



Thore K. Karlsen og Hanne Bogen

Fagopplæring i fylker og kommuner

FAFO-Notat

Thore K. Karlsen og Hanne Bogen

**Fagopplæring i fylker
og kommuner**

© Forskningsstiftelsen FAFO 1994
ISSN 0804-5135

Innhold

Side

1. Innledning	5
2. Fagopplæring - hvorfor satsing i offentlig sektor?	9
2.1 Innledning	9
2.2 Fagopplæring i arbeidslivet	10
2.3 Lærlinger i offentlig sektor	16
2.4 Potensialet for fagopplæring i offentlig sektor	20
3. Metode	23
4. Fylkesnivåets betydning i fagopplæringen	27
4.1 Innledning	27
4.2 Forberedelser til reformen på fylkesnivået	28
Informasjon og påvirkning	32
Behovsundersøkelser og modellberegninger	33
Organisatoriske betraktninger og forberedelser	40
4.3 Oppsummering	44
5. Fagopplæring i fylkets regi	46
5.1 Innledning	46
5.2 Nåværende og nødvendig omfang av fylkenes fagopplæring	46

Innhold	Side
5.3 Oppsummering	50
6. Fagopplæring i kommunene	51
6.1 Innledning	51
6.2 Informasjonsmangel	51
6.3 Kommunenes administrative og faglige ressurser	53
6.4 Fagopplæring som kommunal rekrutteringspolitikk	58
6.5 Fagopplæringen som forebyggende sosialpolitikk	60
6.6 Oppsummering: Hvor er potensialet for fagopplæring i kommunene	61
7. Konklusjoner og perspektiver	66
8. Forslag til tiltak for å øke omfanget av fagopplæring i kommunal og fylkeskommunal sektor	74
Vedlegg I. Statistisk sentralbyrås næringskoder for kommunene	78
Vedlegg II. Oversikt over fylker og kommuner i undersøkelsen og deres fagopplæring	79
Litteratur	82

1. INNLEDNING

Denne rapporten dokumenterer resultatene fra et forskningsprosjekt gjennomført fra høsten 1993 til høsten 1994 for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Kommunal- og arbeidsdepartementet og Sosialdepartementet. Prosjektet inngår som et ledd i regjeringens forberedelse av reformen i videregående utdanning fra høsten 1994. Oppdragsgiverne ønsket gjennom prosjektet å belyse de faktorene som påvirker omfanget av fagopplæring i kommunal og fylkeskommunal sektor. En av målsettingene med Reform '94 er å styrke fagopplæringen i det nasjonale utdanningssystemet. Men dette krever at de forskjellige sektorer og bransjer stiller lærlingplasser til disposisjon - mer eller mindre proporsjonalt med deres andel av de sysselsatte i økonomien som helhet. Kommunal og fylkeskommunal sektor har hittil ikke utdannet fagarbeidere i forhold til sin andel av de sysselsatte som utgjør ca. 1/4 (SSB 1993). Skal 20 000 lærlingplasser per år fra 1996 være målet for reformen som helhet, blir måltallet for kommunal og fylkeskommunal sektor følgelig 5000 (KS 1993). I juni 1994 hadde sektoren som helhet ca. 1 500 løpende lærekontrakter (KUF-dep. 1994). Dette kan skyldes kommunenes og fylkeskommunenes oppgaver som på den ene siden krever høye andeler personal med universitets- og høyskoleutdanning (særlig i undervisnings- og helsesektoren). Men på den annen side har høye andeler av de ansatte både i helse-, sosial- og i den teknisk sektoren bare grunnskole eller grunnskole med étt års tilleggsutdanning. For helse- og sosialsektorene viste forprosjektet at andelen med 10-års eller kortere utdanning var henholdsvis 48,1% og 63,9%. (ISF/SSB 1989). For teknisk sektor har det på grunn av strukturen i nærings- og yrkesstatistikkene ikke vært mulig å få sammenlignbare data, men tall fra en FAFO-undersøkelse i 1994 basert på arbeidskraftundersøkelsenes systematikk, gir likevel et visst overblikk over fordelingen av utdanning i denne sektoren.

TABELL 1

Utdanningsnivå i noen utvalgte yrker i kommunenes tekniske - sektor i %

\\\\\\\\\\\\ Vaktmestere	É-verks og utearbeidende personal	Brann og redning	Kirkelig betjening
Grunnskole 44	7	23	19
Videregående skole I *	16 27	27	24
Videregående skole II **	36 62	46	22
Univ. og høyskole 4	4	4	35
Tot 100	100	100	100

* Med grunnskole og étt års tilleggstudanning

** Med fullført 3 årig videregående skole eller fagbrev

Kilde: Midtsundstad/FAFO 1994

Tallene gir intet fullstendig overblikk over teknisk sektor og omfatter muligvis også personal som formelt er ansatt i andre sektorer (f.eks. vaktmestre i utdanningssektoren og elektromontører i kommunale aksjeselskaper). De gir likevel et bilde av utdanningsnivået for store yrkesgrupper med tekniske oppgaver i kommunesektoren. Bildet er her ikke så polarisert som i undervisnings-, helse- og sosialsektorene, hvor andelen med universitets- og høyskoleutdanning er langt høyere, men andelen med bare 10 års utdanning er for tre av yrkesgruppene sammenlignbar med andelen i de tre førstnevnte sektorene. Teknisk sektor har tradisjonelt vært den sektoren i kommunene med høyest aktivitet innen fagopplæringen, og é-verkene har i mange år konsekvent utdannet sine egne fagarbeidere. Dette er sannsynligvis forklaringen på at mellomstjiktet - med videregående utdanning II er så stort i denne sektoren sammenlignet med undervisnings-, helse- og sosialsektorene. ISF/SSBs undersøkelse fra 1989 viste at det i teknisk sektor i kommunene var ca. 100 000 ansatte med 10 års utdannelse

eller mindre. Av disse mente ca. 42 000 (42%) at de trengte mer utdanning.

Et forprosjekt gjennomført våren 1993 identifiserte de følgende faktorer med innflytelse på omfanget av fagopplæring i kommunal og fylkeskommunal sektor:

- Kostnader og personalstrategier
- Manglende strategisk planlegging
- Manglende personaloversikter og organisering av personalfunksjonen
- Kvalifikasjonene til de allerede ansatte
- Organiseringen av fagopplæringen i kommunene sentralt/desentralt
- Mangel på personal med opplæringskompetanse
- Mangel på tradisjon, kultur for og erfaring med fagopplæring; dette innebærer også mangel på kunnskap om hvordan fagopplæring kan organiseres
- Tilskuddsordninger i a-etaten (den gang Arbeid for trygd og SKAP) fører til forventninger om at denne skal betale for kommunenes fagopplæring og blokkerer derved at kommunene rydder plass for fagopplæring i egne budsjetter
- I helse og sosialsektoren: Konflikt med semi-profesjonene (hjelpepleiere, vernepleiere, førskolelærere, etc.)

Sammensetningen av disse faktorene varierte fra kommune til kommune, men ressursene i forprosjektet strakk ikke til for å belyse samspillet mellom dem tilstrekkelig. Dessuten bidro forprosjektet ikke til å identifisere hvilke aktører som kan bidra med hvilke typer tiltak for å øke omfanget av fagopplæringen i kommunal og fylkeskommunal sektor.

I samråd med oppdragsgiverne ble det besluttet å konsentrere hovedprosjektet om de følgende problemstillinger:

1. Hvilke faktorer har størst betydning for omfanget av fagopplæring i kommunal og fylkeskommunal sektor?

2. Kan det identifiseres typer av kommuner med typiske interessekonstellasjoner i forhold til fagopplæring?
3. Hvilke faktorer vil kunne få innflytelse på utbredelsen av de nye helse- og sosialfagene?
4. Hvilke interesser har fylkeskommunen i forhold til fagopplæring?
5. Hvilke typer tiltak er - under de gitte omstendigheter - egnet til å øke omfanget av fagopplæringen i kommunal og fylkeskommunal sektor, og hvilke aktører bør gjennomføre dem?

