere utdanningspreg. Selv om man er positive til lærlinger, og ser at lærlingene bidrar, kommer de i utgangspunktet på toppen av den ordinære bemanningen, både i pleie og omsorg, og i barnehagen. Bydelen mener imidlertid at lærlingene etter hvert kan dekke opp ved fravær, slik at man slipper noen vikarutgifter. Ungdomslærlinger finansieres via tre kilder; statlig lærlingtilskudd, kommunalt lærlingtilskudd og bydelstilskudd. Man tar i tillegg inn noen voksenlærlinger, som også har finansiering fra NAV. Bydelen mener de ikke vil nå måltallet de er tildelt fra kommunen sentralt, fordi det ikke er rom for det innenfor dagens budsjettammer. Lærlingene kan i utgangspunktet heller ikke regne med å få jobb når de er ferdige, fordi det enten ikke er ledige stillinger, eller fordi andre har fortrinnsrett til disse. Begrunnelsen for å ta inn lærlinger ligger således hovedsakelig på utdanningsansvar, mindre på rekrutteringsbehov. Til tross for at etterspørselen etter lærlinger er begrenset, oppfatter de også tilbudet av kvalifiserte søkere som svakt.

I det private sykehjemmet vi undersøkte er situasjonen annerledes. Her rekrutteres lærlinger til frigjorte 40- og 50-prosent-stillinger og inngår slik sett i den ordinære driften. Det betyr at de går i stillinger med en størrelse som omtrent tilsvarer den sjablongmessige verdiskapningsandelen man opererer med i lærlingordningen. Sykehjemmet mener dette lar seg forsvare økonomisk, og at lærlingene bidrar. Dersom lærlingen gjør en god jobb, vil vedkommende normalt tilbys fortsatt ansettelse etter fullført læretid. En viktig betingelse for denne praksisen ser primært ut til å ligge i at



sykehjemmet har avvirket køen av deltidsansatte som ønsker utvidelse av sine stillinger, samt et kontinuerlig behov for nyrekruttering framover. Man har fått aksept fra Fagforbundet lokalt for strategien med å ansette lærlinger i ledige stillinger. Utfordringen for sykehjemmet er nå primært den svake tilgangen på søkere. Det innebærer at de fortsatt rekrutterer voksne. Noen av disse forbereder seg på individuell basis til å gå til praksiskandidatprøve.

### **5.1.2 Østfold**

I Østfold har vi besøkt to kommuner, Sarpsborg og Fredrikstad, som begge har tatt inn lærlinger siden Reform 94. Vi besøkte også opplæringskontoret OKOS i Østfold. Sarpsborg er medlem av dette, mens Fredrikstad har meldt seg ut, og administrerer og følger opp læringene helt på egenhånd. Vi har også intervjuet representanter for fylkeskommunen.

I Sarpsborg kommune begrunner man inntak av lærlinger både med rekruttering og med plikten til å gi distriktets ungdom en utdanning. Rekrutteringsargumentet er generelt, og bygger ikke på spesifikke behovsanalyser, men mer overordnede utsikter. Utdanningsplikten er i første rekke rettet mot ungdommer med rett i Sarpsborg. Etterspørselen fra tjenestestedene etter lærlinger, er imidlertid større enn inntaket av lærlinger. Begrensningene ligger på kommunens økonomi.

Kommunen sentralt finansierer differansen mellom lønn og lærlingtilskudd, slik at det ikke skal koste tjenestestedene noe å ha lærlinger. Tjenestestedene som mottar lærlinger, mener disse bidrar med verdiskapning, men at den er varierende. De trenger imidlertid ikke å vurdere lærlinger opp mot alternative løsninger, fordi inntak av lærlinger ikke er noe de selv må betale for. Lærlingene går på toppen, og fyller således ingen av tjenestestedenes stillinger. Hadde de gjort det, ville det trolig utløst reaksjoner fra de deltidsansatte som ønsker seg utvidede stillinger, eller midlertidige som har krav på ansettelse ut fra fireårsregelen. Når lærlingene er ferdige med læretida, må de konkurrere med de samme gruppene av ansatte om eventuelt ledige stillinger. Det medfører at de nyutdannede i beste fall blir tilbudt små stillinger. Kommunen selv ser veldig godt at argumentasjonen for behov for pleiepersonell, lærlinginntak og videre sysselsetting for disse ikke henger godt sammen.

Lærlinginntaket i Fredrikstad kommune har mange likhetstrekk med det vi ser i Sarpsborg. I begrunnelsen for inntaket legger Fredrikstad noe mer vekt på det de, på et ganske overordnet grunnlag, vurderer å være kommunens behov for arbeidskraft framover. Det har blant annet ført til at de har justert ned inntaket av lærlinger i barne- og ungdomsfaget, mens de har justert opp inntaket i helsearbeiderfaget. For dette har de fått kritikk fra fylkeskommunen om at de tar for lite samfunnsansvar. Totalt sett er likevel lærlinginntaket styrt av kommunens økonomi, fordi prinsippet de følger er at lærlingene skal være fullfinansiert fra kommunen og gå på toppen. I kommunen legger man også vekt på at lærlingene må beskyttes mot for mye verdiskapning, fordi dette kan gå utover opplæringen. Kommunen er ellers veldig klar over at lærlingenes muligheter for å få jobb på tilnærmet heltid i etterkant kan være små. De har vedtatt en fortrinnsrett til ledig stilling for lærlinger, men denne kan ikke sette til side lovfestede rettigheter for midlertidig ansatte, eller for deltidsansatte om utvidelse av stilling. Selv der alle som vil har heltid, kan det være vanskelig for lærlingene, fordi det ikke er ledige stillinger.

### **5.1.3 Sogn og Fjordane**

I Sogn og Fjordane besøkte vi kommunene Sogndal og Vik. I tillegg intervjuet vi leder av opplæringskontoret OKOS, og representanter for fylkeskommunen. Både Sogndal og Vik er medlem av opplæringskontoret. Vi har imidlertid også innhentet vurderinger fra kommuner som har valgt å stå utenfor dette.

Sogndal kommune begynte å ta inn lærlinger først i 2008 og har i dag seks stykker. Antallet er framkommet gjennom en vurdering av opplæringskapasiteten på tjenestestedene, ikke behovet for nye ansatte. Kommunen arbeider for øvrig med en behovskartlegging. Lærlingene i Sogndal ansettes gjennom en prosess i kommunen sentralt og fordeles deretter ut til tjenestestedene. De sliter imidlertid

med svak søkning. Kommunen sentralt dekker alle lønnsutgifter. De sammenligner lærlinginntak med andre sentralt pålagte oppgaver, og mener staten burde fullfinansiere disse, fordi de kommer i konkurranse med lovpålagte tjenester. På samme måte som i de fleste andre kommuner kan ikke lærlingene tilbys store, faste stillinger når de er ferdige. Midlertidige og deltidsansatte med lovfestede rettigheter går foran.

Vik er en liten kommune med korte avstander mellom kommuneadministrasjon og tjenestene. Kanskje er dette noe av forklaringen på at kommunen utmerker seg ved å praktisere lærlinginntak litt mer som i en privat bedrift. Kommunen rekruttere to lærlinger i året, og disse garanteres full stilling i etterkant. Dette gjør de ut fra en vurdering av at de vil ha behov for disse som ansatte. Gjennom at de også tilbyr deltidsansatte fagarbeidere, som ønsker det, full stilling, gjør at det hele kan gjennomføres relativt konfliktfritt. Lærlingene er integrert i sykehjemmets budsjett, men ikke i grunnbemanningen, i en kommune som virker å være noe mindre preget av den sedvanlige stivheten i kommunale stillingssystemer. Til tross for garantien om fast stilling, er det imidlertid ikke uten videre enkelt verken å rekruttere lærlinger eller å få de til å ville bli i kommunen etter endt læretid.

## **5.2 Lærlingordning eller betalt elevutplassering?**

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

### **5.2.1 Læretid som arbeid og verdiskapning**

Det som tradisjonelt sett kjennetegner lærlingordningen, og som anses å være dens styrke i forhold til annen type opplæring er at man lærer gjennom å arbeide, samtidig som lærlingene bidrar med verdiskapning. Historisk sett har dette vært knyttet til at lærlingene også får lønn. Hvor høy lønn har vært et forhandlingstema, hvor graden av verdiskapning, og lærlingenes produktivitet, er en av faktorene. I dagens system er dette sjablonmessig satt til at lærlingene bidrar med 50 prosent av normal fagarbeiderproduksjon. Lønna lærlingen får avspeiler en antatt gradvis utvikling av de produktive evner, ved å gå fra 30 prosent første halvår til 80 prosent siste, eller 50 prosent i snitt. I virkeligheten vil det være store variasjoner mellom enkeltpersoner, og også mellom fag og bransjer. Noen fag har, med begrunnelser i slike forhold, seks måneders ekstra læretid. Når 50 prosent av læretiden er ubetalt, har neppe intensjonen vært at denne står til fri avbenyttelse for lærlingen, eller til skolelignende opplæring. Det avspeiler snarere at - til tross for at lærlingen arbeider - vil vedkommende i gjennomsnitt være mindre produktiv enn en utlært fagarbeider. Bare en marginal del av disse 50 prosentene vil imidlertid i de fleste private bedrifter inneholde aktiviteter som for eksempel kurs, selvstudier, utfylling av opplæringsbok, og veiledningssamtaler.

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

På de fleste av de stedene vi besøkte ble det understreket at lærlingene bidro i arbeidet, om enn i varierende grad. Flere steder ble det vist særlig til at ved å ha en lærling kunne man tilby bedre tjenester. For eksempel kunne man dele inn barna i skolefritidsordningen i ulike aktivitetsgrupper. Man

var likevel ikke avhengig av lærlingen på den måten at man ville få problemer om man mistet vedkommende. På samme måte beskrives det at lærlingordningen blir brukt til å «smøre maskineriet» mange steder. Man har mer å gå på i hverdagen. Det lengste man er villig til å strekke seg i forhold til å sette lærlingen i fast arbeid, er å la lærlingen erstatte noe av vikarbruken, for eksempel å vikariere for egen instruktør når denne er fraværende. Å ringe etter ekstrahjelp er i seg selv en tung oppgave for tjenestestedene, så her kan det å ha en lærling å spille på i seg selv åpenbart representere en lettelse av arbeidet. For øvrig skal ikke lærlingen erstatte noen av de ansatte. Når investeringen i opplæringen av en lærling heller ikke planlegges tatt ut gjennom at vedkommende fortsetter å jobbe etter læretiden, synes det klart at kommunene vurderer en lærling svært annerledes enn i privat sektor i forhold til verdiskapning. Det er ikke snakk om lærlingens bidrag til verdiskapning i klassisk forstand, verken på kort eller lang sikt. I stedet handler det om flere hender som kan gi grunnlag for bedre kvalitet. At dette skal oppleves som et tilskudd forutsetter imidlertid at de ikke selv må betale lærlingene lønn.

Vi vil sette disse vurderingene i sammenheng med at man ikke har verdiskapning i kommunal sektor slik man har det i privat sektor. Det betyr ikke at det ikke gjøres nyttig arbeid, men at den økonomiske sammenhengen dette inngår i er annerledes enn i privat sektor. Man selger ikke varer eller tjenester i et marked. Tjenestestedene ser stort sett ingen fordel i å integrere en lærling i sitt eget bemanningsbudsjett, og la den erstatte noen andre. De anser trolig at dette ville gi dem dårligere verdiskapning enn dagens ordning hvor lærlingen går på toppen og kan brukes til ekstra kvalitetstiltak. De ser trolig heller ikke noe potensial for økt produktivitet med lærlinger, verken på kort eller lang sikt, slik en privat bedrift gjerne gjør.

Vi kan her kontrastere med en frisørbedrift som tar inn en lærling. Etter kort tid vil vedkommende klippe kunder, om enn til redusert pris til å begynne med. Det er likevel åpenbart at denne lærlingen raskt bidrar med verdiskapning. I håndverksfagene er en slik praksis ikke uvanlig. Det er åpenbart et stort press på raskt å bli produktiv, men trolig bidrar dette også i stor grad til effektiv læring.

En annen og kanskje mer relevant sammenligning vil være industribedriften som tar inn en lærling som i løpet av læretiden gradvis lærer seg prosesser og teknologi. Vedkommende vil kanskje bruke mer tid på å bli verdiskapende enn frisørlærlingen, men bedriften vil ofte vurdere det slik at lærlingen i et litt lengre perspektiv vil kunne bli avgjørende for bedriftens produktivitet og konkurransekraft.

Vi tror disse ulikhetene mellom kommunal omsorg og privat produksjon av varer eller tjenester kan være vesentlig for å forstå hvorfor kommunale tjenestesteder er lite interessert i lærlinger dersom de selv må betale dem lønn. Den kommunale lærebedriften vil ha begrenset utsikt til verdiskapning hos en lærling i løpet av læretiden. Når mønsteret er at lærlingene ikke får ansettelse etter læretiden, vil heller ikke tjenestestedet kunne høste noe av det de har lagt ned i opplæring av lærlingen på sikt.