2. FAGOPPLÆRING - HVORFOR SATSING I OFFENTLIG SEKTOR?

2.1 Innledning

Som nevnt i kapittel 1 ønsker myndighetene i forbindelse med gjennomføringen av Reform -94 å styrke fagopplæringen i arbeidslivet. Det skjer i denne sammenheng en generell omlegging av den yrkesfaglige opplæringen, bl.a. ved at fag slås sammen, opplæringstiden standardiseres og utdanningskapasiteten på VK I-trinnet i de yrkesrettede fagene økes. Man ønsker imidlertid ikke bare å styrke den skolerettede delen av den yrkesfaglige utdanningen; også den praktiske opplæringen i bedrift skal forbedres og styrkes ved at tilgangen til lærlingplasser økes. Opplæringstiden i bedrift er blitt formalisert til étt år som kan strekkes ut over en periode på to år, og det er blitt utviklet integrerte læreplaner for skole og bedrift. For VK II kurs i skole og opplæring i bedrift er læreplanen nå identisk.

Hittil har fagopplæringen primært vært utbredt i privat sektor, i første rekke innenfor håndverks- og industrifag. Satsingen på fagopplæring i Reform -94 innebærer imidlertid at også offentlig sektor, og særlig kommunene, skal ta et økt ansvar. I dette kapitlet drøfter vi nærmere endel forhold i tilknytning til utvidelsen av fagopplæringen i offentlig sektor.

Vi vil i denne sammenheng ikke gå nærmere inn på en drøfting av fagopplæringens pedagogiske sider, dens styrker og svakheter i formidlingen av de enkelte fag, bare kort berøre de viktigste sidene ved fagopplæring som

opplæringsform.¹ Vi vil heller konsentrere oss om implementeringen og utvidelsen av denne ordningen i kommunal og fylkeskommunal sektor.

2.2 Fagopplæring i arbeidslivet

Fagopplæring i arbeidslivet i form av kombinert opplæring i skole og praksis har etterhvert fått et visst omfang i Norge. Når fagopplæringen som utdanningspolitisk virkemiddel diskuteres, blir Norge nevnt som étt av de land der denne ordningen har vunnet et visst fotfeste. Men fortsatt er det land som Tyskland, Østerrike og Sveits som nevnes som de førende på dette området. Sverige, som et land Norge gjerne sammenlikner seg med, har f.eks. valgt å integrere så mye som mulig av yrkesopplæringen i det ordinære skoleverket (Engelsen, 1994, i Norsk Ped. Tidsskr.). Norge kommer, i likhet med Danmark, i en mellomstilling mellom land som Sverige og Tyskland.²

Det innrømmes imidlertid fra norske myndigheters side at fagopplæringen ikke har fått det omfang man kunne ønske.³ Mens i 1990 over 70% av tyske ungdommer i aktuelle aldersgrupper fikk lærlingkontrakt, har andelen for norske ungdommer siden 1987 svingt mellom 10-15% (Karlsen 1991; Bundesbildungsministerium 1991). I Tyskland er det siden 1991 på grunn av høy søkning til almennfaglig videregående skole stor mangel på lærlinger (129 800 i industri og handel og 56 000 i håndverk, BDA 1992); i Norge får bare en mindre andel av elevene i yrkesrettet utdanning lærlingplass.

For Norges del blir mangelen på lærlingplasser for unge i høy grad kompensert gjennom den såkalte § 20-ordningen. Arbeidstakere med praktisk arbeidserfaring som tilsvarende læretiden +25%, får anledning til å gå opp til fagprøven etter å ha gjennomgått fagets teoridel. I mange fylker og fag har andelen § 20 kandidater de senere år utgjort over 50% av alle avlagte fagprøver (Karlsen 1991). I Tyskland, hvor man også har en ordning tilsvarende § 20-ordningen, stod disse kandidatene i 1990 for 9% av de avlagte fagprøvene.

¹ Her henviser vi til tre nyere bøker om emnet: L.Mjelde & A-L.Tarrou (red.) (1992), T.O.Engen (1992), T.Karlsen (1991).

² Det er interessant å merke seg at man i Sverige nå forsøker å overføre mer av yrkesopplæringen fra skole til bedrift. Jfr. J.Lauglo, i Halvorsen & Olsen (red.), s. 200/203.

³ Se f.eks. NOU 1991:4, s. 52.

I Norge økte tallet på lærlingkontrakter riktignok i 1980-årene, fra nærmere 4500 nye kontrakter i 1981 til 10500 i 1986, men sank deretter (Årsmelding fra RFA 1991). For 1993 var antallet nye godkjente lærekontrakter 8 043 (KUF-dep. 1994).

En viktig årsak til nedgangen i lærlingkontrakter er selvsagt de konjunktursvingninger deler av norsk næringsliv har opplevd og delvis fremdeles opplever. Det er en generell erfaring, og ofte et ankepunkt mot fagopplæringen, at den er sterkt konjunkturavhengig (Lauglo 1992: 183). Samtidig er store deler av norsk industri inne i en rasjonaliseringsbølge. Til tross for at mange bedrifter opplever en oppgangsperiode, fører ikke dette til nyansettelser, men tvert i mot til ytterligere rasjonaliseringer gjennom investeringer i ny teknologi. Det gjelder i særlig grad nettopp innen de håndverks- og industrifagene (særlig industrifagene) der fagopplæringen har stått sterkt. I en situasjon med oppsigelser og permitteringer er det av flere grunner spesielt vanskelig å stille til rådighet lærlingplasser (stram økonomi, liten opplæringskapasitet, negativt læringsmiljø). Men i tillegg bør det påpekes at den norske fagopplæringen nok har vært mer konjunkturutsatt enn f.eks. den tyske, der partene i arbeidslivet i langt sterkere grad er forpliktet overfor og dessuten har sterkere kontroll over denne opplæringsformen ⁴. I Norge er fagopplæringen de facto basert på full frivillighet fra bedriftenes side. Etter Lov om fagopplæring i arbeidslivet skal riktignok alle under 20 år få fagopplæring dersom de ansettes på et område hvor fag under loven eksisterer, men dette er avhengig av om bedriften er godkjent som opplæringsbedrift og av oppfølging av partene i arbeidslivet. Det er et åpent spørsmål om de har kapasitet til dette. Da Norge i internasjonal sammenligning har en svært høy andel fagbrev med utgangspunkt i lang yrkespraksis og frittstående teorikurs (§ 20 i Lov om fagopplæring), er det sannsynlig at lovens bestemmelse om obligatorisk fagopplæring for ungdom under 20 år blir omgått.

Bedriftene tar inn lærlinger i den grad de ser seg tjent med det, ikke minst for å sikre tilgang på kvalifisert arbeidskraft. Når behovet for ny arbeidskraft ikke er tilstede, har bedriftene hatt liten eller ingen motivasjon for å ta inn lærlinger. I forbindelse med reform 94 går nå både LO og NHO inn for at bedriftene skal utdanne flere lærlinger enn de selv har behov for: Fagopplæringen vil derfor sannsynligvis forandre karakter fra å være bedrifters rekrutteringsstrategi til å bli en nasjonal opplæringsinstitusjon. Dessuten stilles det nå i de nye industrinormene

⁴ Se f.eks. T.Karlsen (1991) og O.J.Olsen i L.Mjelde & A-L.Tarrou (red.) (1992).

ISO 9000 krav om at en viss andel av de ansatte i bedrifter skal være faglærte.