Når kommunen sentralt betaler lærlingens lønn, mens lærlingen arbeider på et lokalt tjenestested, innebærer dette en frakopling av lønn og verdiskapning. Både i barn- og ungdomsfaget og i helsearbeiderfaget alternerer lærlingen mellom ulike tjenestesteder i kommunen i løpet av læretiden. Det gir dem også en langt løsere tilknytning til de enkelte virksomhetene enn det en lærling normalt har til sin bedrift.

### **5.2.2 Strukturelle og normative beskrankninger**

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

På samme måte er det vanskelig å tilby lærlingen en stor stilling etter fullført læretid; de kan ikke gå forbi køen av ansatte som ønsker fast eller større stilling. Dels strider det mot lov- og avtaleverk. Dels

vil det bryte med rådende normer. De fleste lærlingene fortsetter i sektoren etter fullført opplæring. 18 prosent av dem får heltid, mens de øvrige jakter vakter for å få nok å leve av. For helsearbeiderfaget er målet for rekruttering av lærlinger en tredjedel av totalrekrutteringen. Med oppstart i små deltidsstillinger vil de utgjøre en liten del av rekrutteringsbehovet. Dette kan også kaste lys over den tross alt moderate holdningen til å prioritere lærlingordningen høyt blant de som har ansvaret for å rekruttere slik at tjenestene fungerer. Lærlingordningen er rett og slett så liten at det neppe er verdt å presse lærlingene inn på bekostning av de voksne som går i ulike små og midlertidige stillinger. Det er nemlig de siste som utgjør den viktigste rekrutteringsbasen.

Vi finner et par unntak fra hovedregelen, nemlig tjenestesteder eller kommuner som forsøker å praktisere lærlingordningen mer likt det tradisjonelle mønsteret i privat sektor, nemlig ved å integrere dem i den ordinære driften og rekrutteringsarbeidet. Det disse tjenestestedene har til felles er at de har løst noen grunnleggende problemer som andre kommuner sliter med. De har på ulike måter avvirket køen av ansatte som ønsker seg eller har krav på de stillingsressursene lærlingene beslaglegger. Dermed kan man ansette lærlingene i ordinære stillinger. I tillegg har de et rekrutteringsbehov som ikke lengre kan dekkes gjennom at egne ansatte øker sine stillingsprosjenter. De har derfor behov for å ansette lærlingene når de er ferdig utdannet. Det skaper en situasjon hvor de kan de til en viss grad kan kople rekruttering av lærlinger til behov for å få utført arbeid gjennom faste stillinger på kort sikt, og gi tilbud om ansettelse på lengre sikt.

Men selv om kommunen har ryddet unna køen, er det ikke uten videre konfliktfritt å ansette lærlinger i formelle stillinger. I et av de undersøkte fylkene fikk en lærling ansatt i en 40 prosent stilling avslag på deltakelse i et internasjonalt utvekslingsprogram for lærlinger. Begrunnelsen var at dette ikke var forenlig med å gå i en fast stilling. Det kommunale opplæringskontoret oppsummerte at dette viste at lærlingen må gå på toppen for å få den opplæringen de har krav på. I flere av kommunene argumenterte man med at lærlingene måtte skjermes mot for mye verdiskapning, slik at det ikke gikk utover opplæringen.

Når de fleste kommunene i utgangspunktet fullfinansierte lærlingene skaffet de seg også et vanskelig utgangspunkt for å få til endring. De tjenestene som nyter godt av lærlinger har blitt vant til at disse utgjør et mer eller mindre gratis ressurstilskudd i en ellers stram bemanning. Et krav om at de skal finansiere lærlingene vil da i enda større grad framstå som urimelig.

### **5.3 Kvalifisering av voksne**

Til tross for at de fleste kommuner ikke lengre ansetter ufaglærte i faste stillinger, rekrutteres det fortsatt mange uten utdanning. De kommer gjerne inn via midlertidige stillinger og gradvis økte stillingsprosjenter, samtidig som de kvalifiserer seg underveis.

Både før og etter Reform 94 har kvalifisering og sertifisering av voksne vært den viktigste måten å rekruttere på til nivået under profesjonene. Historisk sett har forhold mellom ungdoms- og voksen rekruttering ligget rundt 20 prosent ungdom og 80 prosent voksne. Nedleggelsen av hjelpepleierutdanningen, som hadde tilbud om skoleløp for voksne, skapte en vanskelig situasjon. Man erfarte tidlig at praksiskandidatordningen i liten grad passer for voksne innen helse og oppvekst, særlig fordi kandidatene sliter med å oppnå fem års praksis i fagområdet som er kravet for å kunne gå opp til prøve (Høst 2010). Ikke overraskende ser dette fortsatt ut til å være et hovedproblem, særlig i pleie og omsorg. Ufaglærte får i prinsippet ikke fast ansettelse, og må nøye seg med små, midlertidige stillinger. Dermed er det svært vanskelig å kvalifisere seg gjennom å samle fem års praksis. I ett av fylkene oppsummeres det nå slik at det er stadig mindre etterspørsel etter teorikurs for ansatte som ønsker å gå opp til fagbrev etter praksiskandidatordningen. Det er rett og slett veldig få som fyller kravene. I denne situasjonen ser vi at våre tre fylker velger ulike løsninger.

I Østfold fylkeskommune mener man praksiskandidatordningen nå rekrutterer så få at man må satse på andre ordninger. Man prioriterer en skolebasert utdanning i helsearbeiderfaget, som kan sies å

være en blanding av den tidligere hjelpepleierutdanningen for voksne og Vg3 i skole for de elevene som ikke har fått læreplass. Kandidatene i Østfold går imidlertid som hovedregel ikke gjennom noen læreplass-søkning før de får denne skoleplassen. Enkelte stiller spørsmålsteget ved om dette egentlig er innenfor dagens opplæringsordning, men fylkeskommunen forstår den nye inntaksforskriften på denne måten.

I Sogn og Fjordane ser man ut til i økende grad å gi voksne lærekontrakt. Lærlingordningen er i sin utforming rettet mot ungdom. De fleste voksne vil for eksempel ha vanskelig for å klare seg på en lærlinglønn, fordi de er etablert med store utgifter og ofte forsørgelsesbyrde. De voksne er imidlertid populære som lærlinger, særlig fordi alder og erfaring gjør at de ofte bidrar mer gjennom sitt arbeid eller sin verdiskapning, enn det de fleste ungdommer gjør. I alle fylker vi har besøkt ser vi at det er tatt i bruk en modell hvor Nav finansierer utgifter til livsopphold, et bidrag som kommer på toppen av lærlingtilskudd. Dermed kan de voksne lærlingene ha en lønn som nærmer seg det en ufaglært mottar. I Sogn og Fjordane er det også eksempler på at ufaglærte pleieassistenter som har signalisert ønske om å kvalifisere seg til fagbrev som praksiskandidater, har fått omdefinert sin ansettelseskontrakt til en lærlingkontrakt. Det største hinderet for å gjøre dette i stor skala, synes å være at en lærekontrakt forutsetter en stor stilling, noe de færreste ufaglærte vil ha muligheten til å få.

Oslo har ett sentralt tilbud, de såkalte Byrådsklassene, som tidligere var hjelpepleierutdanning for voksne, men som nå er praksiskandidatkurs. I forhold til byens størrelse omfatter dette relativt få, og av disse er en stor andel minoritetsspråklige. Kommunen finansierer en klasse, annet hvert år, i helsearbeiderfaget og barn- og ungdomsfaget, som får et fireårig vekslingsløp mellom skole og lære. I dette er det inkludert en betydelig andel språkopplæring. Selv om gjennomføringen er høy, anses opplegget å være relativt kostbart. I tillegg konkurrerer elevene om læreplasser i kommunen med ungdomselever som ønsker å følge en vekslingsmodell til fagbrev. Oslo bøter på manglende rekruttering gjennom å ansette mange helsefagarbeidere med utdanning fra andre land, hvorav mange har en sykepleierutdanning som ikke er godkjent i Norge.

Også i de andre fylkene rekrutterer pleie- og omsorgstjenestene en stor andel voksne med minoritetsspråklig bakgrunn. I flere av fylkene har man satt inn en større innsats for språkopplæring for denne målgruppen. I Østfold har man også startet opp et tilbud hvor man forsøker å integrere språkopplæring i et helhetlig opplæringsløp fram mot fagarbeiderstatus.

### **5.3.1 Behov for alternativer til praksiskandidatordningen**

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

Når kommunene i prinsippet ikke vil gi ufaglærte fast tilsetting, men likevel tar de inn i midlertidige stillinger, vil det kunne hevdes at man like gjerne kunne etablere en ordning hvor de som ønsker å bli værende i virksomheten, gis lærekontrakt, slik vi ser eksempler på i Sogn og Fjordane. Det vil gi en mer strukturert opplæring, og er dessuten et kortere løp en praksiskandidatordningen. Blant annet vil tidligere skolegang gi avkortet læretid. Det er heller ingen formelle hindre mot å gi assistentlønn til voksne lærlinger, slik det gjøres mange steder. Den største utfordringen i forhold til denne løsningen vil trolig være å finne tilstrekkelig beskjeftigelse for de voksne lærlingene.

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

Innenfor barnehagesektoren er rekrutteringsbehovet noe mindre. Her har man heller ikke de sterke tradisjonene for voksenopplæring som i pleie og omsorg. Det synes likevel relevant å tenke seg lignende voksenopplæringsordninger som i pleie og omsorg, dvs. enten læretid eller komprimert skoleopplæring. Praksisbrevordningens krav om fem års praksis er likevel et noe mindre problem i barnehagesektoren enn i pleie og omsorg, hvor deltidsomfanget er langt større.

## 5.4 Hva betyr opplæringskontorene?

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

Den opprinnelig modellen, anbefalt av KS, var at man skulle etablere fylkesvise opplæringskontorer for kommunal sektor. De skulle ta utgangspunkt i fylkeskommunen, men invitere også kommunene inn som medlemmer. Ikke minst skulle en slik struktur sikre flyten av elever fra skolen, via fylkeskommunal formidling og ut i lære i kommunene. Denne modellen fikk ikke et flertall av kommunene med seg. En del kommuner valgte å lage egne enkeltkommune-kontorer, andre gikk inn i private, tverrfaglige kontorer, mens en del kommuner valgte å ikke gå inn i opplæringskontor. Likevel ble modellen med fylkeskommune og kommunene i et felles opplæringskontor den mest vanlige av opplæringskontormodellen i denne sektoren.

Hvilke endringer har så skjedd de siste 20 årene? Vi ser i dag en klar tredeling hvor de felles, kommunale opplæringskontorene omfatter 39 prosent av kommunene, 34 prosent står utenfor opplæringskontor, mens rundt 25 prosent er med i regionale, tverrfaglige opplæringskontorer. Enkeltkommune-kontorene er blitt langt færre, og det er ofte vanskelig å skille disse fra kommunenes egne personal-, eller HR-avdelinger. Tilskuddene staten ga til opplæringskontor er avvirket, og kommunene har blitt mindre nøye med å trekke grenser mellom opplæringskontor og andre personalfunksjoner. Noen gjør det fortsatt, nærmest av gammel vane, ofte uten å kunne beskrive eksplisitt hva som skiller opplæringskontoret fra personalkontoret. I denne rapporten har vi valgt å se bort fra enkeltkommune-kontorer når vi snakker om opplæringskontor, rett og slett fordi vi ser dem som del av kommuneorganisasjonen.

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

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

Opplæringskontorene i kommunal sektor ser ut til å ha en noe mindre kursvirkosomhet for lærlingene enn kontorene i privat sektor. Når opplæringskontoret arrangerer et eget kurs for påbygging til

studiekompetanse kan det stå som en illustrasjon på utdanningspreget i kommunene og ulikheten til opplæringskontorene i privat sektor.

Den vanligste begrunnelsen for lærebedrifter i kommunesektoren for å være med i et opplæringskontor er at de gir faglig støtte og kvalitetssikring, dernest at de gir administrativ støtte. En del sier også at de er med i opplæringskontoret mest av hensyn til fellesskapet, i mindre grad ut fra eget behov. Det at fylkeskommunen er med bidrar også enkelte steder til en viss rolleklarhet. Enkelte kommunale lærebedrifter har problemer med å skille opplæringskontoret fra fylkeskommunen, og noen oppfatter også at opplæringskontoret tiltar seg en autoritet de er usikker på om de egentlig har.

På samme måte som fagopplæringen i kommunesektoren har et klart større utdanningspreg enn den har i privat sektor, er kontorene preget av de samme verdiene. Dette kan i og for seg også føres tilbake til vektleggingen av utdanning versus rekruttering i Reform 94. De kommunale opplæringskontorene vi har besøkt legger for eksempel vekt på at lærlingene bør finansieres av kommunene sentralt. Om man overlater til tjenestestedene å rekruttere og finansiere lærlinger utover det statlige tilskuddet, vil dette trolig redusere antall kontrakter og dermed underminere det økonomiske grunnlaget for opplæringskontorene.

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

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

## 5.5 Avsluttende vurderinger

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

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

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

forståelse og vilje på tjenestestedene til å rekruttere lærlinger som de selv må lønne. Det lengste man når er stort sett at lærlingene skal kunne erstatte vikarer i en del tilfeller.