I følge ILO-konvensjon nr. 142, som Norge har sluttet seg til, skal partene i arbeidslivet (fagbevegelsen og arbeidsgiverorganisasjonene) ha en betydelig innflytelse over fagopplæringens innhold og form. Selv om kursene i videregående skole har dannet det teoretiske grunnlaget for fagene under Lov om fagopplæring i arbeidslivet, har fagopplæringen i Norge inntil nå bare formelt inngått som del av det videregående utdanningssystemet i det den har vært underlagt KUF-departementet. Dette blir også understreket av det faktum at vi inntil nå har hatt egne lærlingskoler som har tilbudt teoretisk opplæring som et alternativ til videregående skole. Utdanningsmyndighetene har hittil ikke hatt réelle virkemidler overfor bedriftene - annet enn henstillinger, informasjonsvirksomhet og forskjellige former for tilskudd. Før Reform '94 beløp tilskuddet til bedriftene per år og lærling seg til kr. 16 800. I tillegg ble det utbetalt instruktørtilskudd. Når reformen er trådt i kraft, vil bedriftene få utbetalt kr. 26 500 per lærling og år. Dessuten vil de få utbetalt et tilskudd på kr. 15 000 per lærling etter bestått fagprøve. For de fleste fagene ser nå mønsteret ut til å bli at bedriftsopplæringen spres over to år hvorav tilsammen étt år skal bestå av opplæring og étt år av verdiskaping. Da bare verdiskapingsdelen gir krav på lønn, vil lærlinglønnene for de to årene under opplæring i bedrift bli bortimot halvert i forhold til dagens nivå.⁵

De sterkeste virkemidlene i Reform '94, som i ennå sterkere grad enn tidligere forsøker å gjøre fagopplæringen til en integrert del av den videregående yrkesrettede utdanningen, er nettopp de økonomiske. Tilskuddene fra det offentlige har blitt betydelig forhøyet. Ellers har arbeidslivets parter, NHO og LO, inngått en intensjonsavtale om å styrke fagopplæringen.⁶ Man ønsker å øke antallet lærlingplasser og gjøre ordningen mindre konjunkturavhengig, blant gjennom fleksible, bedriftsovergripende former for organisering av fagopplæringen

⁵Dette er det grunnleggende kompromisset mellom LO og NHO i lærlingstriden. Men det kan også avvikes fra dette, hvilket sannsynligvis vil bli tilfellet for lærlingtariffene i lavtlønnsyrker.

⁶ Denne er kalt "Felles erklæring om fag- og yrkesopplæringen i skole og arbeidsliv" og er publisert som vedlegg til NOU 1991:4. Partene har dessuten også utformet en felles handlingsplan for å fremme fagopplæringen.

som opplæringsringer og opplæringskontorer⁷. Dette er, som navnet sier, en intensjonsavtale og ingen forpliktende avtale med innebygde sanksjoner dersom den ikke oppfylles⁸. Tilsvarende har Kommunenens Sentralforbund inngått slike intensjonsavtaler med fagopplæringskontoret i enkelte fylker: Det gjenstår imidlertid å se om intensjonene blir oppfylt.

Fagopplæring hevdes ofte å ha læringsmessige fordeler fremfor ren skoleutdanning i f.eks. yrkesskole. Utplasseringen i arbeidslivet muliggjør en veksling mellom praktisk og teoretisk utdanning som antas å skape et bedre læringsklima enn ren skolerettet utdanning eller opplæring utelukkende i bedrift. For det første mener man at selve læringsprosessen lettes ved en slik veksling mellom praktisk utførende arbeid og teoretisk rettleiding; for det andre mener man at læringsinnholdet blir mer adekvat både i forhold til de sosiale og arbeidsmetodiske ferdigheter som er nødvendige i en arbeidssituasjon og i forhold til fremtidens teknologiske kunnskapsbehov, ofte sammenfattet i begrepet **handlingskompetanse**.⁹ På den annen side har teoriandelene i skoleundervisningen virket som en garanti mot at lærlingenes kunnskaper i for sterk grad blir knyttet til den enkelte bedrift. Dette har gitt fagarbeidere og håndverkere en betydelig frihet i valg av arbeidsplass sammenlignet med f.eks. spesialarbeidere hvis kunnskaper er utelukkende knyttet til den

⁷ Disse kommer vi nærmere tilbake til i kap. 4 og 5.

⁸ Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har imidlertid gjennom endringer i Lov om fagopplæring i arbeidslivet, forskrift om inntak til videregående opplæring og formidling av lærlinger til lærebedrift og forskrift om fagprøve og svenneprøve i fag under Lov om fagopplæring i arbeidslivet etablert en sanksjonsmulighet, som i hvert fall overfor bransjer og bedrifter med en seriøs interesse av fagopplæring vil kunne få en viss virkning: Utdanningsgarantien kombinert med retten til å fullføre fagbrevet i skole dersom det mangler lærlingplasser, og forskrift om at fagbrevet ikke skal inneholde henvisning til om det er et "skolefagbrev" eller et produkt av opplæring i arbeidslivet. For partene i arbeidslivet vil dette kunne bety at de mister kontrollen med kvaliteten i fagopplæringen og reformen dermed ikke fører til den kompetansehevingen de har ønsket.

⁹ Se NOU 1991:4, s. 23 og O.J.Olsen 1993, s. 336. J.Lauglo hevder forøvrig, med referanse til foran nevnte Olsen, at ordet "handlingskompetanse" i norsk språkbruk er temmelig ensbetydende med ordet "dyktighet". Se Lauglo 1992, s. 185.

arbeidsplassen/maskinen de er opplært på. Et ytterligere argument for fagopplæringen som ofte trekkes frem, er at den representerer et opplæringstilbud til skoletrøtt ungdom i en situasjon der ungdommens muligheter for å skaffe seg ordinært arbeid er sterkt begrenset. Fagopplæringen har gjort det mulig å kombinere skolegang og arbeid på en måte som særlig tilgodeser de unge som er lite motiverte for å fortsette i en ren skolerettet utdanning etter grunnskolen. Hvorvidt de endringene i den yrkesrettede utdanningen som skjer gjennom Reform -94, der den teorirettede delen av undervisningen legges før den praktiske arbeidsdelen og hvor den allmennfaglige og teoretiske delen av undervisningen styrkes (jfr. Arbeiderbladet 18.4.94), er gunstig for denne gruppen unge, gjenstår å se (Karlsen 1992).¹⁰ Når nå den videregående opplæringen i tillegg skal omfatte så godt som alle unge mellom 16 og 19 år, spår enkelte forskere økte "drop-out"-problemer blant unge som ikke evner eller ønsker å gjennomføre et slikt løp (Monsen 1994, s. 13).