Dagens kommunale ekstratilskudd for å dekke lærlinglønn kan på en måte ses som en form for oversubsidiering eller kunstig åndedrett til en lærlingordning som egentlig ikke har grobunn i kommunesektoren, slik den har det i privat sektor. En annen måte å se det på, er at lærlingordningen i kommunesektoren aldri vil bli slik den er i privat sektor, fordi incitamentene for dette mangler. Dermed må man akseptere at lærlingordningen i kommunal sektor vil måtte være annerledes, en slags tilpasset hybrid, med et klart preg av opplæringspolitikk, og tilsvarende svakt preg av rekruttering til arbeid. Her er det ikke nok bare med ordinært statlig tilskudd, i tillegg må kommunene dekke differansen. Men hvor mye er kommunene villige til å betale for å være med i en lærlingordning? På et tidspunkt vil det, som noen påpeker allerede i dag, være nødvendig med økte statstilskudd om en skal få opp volumet på lærlingordningen slik at denne faktisk dekker de store rekrutteringsbehovene i helse- og oppvekstsektorene. Da snakker vi ikke om å ta inn et par tusen lærlinger, men kanskje 5-6000, og for pleie- og omsorg vil dette behovet øke i årene som kommer.

Uansett om det er staten, kommunen, eller begge, som skal bidra til en slik full finansiering av lærlinglønn, så vil det i en slik måte å praktisere lærlingordningen på, ligge begrensninger i antall lærlinger man har råd, eller politisk vilje til å finansiere. Dette vil derfor stå opp mot et alternativ som bryter med dagens norm om fagopplæring i videregående opplæring, nemlig en tilbakevending til en form for skolebasert opplæring. Dette ut fra en erkjennelse av at der det ikke er grunnlag for lærling- etterspørsel i arbeidslivet, må opplæringen organiseres av det offentlige gjennom skoler. I andre land er nettopp dette løsningen innenfor denne typen tjenestesektorer. Ønsket om å introdusere vekslingsmodeller i kommunefagene, hvor lærlingene skal være delvis ute i tjenestene, delvis i skole i hele opplæringsløpet kan på ett vis også tolkes som å henge sammen med den sterke skoletradisjonen i disse fagene. En suksess for en slik modell vi, litt paradoksalt, skape nye problemer, ved at det med dagens modell vil bli for få lære plasser.

Foreløpig blir ikke lære plass- eller finansieringsspørsmålet stilt på spissen slik vi her har skissert det, fordi ungdommens interesse for de kommunale omsorgsfagene er relativt svak. Derfor er rekruttering av voksne helt nødvendig. Også her sliter man med fagopplæringsmodellen, spesielt femårs-regelen som gjelder for voksne, ufaglærte som ønsker fagbrev gjennom praksiskandidatordningen. Det utvises stor oppfinnsomhet for å dekke opp praksiskravene, men mye peker i retning av at man må finne mer hensiktsmessige voksenopplæringsordninger for å klare å dekke rekrutteringsbehovet. Da finnes det, slik vi ser det, tre hovedalternativer.

- En løsning der ufaglærte som ønsker utdanning får omdefinert sine stillinger til lærlingstillinger.
- Gjennomføring av en skolebasert voksenopplæringsordning.
- En praksiskandidatordning med varig unntak fra femårs-regelen.

Kun den første ordningen kan, slik vi ser det, etableres uten at det reises spørsmål om den er innenfor dagens lovverk. De andre alternativer forutsetter en viss revisjon av dagens lovverk, og må derfor ha oppslutning også innen fagopplæringssystemet og hos partene i arbeidslivet. Mens en skolebasert løsning trolig vil være relativt enkel å tilpasse dagens stillingsstruktur og rekruttering, vil en ordning med ufaglærte som voksenlærlinger fort kunne butte mot samme typen strukturelle hindre som lærlingordningen for ungdom. En praksiskandidatordning uten krav om fem års praksis vil trolig være vanskelig å få aksept for uten at den tilbyr en eller annen form for obligatorisk opplæring. Da er vi straks tilbake til alternativene med enten skolebasert eller lærlingbasert opplæring.

Opplæringskontorene i kommunal sektor ser ut til å spille en sammensatt rolle i dette systemet. På den ene siden er de pådrivere for fagopplæring og flere lærlinger i kommunesektoren. De følger opp kvaliteten på opplæringen gjennom opplæringsbøker og kontakt med de kommunale lærebedriftene. På den annen side ser de ut til å være preget av den samme utdannings- eller skoletenkningen som resten av sektoren har. Dette kommer særlig til uttrykk ved at de argumenterer for at lærlingene skal



finansieres sentralt fra kommunen og gå på toppen av den ordinære bemanningen, og ikke legges inn i stillinger. De fleste kommuner med lærlinger ønsker å være med i et opplæringskontor, men det er visse tendenser til at særlig litt større kommuner trekker seg ut. Som ellers i den kommunale fagopplæringen er lærebedriftene opptatt av økonomi. Mange er motvillige til å gi fra seg lærlingtilskudd til opplæringskontorene. Antall lærekontrakter gjennom opplæringskontor har vist en langt lavere vekst enn i privat sektor. Dette kan også knyttes til praktiseringen av lærlingordningen i kommunene. Så lenge lærlingenes lønn må dekkes over en egen post på de kommunale budsjettene, vil dette være begrensende faktor når det gjelder nye lærekontrakter.



## Referanser

- Askildsen, J. E. og Nilsen, Ø. A. (2005). Apprentices and Young Workers: A Study of the Norwegian Youth Labour Market. *Scottish Journal of Political Economy*, 52 (1) side 1-17
- Bogen, H. (1996). *Fagopplæring i kommunesektoren*, Fafo-rapport 209. Oslo, Fafo <http://www.fafo.no/pub/rapp/209/209.pdf>
- Bull, E. (1966). *Håndverkssvenner og arbeiderklasse i Kristiania – sosialhistoriske problemer. Hundre års forskning – utvalgte artikler fra Historisk Tidsskrift*. Den norske historiske forening. Oslo, Universitetsforlaget
- Hagen, A. og Nyen, T. (2006). *Læreplasser i kommunesektoren - omfang og utfordringer*, Fafo-rapport 540. Oslo, Fafo <http://www.fafo.no/pub/rapp/540/540.pdf>
- Homme, A. D. og Høst, H. (2008). *Hvem pleier de gamle i Oslo? Om hjelpepleiernes og helsefagarbeidernes posisjon i pleie- og omsorgstjenestene i hovedstaden*. Bergen, Rokkansenteret
- Høst, H. (2002). *Lærlingeordning eller skolebasert utdanning i pleie og omsorgsfagene?*, Notat 1-2002. Bergen, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier <http://www.ub.uib.no/elpub/rokkan/N/N01-02.pdf>
- Høst, H. (2004). *Kontinuitet og endring i pleie- og omsorgsutdanningene*, Rokkan-rapport 4-2004. Bergen, Rokkansenteret <http://www.nifu.no/Norway/Publications/2005/Rapport%2004-04%20Host.pdf>
- Høst, Håkon (2006): *Kunnskapsstatus vedrørende rekruttering og utdanning til pleie- og omsorgstjenestene i nordiske land*. Bergen. Rokkansenteret.
- Høst, H., Michelsen, S. og Gitlesen, J. P. (2008). *Læreplassutviklingen mellom politikk og konjunkturer*. I: Høst, H. (red.). *Fag- og yrkesopplæringen i Norge – noen sentrale utviklingstrekk*. Oslo, NIFU STEP [http://www.nifu.no/Norway/Publications/2008/NIFU\\_STEP\\_Rapport\\_20-2008\[2\].pdf](http://www.nifu.no/Norway/Publications/2008/NIFU_STEP_Rapport_20-2008[2].pdf)
- Høst, H. (2010). *Helsefagarbeiderutdanning for voksne*, Rapport 25/2010. Oslo, NIFU STEP <http://www.nifu.no/Norway/Publications/2010/Webrapport%2025-2010.pdf>
- Høst, H., Skålholt, A. og Nyen, T. (2012). *Om potensialet for å få bedriftene til å ta inn flere lærlinger: En kartlegging av norske bedrifters vurdering av lærlingordningen*, NIFU-arbeidsnotat 10/2012. Oslo, Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning <http://www.nifu.no/files/2013/01/NIFUarbeidsnotat2012-10.pdf>
- Høst, H., Seland, I., Skålholt, A. og Sjaastad, J. (2014). *Kan organisering av lærlingformidling forklare store ulikheter i resultat? En studie av lærlingformidling i 3 fylker*, NIFU-rapport 7/2014. Oslo, Nordisk institutt for studier av forskning, innovasjon og utdanning <http://www.nifu.no/files/2014/03/NIFUrapport2014-7.pdf>
- Karlsen, T. K. og Bogen, H. (1994). *Fagopplæring i kommuner og fylkeskommuner - muligheter og barrierer*. Fafo-notat 1994:9. Oslo, Fafo
- Kjeldstadli, K. (1990). *Den delte byen - fra 1900 til 1948*. Oslos bys historie, bind 4. Oslo, Cappelen
- Medbye, P. og Langsether, Å. (2006). *Det kommunale leiemarkedet. Et bakgrunnsnotat for en empirisk undersøkelse av husleiefastsettelsen i kommunale utleieboliger* NOVA Skriftserie 3/2006. Oslo, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
- Michelsen, S. og Høst, H. (1996). *Fagopplæringen i det kommunale sjølstyret*. i: Blichfeld m.fl. (red.) *Utdanning for alle? Evaluering av Reform 94*, side 219-239. Oslo, Tano Aschehoug
- Michelsen, S. og Høst, H. (1997). *Opplæringskontorene i det nye fagopplæringssystemet*. i: Lødding, B. og Tornes, K. (red.) *Idealer og paradokser: aspekter ved gjennomføringen av Reform 94*, side 92-121. Oslo, Tano Aschehoug
- Michelsen, S., Høst, H. og Gitlesen, J. P. (1998). *Fagopplæring og organisasjon mellom reform og tradisjon. En evaluering av Reform 94. Sluttrapport*, AHS – gruppe for flerfaglig arbeidslivsforskning, Universitetet i Bergen

- Nicolaisen, H. og Bråthen, K. (2012). *Frivillig deltid – en privatsak?*, Fafo-rapport 2012:49. Oslo, Fafo <http://fafo.no/pub/rapp/20276/20276.pdf>
- Nyen, T., Skålholt, A. og Tønder, A. H. (2013). Overgangen fra fagopplæring til arbeidsmarkedet og videre utdanning. i: Høst, H. (red.) Rapport 2 Forskning på kvalitet i fag- og yrkesopplæringen, *Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen Fokus på skoleopplæringen*, side 158-200. Oslo, Nordisk institutt for studier av forskning innovasjon og utdanning
- Nyen, T., Skålholt, A. og Tønder, A. H. (2014). Fagbrevet som grunnlag for arbeid og videre utdanning. i: Høst, H. (red.) *Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. Fokus på opplæringen i bedrift. Rapport 3 Forskning på kvalitet i fag- og yrkesopplæringen*, side 127-162. Oslo, Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning
- Olsen, O. J. (1998). *Fagopplæring i bedrift: sentrale mål og lokal virkelighet. Evaluering av Reform 94*. AHS Serie B 1998-2, Universitetet i Bergen
- Skålholt, A., Høst, H., Nyen, T. og Tønder, A. H. (2013). *Å bli helsefagarbeider: En kvalitativ undersøkelse av overganger mellom skole og læretid, og mellom læretid og arbeidsliv blant ungdom i helsearbeiderfaget*, NIFU-rapport 5/2013. Oslo, Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning <http://www.nifu.no/files/2013/02/NIFUrapport2013-5.pdf>
- St.meld. nr. 25 (2005-2006). *Mestring, muligheter og mening - Framtidas omsorgsutfordringer*, Det kongelige helse- og omsorgsdepartement <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20052006/025/PDFS/STM200520060025000DDDPDFS.pdf>
- Streeck, W. (2012). Skills and Politics: General and Specific. i: Busemeyer, M. R. og Trampusch, C. (red.) *The Political Economy of Skill Formation*, side 317-352. Oxford, Oxford University Press
- Tjerbo, T., Aamodt, P. O., Stigen, I. M., Helgesen, M.mfl. (2012). *Bemanning av pleie- og omsorgssektoren: handlingsplan og iverksetting. Sluttrapport fra evaluering av Kompetanseløftet 2015* NIBR-rapport 2012:3. Oslo, NIBR/NIFU <http://www.nibr.no/filer/2012-3.pdf>

# Vedlegg

## Vedlegg 1: Liste over informanter/intervjusteder:

### Intervjuer i Sogn og Fjordane

- Sogndal kommune
  - To i sentraladministrasjonen med ansvar for lærlinger
  - Barnehage
  - Sfo
- Vik kommune
  - To stykker, ansvarlig for lærlinger og pleie- og omsorgssjef (som også er leder for Vik bygde- og sjukeheim)
- Fylkeskommunen, ved voksenopplæringsavdelinga
- Fagforbundet, ved seksjonsleder
- OKOS Sogn og Fjordane, ved leder
- Oppfølgingsintervju med:
  - Stryn kommune
  - Aurland kommune
  - Lærdal kommune
  - Årdal kommune