Et annet aspekt det er viktig å trekke inn ved den økte satsningen på fagopplæringen, er de **administrative og organisatoriske** ressurser som stilles til disposisjon som støtteverk rundt denne opplæringen, både nasjonalt og på bedriftsnivå. Fagopplæring i bedrift kan synes å kreve en mindre formalisert opplæringsadministrasjon enn opplæring i skole fordi opplæringen skjer i tilknytning til den løpende arbeidsprosessen i bedriften. Men som Lauglo hevder (1992, s. 185), er dette bare tilsynelatende. Nettopp denne form for opplæring krever en høy grad av planlagt organisasjon: "De ansvarlige inngår ikke i et felles organisasjonshierarki, og det er mange autonome og geografisk spredte bidrag som skal samordnes: selvstendige bedrifter, pedagogisk utdanning av veiledere i bedrifter, videregående skole, utvikling av innholdet i fagplaner og prøver, og apparatet for å administrere læreprøver". Et blikk på den nye kursstrukturen for fagopplæringen synes å underbygge Lauglos konklusjon. Slik begynner f.eks. en instrumentmaker med et grunnkurs i mekaniske fag i videregående skole. Deretter må vedkommende gjennom et VK I i mekaniske fag. Først i bedrift eller i et VK II følger spesialiseringen til instrumentmaker, eller finmekaniker eller nautisk instrumentmaker, etc. Følgelig vil man også måtte tilføre lærlingen betydelige

¹⁰ Hittil har lærlingordningen primært vært et tilbud til dem over 18 år (NOU 1991:4, s. 31), bl.a. fordi bedriftene er lite villige til å ta inn yngre mennesker. Reform -94 tar slik sett hensyn til dette faktum, ved at normalmodellen for yrkesrettet utdanning under LFA skal være 2 år i skole **før** den praktiske delen. Dermed vil de unge være fylt 18 år før de starter den praktiske delen.

mengder fagteori under opplæringen i bedrift. Og dette synes å kreve både en sterkere organisatorisk innsats i den enkelte bedrift og bransje, en betydelig oppgradering av de opplæringsansvarliges kompetanse og mer omfattende bruk av opplæringspersonal i den enkelte bedrift enn det som har vært vanlig til nå. Adderer man bransjenes arbeid med å sikre en enhetlig og høy standard, bruken av ressurser for å oppgradere de utdanningsansvarliges kompetanse og personalkostnadene ved å gi den enkelte lærling étt års opplæring i bedrift, synes alt i alt et nasjonalt system for fagopplæring i skole og arbeidsliv å kreve mer ressurser enn et rent skolebasert opplæringssystem.

Kostnadene for bedriftene ved lærlingordningen er også et argument i vurderingen av om bedriftene satser på dette eller ikke. Lauglo (1992, s. 184)) hevder angående lærlinglønnen at "størrelsen på denne lønnen har trolig stor betydning, særlig for småbedriftenes interesse for lærlinger. Jo lavere lønnen er, og jo mer opplæringen flyter sammen med lærestedets naturlige produksjon, jo større egeninteresse har bedriften av lærlinger." I Tyskland ligger lærlinglønnen som oftest på 20-40% av fagarbeiderlønnen. I Norge og Sverige, derimot, er lønnen relativt høy - mot slutten av læretiden (i Norge) omkring 3/4 av fagarbeiderlønnen. Ved høye opplæringskostnader, som ikke bare innbefatter lønn, vil bedriftene knytte inntaket av lærlinger sterkere til bedriftens egne rekrutteringsintensjoner enn om kostnadene hadde vært lavere. Lave kostnader kan lette bedriftenes muligheter til å betrakte fagopplæring som et opplæringstilbud for de unge og i mindre grad som en rekrutteringskanal for bedriften. "Jo mer opplæringen må organiseres som ekstratiltak i forhold til den naturlige produksjonen, og jo høyere bedriftens nettokostnader er til lønn, jo lavere og mer konjunkturavhengig kan en vente at omfanget blir" (s. 184). De bedre tilskuddene og senkingen av lærlinglønnen som følger med Reform '94 vil således kunne trekke i retning av et høyere opplæringsvolum. Men formaliseringen av kravet til opplæring i bedrift vil i mange tilfeller tvinge bedriftene til å organisere opplæringen som ekstratiltak og derved kunne trekke i motsatt retning.

Dersom Reform -94 lykkes, vil vår oppfatning av ufaglærthet bli vesentlig endret. En viktig hensikt med reformen er nettopp at all ungdom som ønsker det, skal få et tilbud om videregående opplæring. Dermed vil det om noen år ikke finnes ufaglærte tilbake, bortsett fra de forhåpentligvis få unge som ikke ønsker eller

makter å følge et utdanningsløp.¹¹ Hvorvidt utdanning på videregående nivå ikke bare vil bli en nødvendig, men også en tilstrekkelig betingelse for å få arbeid, vil sannsynligvis komme til å variere fra sektor til sektor. I noen sektorer kan resultatet av utdanningssatsingen bli arbeidsløshet på et høyere kompetansenivå. Dette vil avhenge av hvor godt det lykkes de ansvarlige myndigheter å kartlegge behovet for faglært arbeidskraft og å styre utdanningen i forhold til behovet. Uten et godt samarbeid med arbeidslivet, et vidt tilbud av fag under Lov om fagopplæring i arbeidslivet og en målbevisst styring av opplæringen vil sjansene for at Reformens intensjoner skal bli oppfylt, synke betraktelig.

2.3 Lærlinger i offentlig sektor

Det meste av argumentasjonen omkring fordelene ved fagopplæringen og også forskningen omkring den baserer seg på erfaringene fra industri- og håndverksfag. Det er innenfor disse områdene lærlingordningen har hatt et visst omfang. Når Reform -94 legger opp til at offentlig sektor må fremskaffe lærlingplasser i et omfang tilsvarende offentlig sektors andel av den totale sysselsettingen (ca. en fjerdedel av plassene), synes ikke denne målsetningen å hvile på en gjennomgang av hvor egnet fagopplæring er i offentlig sektor. Det synes å dreie seg mer om en oppfordring til offentlig sektor om å ta sitt ansvar for den **utdanningsgarantien** som ligger i Reform -94: rett til videregående utdanning for alle 16-19-åringer. Riktignok har man etablert nye fag under Lov om fagopplæring som sikter på å dekke kommunesektorens behov bedre enn det som har vært tilfellet til nå, men det er ikke garantert at kommunene vil finne akkurat disse fagene optimale. Dessuten er offentlig sektors egne erfaringer med og kjennskap til fagopplæringen svært begrensede: Offentlige etater har hittil i svært begrenset grad stilt lærlingplasser til disposisjon.

Det er i første rekke håndverks- og industrifag som er lagt inn under Lov om fagopplæring i arbeidslivet (LFA)¹². Først ved revisjonen av loven, som ble gjort gjeldende fra 1981, ble det anledning til å legge andre typer fag inn under denne opplæringsformen. I løpet av 1980-årene er en rekke nye fag lagt inn under loven

¹¹ For denne gruppen er det forøvrig også etablert et eget oppfølgingsapparat, den såkalte **oppfølgingstjenesten**.

¹² Inntil 31.12.1994 var den offisielle betegnelsen Lærlingloven

og fortsatt kommer stadig nye fag til (Engen 1991, s. 2).¹³ I dag tilbys fagopplæring innen et vidt spekter av fagområder, enkelte også tilpasset offentlig sektors arbeidsoppgaver. Men offentlig sektor har til nå, unntatt i elkraftsektoren, i liten grad selv drevet fagopplæring: Opplæringen har som oftest funnet sted i private bedrifter, og de offentlige etater har deretter - etter behov - ansatt de ferdig utdannede fagarbeiderne.

I juli 1994 var omsorgsfaget og barne- og ungdomsarbeiderfaget og idrettsanleggsfaget blitt godkjent, mens resepsjonsfaget, renholds-faget, var-fag (vann, avløp, renovasjon), kontor-fag, ambulansesjåfør, brannkonstabel var til godkjenning. Det første faget, omsorgsfaget, retter seg særlig mot den hjemmebaserte omsorgen i kommunene (eldreomsorg, omsorg for psykisk utviklingshemmede¹⁴, barneomsorg) der andelen ufaglærte arbeidstakere ofte er svært høy (hjemmehjelpere, husmorvikarer), men også andre deler av den kommunale helse- og sosialtjenesten (f.eks. rusmiddelomsorg). Det andre faget, barne- og ungdomsarbeider, retter seg mot lavere personell (ofte assistenter) i bl.a. barnehager, barneparker, ungdomsklubber og skolefritidsordningene, som nå blir bygd ut i høyt tempo. Dette er fagområder som nærmest utelukkende retter seg mot offentlig sektor, fordi denne typen tjenester stort sett bare tilbys av det offentlige, i første rekke kommunene (bortsett fra f.eks. private barnehager/barneparker). Skal det lykkes å etablere disse fagene som opplæringsfag, er man avhengig av at offentlig sektor stiller lærlingplasser til rådighet; her er det ingen andre å falle tilbake på. Det synes dessuten særlig å være disse to fagene som har et stort potensiale i forhold til antallet ansatte det er behov for innenfor de offentlige tjenester og oppgaver: Det er f.eks. behov for flere omsorgsarbeidere enn brannkonstabler eller ambulansesjåfører.