### Intervjuer i Østfold:

- Sarpsborg kommune ved personalansvarlig
- Sarpsborg kommune ved lærlingansvarlig og medarbeider som jobber mot lærlinger
- Fredrikstad kommune ved to ansatte i personalavdeling som jobber med lærlinger
- SFO-leder, Fredrikstad
- Sjukehjemstyrer, Sarpsborg
- Fylkeskommunen, ved voksenopplæringsavdelingen
- OKOS Østfold, ved leder og rådgiver
- Marker kommune, ved lærlingansvarlig

### Oslo kommune

- Oslo kommune ved byrådsavdelingen for kunnskap og utdanning
- Oslo kommune ved fagopplæringsavdelingen (tre stykker)
- Sagenehjemmet (to stykker)
- Vann og avløpsetaten
- Østensjø bydel
- Hjemmetjenesten
- Barnehage
- Sykehjemsetaten

## Vedlegg 2: Vedlegg til kapittel 4.1

**Tabell V.2.1 Fagprøver etter type. 2012. Barne- og ungdomsarbeider.**

	Elev	Lærling	Praksiskand.	Sum	N
Østfold	0 %	68 %	32 %	100 %	56
Oslo	0 %	44 %	56 %	100 %	63
Sogn og Fjordane	0 %	31 %	69 %	100 %	35
Norge	3 %	42 %	55 %	100 %	1814

**Tabell V.2.2 Aldersprofil. De som tar fagprøver. Barne- og ungdomsarbeider. 2012**

	Under 25	25 og over	Sum	N
Østfold	64 %	36 %	100 %	56
Oslo	38 %	62 %	100 %	63
Sogn og Fjordane	14 %	86 %	100 %	35
Norge	37 %	63 %	100 %	1820

En kan merke seg at man her finner omvendt

**Tabell V.2.3 Aldersprofil. Lærlinger. Barne- og ungdomsarbeider. 2012**

	Under 25	25 og over	Sum	N
Østfold	94 %	6 %	100 %	110
Oslo	90 %	10 %	100 %	83
Sogn og Fjordane	85 %	15 %	100 %	33
Norge	88 %	12 %	100 %	2078

### Vedlegg 3: Rapporteringsmal, opplæringskontoret OKOS Sogn og Fjordane.

Hentet fra: <http://okosweb.net/?q=node/91> Tabellstørrelse endret for å passe inn i vedlegg.

#### Vurderingsskjema – skjema 1

(Bedrifta og lærlingen si vurdering; inngår som ein del av førebuingane til samtalen).

#	Forhold som skal vurderast/ordnast	Kommentar (ved behov)	OK ✓
1	Rotasjonsplanen (ajourført pr. dato)		
2	Opplæringsloggen (ajourført pr. dato og kvittert av instruktør)		
3	Lærlingen sitt frammøte/ fråvær og generell orden		
4	Lærlingen sin motivasjon og trivsel i læresituasjonen (avklar event. årsak/tiltak)		
5	Instruktøren(e) sitt bidrag (m.a. tid til før- og etterrettleiing)		
6	Samarbeid med instruktør, fagleg leiar, kollegaer og brukarar/kundar		
7	Evne/vilje til å ta i mot vurdering		
8	Lærlingen sin innsats, initiativ og sjølvstende i læresituasjonen		
9	Evne/vilje til fleksibilitet og omstillingsevne (endra behov internt)		
10	Kommunikasjon (munnleg/skriftleg) og moglege misforståingar		
11	Holde avtalar og følgje opp rutinar i arbeidet		

12	Intern organisering (planar, progresjon, intensitet og rettleiing)		
13	Lærlingen si faglege utvikling eller status i forhold til læreplanmåla		

Utfordringar som lærling eller bedrift vil prioritere i perioden fram mot neste vurderingssamtale noterast i skjema 2 (neste side).

## Tiltaksliste – skjema 2

(Vidareføring av konklusjonar frå skjema 1 med aktuelle tiltak)

Skjemaet fylles ut i fellesskap mellom fagleg leiar/instruktør og lærling, og signerast av begge partar under vurderingssamtalen. Dei prioriterte tiltaka må være realistiske og oppnåelege for kommande ½ - års periode.

Lærling (original) og fagleg leiar (kopi) beheld kvar sitt eksemplar av dokumentet.

<b>Utfordringar til bedrifta/læremiljøet (organisering/rettleiing/oppfølging internt)</b>		
<b>Utfordringar til lærlingen (personleg/fagleg)</b>		
<b>Lærestad/bedrift:</b>		
<b>Vurderingssamtale nr.:</b> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/>	<b>Planlagt tid</b> <b>neste samtale:</b>	
<b>Dato:</b>	<b>Sign. fagleg leiar/instruktør:</b>	<b>Sign. lærling:</b>

Kopi av vurderingsskjema (skjema 1) og underskreve tiltaksliste (skjema 2) sendes til opplæringskontoret (adr: **OKOS, postboks 173, 6801 Førde**) seinast ei veke etter at samtalen er gjennomført (ref. dato over).



## Vedlegg 4: Stillingsannonser Sogndal og Vik kommune

### Stillingsannonse, lærling Sogndal kommune

#### Lærling Barne- og ungdomsarbeidarfaget Sogndal kommune

##### Beskrivelse

###### Stillingsinformasjon

Sogndal kommune tilbyr ei spennande læretid innanfor ulike fag, vi har læreplass i Helsefagarbeidarfaget, IKT-fag og Barne- og ungdomsarbeidarfaget. Sogndal kommune har vore lærebedrift over mange år og har opparbeida seg gode rutinar som sørgjer for at lærlingen får variert praksis, god fagleg og personleg oppfølging, samt interessante kurs.

Sogndal kommune tilbyr no 2 ledige læreplassar i barne- og ungdomsarbeidarfaget.

For å bli vurdert og eventuelt kalla inn til intervju, må du scanna eller sende inn Kompetansebevis VG1 og karakterutskrift VG2 haust 2013, til Sogndal kommune, Postboks 153, 6851 Sogndal, Merk: Lærling

###### Arbeidsoppgåver

Læretiden er 2 år.

Som lærling i barne- og ungdomsarbeidarfaget er du 1 år i barnehage og 1 år i skule/SFO/ungdomsklubb.

###### Vi søker etter lærlingar som

- har gode samarbeidsevner
- er lærevillige
- tek ansvar
- er personleg eigna

###### Krav til kompetanse

VG1 og VG2.  
God orden og åtfærd.

###### Vi tilbyr

Eigen rettleiar.  
Kurs.

God oppfølging.

Løn i læreperioden tilsvarande:

1. halvår 30% av startløn fagarbeidar (f.t. 305.800 i 100%)
2. halvår 40% " " "
3. halvår 50% " " "
4. halvår 80% " " "

Stillingsstorleik: 100%

###### Spesielle vilkår for stillinga

Politiattest av ny dato.