Som nevnt i kapittel 1, vil denne rapporten i første rekke ta for seg fagopplæring på det kommunale og fylkeskommunale nivået, ikke på det statlige. Vi vil imidlertid kort nevne at også i den statlige sektoren finnes lærlinger, men i et relativt beskjedent omfang. Antallet var ved telling i juli 1994 630 løpende

¹³ Fra 1961 hadde handel- og kontor-fag også en lærlingordning, men den var lite vellykket og falt ut i 1972.

¹⁴ NOU 1994: 8 Kompetanseutvikling i arbeidet for psykisk utviklingshemmede nevner spesielt omsorgsfaget og barne- og ungdomsarbeiderfaget som relevante opplæringsmuligheter for de mange unge som arbeider i den kommunale omsorgen for psykisk utviklingshemmede.

lærlingkontrakter årlig (KUF-dep. juli 1994) En spesiell ordning for statssektoren gjør at for ca. 70% av lærlingene refunderer arbeidsmarkedsetaten 100% av lønnsutgiftene. I disse tilfellene er som oftest lærlingene hentet fra listene over ledige fra arbeidskontorene i de enkelte fylker og ikke gjennom egen tilsetning i statsetatene. For de øvrige 30% gjelder de ordinære ordningene for tilskudd til lærlinger (Innstilling adm. dep. 1992)¹⁵. Innstillingen fra Administrasjonsdepartementet angir en rekke begrunnelser for den lave andelen lærlinger i staten. Disse er stort sett de samme begrunnelser som angis i kommuner og fylkeskommuner: Nedbygging av deler av offentlig sektor (f.eks. i Forsvaret, NSB, Veivesenet), stramme budsjetter, manglende faglige, pedagogiske og administrative ressurser til å forestå opplæringsvirksomhet av denne art osv. Men også i staten ser man muligheter til å øke antallet lærlinger, dersom rammebetingelsene endres. En målsetning for 1993 var å øke antallet til 1000 lærlinger, mao. en fordobling av antallet pr. august 1992 (Innstilling, s. 9). Dette målet ble ikke nådd, men 30.6. 1994 var det i statlige bedrifter 630 løpende lærlingkontrakter (KUF 1994). Det er fra statlig hold også stilt midler til disposisjon (25 mill. kr. for 1993) for å styrke opplæringssituasjonen og administrasjonen av ordningen. Disse midlene ble imidlertid stående urørte i 1993, av noe uklare grunner.¹⁶

Som nevnt er de fleste analyser av fagopplæringens fordeler og ulemper basert på erfaringer hentet fra håndverks- og industrisektoren. Hvorvidt disse ananlysene også er gyldige for "offentlig sektor-fagene", gjenstår å se. Det synes imidlertid ofte å være en ganske pragmatisk begrunnelse som legges til grunn når et fag vurderes som egnet som fag under LFA eller rent skolefag under LVO (Lov om videregående opplæring): For det første om partene i arbeidslivet ønsker en lærlingordning for et bestemt fag, dernest om faget egner seg for praktisk opplæring i bedrift. I en innstilling om helse- og sosialfagene fra det midlertidige

¹⁵ Den fulle tittelen på dette dokumentet er: "Innstilling fra et partssammensatt utvalg som har vurdert spørsmål om hvordan staten kan øke antallet lærlingeplasser", avgitt til Administrasjonsdepartementet, desember 1992.

¹⁶ Ifølge samtale med representant for Administrasjonsdepartementet (22.4.94), som har det formelle arbeidsgiveransvaret for lærlingene i staten, skyldes dette vanskeligheter med å komme frem til klare retningslinjer for hvordan midlene skulle brukes.

opplæringsrådet for helse- og sosialfag (Oslo 1993)¹⁷ påpekes på den ene siden nettopp muligheten for å skaffe lærlingplasser som viktig kriterium for å gjøre faget til et fag under Lov om fagopplæring, dernest mulighetene for å heve bestemte oppgavers status på den annen. Statusheving blir i arbeidslivet generelt betraktet som en viktig rekrutteringsstrategi og har vært bakgrunnen for mange søknader om etablering av nye fag under Lov om fagopplæring i arbeidslivet. Det kan ut fra faglige premisser være vanskelig å se hvorfor noen helse- og sosialfag legges inn under LFA (omsorgsarbeiderfaget, barne- og ungdomsarbeidsfaget), mens andre blir skolerettede fag under LVO (hjelpepleiefaget, fotterapeutfaget, hudpleiefaget, apotekteknikerfaget, helsesekretær, tannhelsesekretærfaget). Staten retter seg i slike spørsmål i høy grad etter arbeidstaker- og arbeidsgivernes ønsker.

Ut fra en vurdering av kvaliteten i opplæringstilbudet til ungdommen er det selvsagt uhensiktsmessige å etablere et fag under Lov om fagopplæring dersom det i praksis er vanskelig å skaffe lærlingplasser til veie. Tariffpartnernes søknad om etablering av nye fag kan imidlertid fortolkes som om muligheten for å skaffe lærlingplasser er til stede. Muligheten for å skaffe lærlingplasser er imidlertid ikke tilstrekkelig som argument for å etablere nye fag under Lov om fagopplæring. Tilgangen på lærlingplasser bør også ha et visst omfang og være relativt stabil for at ungdommen skal torde satse på faget. Erfaringene fra håndverks- og industrifagene tyder på at nettopp fraværet av en stabil tilgang på lærlingplasser kan skape flaskehalser både i forhold til ungdommens utdanningsønsker og bedriftenes behov for faglært arbeidskraft.

For alle helse- og sosialfagene vedkommende påpekes det imidlertid i innstillingen (se ovenfor) at de "er typiske prosess- eller modningsfag. Dette skiller disse fagene fra f.eks. de tradisjonelle industri- og håndverksfagene i fagopplæringssystemet" (s. 4). Mens helse- og sosialfagene er menneskebehandling fag, er industri- og håndverksfagene relatert til bearbeiding av et råvarer og gjenstander. De menneskebehandling fagene forutsetter en annen type etikk og menneskeforståelse i yrkesutøvelsen enn industri- og håndverksfagene, mao. en annen type **handlingskompetanse**. Tilnærmingen til produktet/klienten vil dessuten være forskjellig ut fra tidsdimensjonen: Mens den innebygde logikken i

¹⁷ Den fulle tittelen på dokumentet er: "Innstilling om opplæringsmodeller og sluttkompetanse for helse- og sosialfagene, utgitt av Midlertidig opplæringsråd for helse- og sosialfag", Oslo febr. 1993. På basis av Reform -94 gjennomgås alle fag med tanke på eventuelle omstruktureringer og sammenslåinger og dessuten egnet opplæringsmodell.

de tingbehandlende fagene er minst mulig tid anvendt pr. enhet i fremstillingen, er god kvalitet i de menneskebehandlende fagene ensbetydende med mest mulig tid pr. enhet, dvs. klient. Hvorvidt dette bør få konsekvenser for opplæringsformen, blir i liten grad drøftet, hverken i administrative dokumenter eller i forskningssammenheng.

Dersom det er riktig at helse- og sosialfagene er modningsfag, kan det reises spørsmål ved om 19-20-åringene er modne nok til å slippes løs på klientene. Har de den selvopplevde livserfaring og menneskeforståelse som skal til for å forholde seg til mennesker som er i en hjelpetrengende situasjon? Er dette egenskaper som unge mennesker lett kan tilegne seg når de selv knapt har lært å ta ansvar for egen livssituasjon (de fleste bor fremdeles hjemme hos foreldre)? Dersom Reform - 94 lykkes, i den forstand at flaskehalsene i utdanningssystemet fjernes eller i det minste reduseres, vil faktisk de nye helse- og omsorgsarbeiderne være bare 19-20 år når de går ut i arbeidslivet. I dag er mange helsearbeidere, bl.a. hjelpepleiere, av ulike grunner atskillig eldre før de avslutter sin skolegang. Og mange ufaglærte hjemmehjelpere er tidligere husmødre som etter endt barneoppdragelse har funnet en uproblematisk vei inn i arbeidslivet. Kanskje dette "alderstilskuddet" har vært ønskelig og nødvendig nettopp ut fra et modenhetsperspektiv?

Det må regnes med at rekrutteringsreservoaret av husmødre for kommunale pleieoppgaver i fremtidens utdanningssamfunn vil "tørke inn" (Eldring 1992). Da må omsorgspersonal tilføres en kompetanse som kompenserer for manglende livserfaring. Nettopp fagopplæringen kan her gjennom den kombinerte arbeids- og opplæringssituasjon i samspill med andre mer erfarne yrkesutøvere bidra til å kompensere endel for manglende modenhet og livserfaring. Slik sett kan unge omsorgsarbeidere som har fått sin utdannelse under LFA stå sterkere i arbeidssøkingssammenheng enn liknende faggrupper (f.eks. hjelpepleiere) som har en mer skolerettet utdanning. Men her blir nettopp fremskaffing av lærlingplasser som tilbyr god opplæring det kritiske punkt!

2.4 Potensialet for fagopplæring i offentlig sektor

Vi har tidligere nevnt at omfanget av lærlinger i offentlig sektor i Norge hittil har vært relativt begrenset. I løpet av de siste 20 år har det imidlertid skjedd store endringer i den kommunale organisasjonen: Fra å være relativt små administrative enheter, har kommuneadministrasjonene vokst til å bli store tjenesteleverandører for kommunenes innbyggere, særlig innen helse- og omsorgssektoren. I mange

kommuner er kommunen i dag den største arbeidsgiveren.¹⁸ De nye kommunale arbeidsområdene er ofte spesielt arbeidsintensive, til forskjell fra de mer teknisk rettede, som snarere har gått i retning av mer kapitalintensiv drift (ved f.eks. investeringer i maskiner).

Samtidig har deler av offentlig sektor, særlig kommunene, et stort omfang av ufaglært arbeidskraft, dvs. grupper av ansatte som har liten eller ingen kompetansegivende utdanning utover grunnskolenivå. Dette gjelder særlig grupper innen omsorgs- og kontorsektoren, men også innen teknisk sektor finnes mange "fagfolk" uten offentlig fagbrev (se kap. 1). I kommunene består de to største gruppene av ansatte på den ene siden av høyskoleutdannet og på den annen siden av ufaglært arbeidskraft. Det finnes derfor et relativt stort potensiale for yrkesopplæring innen deler av offentlig sektor både innenfor helse- og sosialområdet og i teknisk sektor. Dette potensialet innbefatter både de ufaglærte som pr. i dag er ansatt og fremtidige grupper av ansatte. Hvorvidt potensialet lar seg "realisere", er et annet spørsmål. Det avhenger bl.a. av om kommunenes ledelse mener at deres ansatte gjør et tilfredsstillende arbeid med den lave formalkompetansen de har pr. i dag, eller om kommunene ser behovet for nye typer av fagkompetanse på høyere nivå. Dernest avhenger det av om de ansatte uten fagbakgrunn faktisk ønsker å investere i økt formalkompetanse. For det tredje avhenger det av den kommunale økonomien, om kommunene er økonomisk i stand til å satse på kompetanseheving. For det fjerde avhenger det av søkningen blant ungdom til disse nye fagene, dvs. om unge mennesker oppfatter disse utdanningsretningene som attraktive. For det femte avhenger det av bruken av organisasjonsmakt, dvs. om ufaglærte og deltidsansatte grupper finner seg i at kommunen bruker ressurser på å utdanne unge mennesker som kan fortrenge dem. I undersøkelsen ble det registrert én spontan konflikt om dette spørsmålet i en av kommunene. Og i alle kommunene som drev fagopplæring, var man oppmerksom på denne potensielle konflikten.

Den nye "offentlig sektor-fagene" retter seg i første rekke mot dagens 16-19-åringer, i mindre grad mot dem som allerede er i jobb, selv om også disse vil ha anledning til å etterutdanne seg i fagene gjennom den såkalte § 20-ordningen. Fagenes "vellykkethet", i den forstand at ungdom som velger dem, får rimelig gode jobbmuligheter etter endt utdanning, er for det første avhengig av at

¹⁸ I enkelt fylker, som Finnmark, Troms og Nordland utgjør de offentlig ansatte rundt 50% av alle sysselsatte (Kommunal rapport 1.94, s. 5).

lærlingplasser stilles til rådighet og dernest at opplæringen anses nyttig for kommunene slik at personer med disse utdanningene faktisk har en fordel i jobbsøkesammenheng fremfor andre yrkesgrupper eller personer uten yrkesfaglig utdanning, men med lang relevant arbeidserfaring. Det er nemlig ikke selvsagt. Vår undersøkelse vil nettopp forsøke å si noe om hvorvidt det er realistisk, slik situasjonen i kommunene er i dag, å forvente en satsing på lærlingordningen generelt og de nye "offentlig sektor-fagene" spesielt i de nærmerste årene.

I hvilken grad har f.eks. kommunene en klar oppfatning om hvordan de kommunale omsorgstjenestene skal utformes i fremtiden? Og har man i det hele tatt utviklet noen oppfatning om hvilken rolle de nye fagene kan spille innen den kommunale tjenesteproduksjonen? Hvordan vil man forholde seg til grenseoppgangen med andre faggrupper (f.eks. hjelpepleiere, vernepleier)? Slike spørsmål vil bli forsøkt belyst gjennom kommune- og fylkeskommuneundersøkelsen.

Nå viste det seg høsten 1994 at søkningen blant ungdom til de nye helse- og sosialfagene var relativt høy, hele 19,8% av søkerne til grunnkurs, mens søkerne til tradisjonelle industri- og håndverksfag utgjorde 19,1% av søkermassen (KUF-dep. 1994). Ut fra søkningen til grunnkursene, kan man ikke utlede noe om interessen for de enkelte fagretninger innen helse- og sosialfagene, men mye tyder på at interessen for de nye fagene er til stede blant ungdommen.