###### For søknad

Bruk søknadsskjema som ligg til stillingsannonnen på vår heimeside: [www.sogndal.kommune.no](http://www.sogndal.kommune.no) - ledige stillingar. For spørsmål kontakt Tenestetorget tlf. 57629600.

Dersom du skal søkje på fleire stillingar, må du sende ein søknad pr. stilling. Det er ikkje naudsynt å sende kopi av vitnemål, attestar, kursbevis m.m. Desse skal takast med ved eventuelt intervju eller sendast ved førespurnad.

Alle søkjarar vil få kvittering på at søknaden er motteken dersom de har fylt ut rett e-postadresse i søknaden. I skjemaet er det mogleg å kryssa av for at søknaden ikkje skal verta offentleggjort. Dersom du ynskjer at søknaden ikkje skal verta offentleggjort må du grunngje dette. Vi gjer merksam på at opplysningar om søkjarane likevel kan verta offentleggjorde, jmfør offentleglova §25. Du vil då verte varsla om dette på førehand slik at du har høve til å trekkje søknaden din.

##### Søk

Søknadsfrist **22.04.2014**

Utlyst 18.03.2014

Vår ref 462

Merk søknad

[Søk på stilling](#)

##### Fakta

Selskap	Sogndal kommune
Stilling	Utdanningsstillinger
Stillingstype	Lærling
Lokasjon	Barnehagar

##### Kontakter

Navn	Karin Johanna Johansen
Tittel	Tenesteleiar
E-post	Karin.Johansen@sogndal.kommune.no
Mobil	90695067

## Stillingsannonse, lærling Vik kommune

### Lærlingar i Helsearbeidarfaget - pleie- og omsorgstenesta - forlenga søknadsfrist

Beskrivelse	Søk
<p><b>Me har ledig</b></p> <p>2 stillingar som lærling i helsearbeidarfaget frå august 2014. Læreperioden vert fordelt mellom ulike arbeidsplassar innan pleie- og omsorgstenestene, både i heimetenesta og på institusjon. Som lærling får du høve til utplassering på sjukehus, både i inn- og utlandet.</p> <p>Me tilbyr deg ein læreplass som er spanande og utfordrande. Du vil få god fagleg og personleg opplæring, og nødvendig kursing som tilfredsstillar dei krav som læreplassen fastset.</p> <p><b>Krav til kompetanse</b></p> <p>Me søker etter personar som har fullført og bestått VG1 og VG2.</p> <p><b>Personleg eigenskapar</b></p> <p>Personlege eigenskapar vert vektlagt.</p> <p><b>Lønsvilkår</b></p> <p>Løn for lærling blir fastsett som ein prosentvis andel av minsteløn for fagarbeidar. Fag som følgjer hovedmodellen har 2 år opplæring i skule og 2 år i bedrift.</p> <p>Lønstabell: 1.halvår: 30 % av minsteløn fagarbeidar 2.halvår: 40 % " " 3.halvår: 50 % " " 4.halvår: 80 % " "</p> <p>Vik kommune tilbyr 100 % fast stilling etter godkjent utdanning/fagprøve. Ved fast tilsetjing vil helsefagarbeidar få eit lønstillegg til grunnlønn på p.t. kr. 15.000,- pr. år fram til full ansiennitet er oppnådd.</p> <p><b>Andre opplysningar</b></p> <p>Vik kommune praktiserar meiroffentlegheit. Dersom du ikkje ynskjer at namnet ditt skal offentliggjeras, må du grunngje dette i søknaden. Aktuelle søkerar vil bli kalla inn til intervju.</p> <p>For meir informasjon om læreplassane, kontakt Omsorgssjef Marit Johanne Anderssen på telefon 57 69 87 36 eller 90 68 62 27.</p> <p><b>Søknadsprosedyre</b></p> <p>Alle søknader på ledige stillingar i Vik kommune skal registrerast elektronisk. Dersom du treng hjelp med søknaden, kan du ta kontakt med Tenestetorget på tlf. 57 69 82 10.</p>	<p><b>Søk</b></p> <p>Søknadsfrist <b>25.04.2014</b> Utløst 26.03.2014 Vår ref 303 Merk søknad</p> <p><a href="#">Søk på stilling</a></p> <p><b>Fakta</b></p> <p>Selskap <a href="#">Vik kommune</a> Stilling <a href="#">Lærling (reform 94)</a> Stillingstype <a href="#">Fast</a> Lokasjon <a href="#">Helse og pleie/omsorg</a></p> <p><b>Kontakter</b></p> <p>Navn <a href="#">Marit Johanne Anderssen</a> Tittel <a href="#">Omsorgssjef</a> E-post <a href="mailto:ma@vik.kommune.no">ma@vik.kommune.no</a> Mobil <a href="#">90686227</a> Arbeid <a href="#">57698736</a></p>

### Vedlegg 5: Kommuner i opplæringskontor, etter fylke og type kontor

Fylke	Ikke medlem	Kom. kontor	Tverrfaglig	Ring	IKS	N/A	Eget kontor	Total	N
Østfold	22 %	78 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %	18
Akershus	45 %	5 %	0 %	45 %	0 %	0 %	5 %	100 %	22
Oslo	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %	1
Hedmark	32 %	41 %	27 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %	22
Oppland	69 %	0 %	15 %	0 %	8 %	4 %	4 %	100 %	26
Buskerud	24 %	76 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %	21
Vestfold	21 %	79 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %	14
Telemark	11 %	83 %	6 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %	18
Aust-Agder	7 %	93 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %	15
Vest-Agder	13 %	40 %	0 %	47 %	0 %	0 %	0 %	100 %	15
Rogaland	46 %	0 %	38 %	0 %	0 %	8 %	8 %	100 %	26
Hordaland	45 %	0 %	52 %	0 %	0 %	0 %	3 %	100 %	33
Sogn og Fjordane	15 %	77 %	8 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %	26
Møre og Romsdal	28 %	33 %	33 %	0 %	6 %	0 %	0 %	100 %	36
Sør-Trøndelag	60 %	0 %	36 %	0 %	0 %	0 %	4 %	100 %	25
Nord-Trøndelag	22 %	78 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %	23
Nordland	11 %	0 %	75 %	0 %	0 %	14 %	0 %	100 %	44
Troms	8 %	92 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %	24
Finnmark	0 %	53 %	47 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %	19
Totalsum	30 %	39 %	24 %	2 %	1 %	2 %	1 %	100 %	428





Nordisk institutt for studier av  
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic Institute for Studies in  
Innovation, Research and Education

[www.nifu.no](http://www.nifu.no)