Et avgjørende punkt i satsingen på fagopplæringen i kommunal og fylkeskommunal sektor blir selvsagt tilgangen på lærlingplasser: uten lærlingplasser ingen fagopplæring. Det er en ofte sitert forutsetning for Reform -94 at partene i arbeidslivet på frivillig basis satser langt sterkere på fagopplæringen enn hittil. Den utdanningsgarantien som ligger i Reform -94, forutsetter at utdanningskapasiteten skal sikres uavhengig av partenes oppslutning, mao. at dersom lærlingplasser ikke stilles til disposisjon, skal fylkeskommunen stille skoleplasser til rådighet slik at de unge kan få gjennomført sin utdanning i tråd med læreplanen. Dette skal riktig nok gjelde som en siste nødløsning, men med en fagopplæring som bygger på frivillighet hos de strategiske partene og spesielt hos arbeidsgiver, kan denne nødløsningen for mange arbeidsgivere lett få karakter av sovepute. De som hittil ikke har tatt opplæringsansvar, vil kan hende i fremtiden være tilfreds med at det offentlige leverer ferdig utdannet arbeidskraft. Da blir man også kvitt den dårlige samvittigheten ved å kjøpe fagarbeidere fra de konkurrenter som har utdannet dem. Dersom en slik gratispassasjer-holdning blir

for utbredt, vil den kunne undergrave partene i arbeidslivets innflytelse på fagopplæringen. Særlig i fag hvor skolene ikke har midler til å drive opplæring i forhold til ny teknologi, og fag med høye krav til praktiske ferdigheter vil det kunne oppstå store kvalitetsforskjeller mellom fagarbeidere fra skole og fagarbeidere med "dual" opplæring fra skole og praksis. Dette vil igjen kunne friste de mest seriøse bransjerepresentanter til kun å drive fagopplæring for eget behov, men da kanskje av VK II kandidater med påfølgende arbeidslivserfaring. Dersom fagopplæringen skal få en annen tyngde i fremtiden enn den har hatt tidligere, ved å utgjøre en tredjedel av 16 - 19-åringenes utdanningsplasser, i tråd med intensjonene i Reform -94, synes det derfor som om arbeidslivets parter fra nå og fram til våren 1996 har sin besøkestid. En viktig problemstilling blir dermed å vurdere nærmere den plass kommuner og fylkeskommuner her skal spille i den form for utdanningsgaranti på videregående nivå som Reform -94 utgjør: Kan frivillighet og henstillinger være et tilstrekkelig grunnlag for å implementere en ny yrkesutdanningspolitikk?

3. METODE

Undersøkelsen baserer seg i første rekke på data fra et utvalg av kommuner og fylkeskommuner. Fire fylkeskommuner og 24 kommuner er valgt ut. De fire fylkeskommunene (på Østlandet, Vestlandet, i Midt-Norge og i Nord-Norge) ble skjønnsmessig plukket ut, ut fra en forhåndskunnskap innhentet gjennom forprosjekt som antydte at fagopplæringsaktiviteten i kommunal og fylkeskommunal sektor varierer med fylke. Man finner bl.a. at noen fylkesadministrasjoner på dette området har en mer aktivt pådrivende holdning overfor kommuner og egen fylkeskommune enn andre, noe som gjenspeiler seg i større fagopplæringsaktivitet her enn andre steder. Ulikheter i næringsstruktur og politiske tradisjoner kan her være viktige bakenforliggende forklaringer. Utvalget av kommuner fant sted etter de følgende kriterier:

1. Utvalget av kommuner fant sted ut fra SSBs 13 næringskoder (se vedlegg 1), ikke ut fra arbeidstakernes bostedskommuner, men etter oppmøtekommune¹⁹, da dette gir et bedre bilde av næringslivet i kommunen enn bostedskommune ville ha gitt. Antakelsen som lå til grunn for å bruke næringsstruktur som

¹⁹Denne muligheten representerer fra 1994 et nytt tilbud innenfor SSBs tjenester. Tidligere kunne tilsvarende utvalg bare gjennomføres på basis av bostedskommune.

utvalgskriterium, var at denne ville ha spill-over effekter til fagopplæring via kommunestyre, kommuneansatte og kommunestyrerepresentanter med spesiell interesse for utdanningsspørsmål (sensibilisering både gjennom private nettverk og lokal offentlighet). Rangerer man næringer etter deres andel av avlagte fagbrev, er håndverk nr. 1, industri nr. 2, tjenester nr. 3 og landbruk og fiske svært langt bak de andre sektorene (RFA²⁰ årsrapporter 1988 - 91). Det ble således forventet at kommuner med høy andel industriell aktivitet skulle ha et forholdsvis høyere antall lærlinger enn sammenlignbare kommuner med høy sysselsetting i tjenesteyting, landbruk og fiske.

2. Utvalget fant sted ut fra kommunens innbyggertall. Et høyt innbyggertall ble antatt å kreve en stor og differensiert kommuneforvaltning med spesialutdannet personell, mens et lavt innbyggertall ble forventet å kreve små forvaltninger med all-round personell. Kommunestørrelse ble også lagt vekt på ut fra en antakelse om at store kommuner har bedre forutsetninger for å organisere fagopplæringsaktiviteter enn små både av administrative og/eller økonomiske grunner.

3. Utvalget fant sted ut fra størrelsen på kommunenes tettsteder. Vanligvis er det en høy grad av samsvar mellom kommunenes innbyggertall og tettstedenes størrelse, men dette er ikke alltid tilfellet. Flere av landets storbyer er omgitt av sovekommuner med høye innbyggertall, men med liten økonomisk aktivitet og relativt små tettsteder. Den økonomiske aktiviteten ble antatt å være av betydning for kommuneansatte og kommunestyrerepresentanters kunnskap om og holdning til fagopplæring, og tettstedenes størrelse ble betraktet som avgjørende for det videregående utdanningstilbudet i kommunen: Et vidt kurstilbud i videregående skole øker generelt mulighetene for fagopplæring i kommunen. Tettstedenes størrelse ble altså i vesentlig grad brukt for å sile ut folkerike kommuner uten et tilsvarende utdanningstilbud og uten tilsvarende økonomisk aktivitet.

4. Kommunene ble forsøkt valgt ut i forhold til sin representativitet (andel av det totale antallet kommuner i hvert fylke med bestemte befolkningsmengder og næringsstrukturer, mens hvert fylke igjen ble betraktet som representativt for sin

²⁰RFA = Rådet for fagopplæring i arbeidslivet er fagopplæringsens øverste formelle organ under Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet. Det er sammensatt av representanter oppnevnt av arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene og departementet slik at partene i arbeidslivet er i flertall.

landsdel. Kommunen hvor den fylkeskommunale administrasjonen var plassert, ble i hvert fylke tatt med.

I det stratifiserte tilfeldige utvalget av kommuner som ble foretatt av SSB, måtte det i mange tilfeller gjøres en del unntak og kompromisser. Likevel skulle det være så representativt og nøytralt som det er mulig å få det med så komplekse kriterier for et utvalg av så få enheter.

Undersøkelsen baserer seg for det første på data innhentet gjennom intervjuer med kommunale og fylkeskommunale ledere og ressurspersoner. Med ressurspersoner menes personer med spesiell kunnskap eller engasjement på feltet, enten i kraft av sitt yrke eller på annen måte. På det fylkeskommunale nivået har vi tatt for oss fylkesrådmann eller personalsjef og lederne for hhv. yrkesopplæringsnemda og sekretariatet for ykesopplæringsnemda, den første som øverste representant for kommunens ledelse, de to andre som representanter for et organ (yrkesopplæringsnemdene og deres sekretariater) med spesielt ansvar for å administrere fagopplæringen både i privat og offentlig sektor. På kommunalt nivå har vi tatt for oss rådmann, lederne for teknisk etat og helse- og sosialetaten og dessuten den tillitsvalgte for den største arbeidstakerorganisasjonen i kommunen som i alle tilfeller var Norsk Kommuneforbund og en kommunestyrerepresentant med spesiell interesse for utdanningsspørsmål. Sistnevnte ba vi rådmannen i kommunen om å peke ut på basis av erfaringer fra kommunestyremøtene. Rådmannen er valgt ut fordi han er den øverste administrative myndighet i kommunen, teknisk sjef fordi han representerer det funksjonsområdet i kommunen som pr. i dag har mest erfaring med fagopplæring og fagutdannet arbeidskraft (spesielt innenfor håndverksfag) og helse- og sosialsjef fordi han representerer det fagområdet hvor potensialet for fagopplæring trolig er størst (omsorgsfag og barne- og ungdomsfag). I de, ofte større, kommunene hvor personal- og opplæringsansvar er delegert til nivåer under toppledelsen, er intervjuene gjennomført på dette nivået. Målsetningen har vært å nå de personer i den kommunene som har mest ansvar og oversikt over saksfeltet.

Intervjuene viste at fagopplæring er et relativt ukjent område for mange i kommunal og fylkeskommunal sektor, nettopp fordi det foregår lite av slik aktivitet i disse sektorene. De aktørene innen kommunal og fylkeskommunal sektor som eventuelt skulle være ansvarlige for å bidra til en styrking av fagopplæringen, kjente ofte lite til denne opplæringsformen, fordi man har ansett dette som en opplæringsform tilpasset det private næringsliv (industri, håndverk).

Offentlig sektor har få eller ingen tradisjoner i å tilby lærlingsplasser til ungdom. Dette gjorde det vanskelig å etterspore **potensialet** for slik aktivitet i kommuner og fylkeskommuner: Det forutsetter at de aktørene man henvender seg til har tilstrekkelig kjennskap til temaet til å gi en kvalifisert tilbakemelding. For gjennomføringen av intervjuene førte denne kunnskapsmangelen til betydelige problemer. Typisk var at svært mange ikke visste hva fagopplæring var, hvordan den foregikk, etc. Her måtte det legges inn forklaringer om lærlinger og fagbrev, og da gikk det et lys opp for mange. Men det ble da relativt meningsløst å stille de samme personene spørsmål om hvordan de prioriterte fagopplæring, hvordan den var organisert eller hvordan de kunne tenke seg og organisere den.

På den annen side var formålet med dette prosjektet nettopp å undersøke hva som skal til for at kommuner og fylkeskommuner skulle satse sterkere på fagopplæring, i tråd med intensjonene i Reform -94. Da blir aktørenes kunnskap, **eller mangel på kunnskap**, også en viktig faktor som må tas hensyn til i planleggingen og gjennomføringen av refomen.

Valget av intervjuopplegg gjorde det mulig også å kartlegge de intervjuedes mangel på kunnskap. Et strukturert intervjuopplegg i form av f.eks. et standardisert spørreskjema med faste svaralternativer, er lite egnet når man står overfor respondenter som bare i begrenset grad har kjennskap til emnet. En slik metode ville ha resultert i at man mistet mye av den informasjonen som **respondentene likevel kan gi**. I stedet valgte vi å gjennomføre såkalte halvstrukturerte intervjuer rettet mot ulike aktører og nivåer innen det kommunale og fylkeskommunale apparatet for derved å få et bredest mulig bilde av saksfeltet. Gjennom halvstrukturerte intervjuer utformet som en intervju-guide oppnår man å få respondenten "i tale" ut fra sine kunnskapsforutsetninger, både de som har stor og liten kunnskap om saksfeltet. Disse metodevalgene innebærer imidlertid at undersøkelsen får et **eksplorerende** preg, noe vi tror er vanskelig å unngå av ovennevnte grunner. Selv om selve utvalget av kommuner er foretatt ut fra representative kriterier, gjør ikke undersøkelsen som sådann krav på representativitet i streng forstand. Dertil er datainnhentingens metodisk sett for ustrukturert. Vi vil derfor ikke gi en statistisk presentasjon av datamaterialet, men snarere gruppere kommunene etter "idealtyper": finne typiske trekk ved situasjonen i kommunene i forhold til drift og implementering av fagopplæring. Vårt metodevalg sikret imidlertid at vi kunne fange opp viktige aspekter ved saksfeltet - også fra respondenter uten nevneverdige kunnskaper om det. Den registrerte mangelen på kunnskap blant respondentene utgjør et viktig funn i

undersøkelsen og underbygger antakelsen om at fagopplæringen sliter med et generelt profileringsproblem i norsk offentlighet. For de fleste er den usynlig.

Vi har i denne rapporten lagt vekt på å anonymisere kommunene, selv om det i enkelte tilfeller kan være vanskelig, særlig overfor dem som kjenner saksfeltet godt. I de tilfeller der anonymisering er vanskelig å få til, tror vi imidlertid at "avsløringene" bare bidrar til å sette disse kommunene i et godt lys!

I tillegg til intervjuer benyttes også foreliggende materiale (statistikk, offentlige dokumenter osv.) fra ulike instanser (departementer, fylkeskommuner, kommuner) som utfyller det bildet intervjuene gir. Vi har også intervjuet personer som har spesiell kompetanse eller spesielle interesser på området, oftest i kraft av at de representerer myndighetsutøvere eller beslutningstakere på området eller i kraft av å være en aktør med spesiell interesse i saksfeltet (f.eks. Kommunenes Sentralforbund, Rådet for fagopplæring i arbeidslivet (under Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet), Norsk Kommuneforbund m.fl.)

To kommuner har ikke villet delta i undersøkelsen, hovedsakelig fordi de anså dette som et lite prioritert område for kommunen. Dette var kommuner med et sterkt innslag av primærnæringer i sin næringsstruktur. Siden målsetningen ikke har vært å lage en undersøkelse som er statistisk representativ for norske kommuner, vil et lite frafall av kommuner få lite utslag på de funn undersøkelsen avdekker.

4. FYLKESNIVÅETS BETYDNING I FAGOPPLÆRINGEN

4.1 Innledning

I dette kapitlet behandles fylkesnivået i fagopplæringen og deres forberedelser til Reform '94. Videre beskrives fagopplæringsorganenes og den sentrale fylkesadministrasjonens perspektiver på utviklingen. Det blir lagt vekt på fagopplæringsorganenes generelle forberedelse av reformen og deres spesielle forberedelser med hensyn til kommunene og deres vurdering av kommunenes muligheter for å øke omfanget av sin fagopplæring.

Fagopplæringens sentrale organer på fylkesplanet er Yrkesopplæringsnemnden og dens sekretariat. Nemnden skal ha et flertall av sine representanter fra arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene og representasjon av faglærere og politikere. Den oppnevnes av fylkestinget etter forslag fra partene i arbeidslivet.

Sekretariatet har vært ansatt i fylkeskommunen som også har betalt lønn og de største andelene av driftsutgiftene. En del av driftsutgiftene har vært dekket av KUF-departementet. Dette har vært midler øremerket til avlønning av prøvenemnder, spesielle informasjonstiltak, etc. Når det gjelder innholdet i sitt arbeid har nemnd og sekretariat forholdt seg til Lov om Fagopplæring i Arbeidslivet (LVA) med forskrifter og nemndens beslutninger. Rent administrativt har sekretariatet vært underlagt den sentrale fylkesadministrasjonen. Det kan betraktes som fagopplæringens utøvende organ på fylkesplanet. Nemnden og sekretariatets oppgaver har omfattet: Fremme av fagopplæringen i fylket, godkjenning av lærebedrifter, opplæringskontorer og -ringer, godkjenning av lærekontrakter, oppnevning av medlemmer av prøvenemnder og yrkesutvalg, kontroll av opplæringsbedrifter, fordeling av lærlingtilskuddet til bedrifter, opplæringskontorer og -ringer, avlønning av prøvenemnder og yrkesutvalg og utstedelse av fagbrev. For å fremme fagopplæringen i fylkene har de gjennomført en rekke tiltak som i sammensetning varierer fra fylke til fylke. I fylkene ligger derfor kompetansen i fagopplæringsspørsmål i Y-nemnden og dens sekretariat.

Med Reform '94 forsvinner de øremerkede bevilgningene til fagopplæringen. De statlige tilskuddene til fagopplæringen, dvs. lærlingtilskuddet til arbeidsgiver, tilskuddene til opplæringskontorer og -ringer og tilskuddene til prøvenemndene, som tidligere ble kanalisert direkte til disse formålene gjennom yrkesopplæringsnemnden og dens sekretariat, blir etter de nye forskriftene fra 1996 overført til fylkeskommunen og fordelt etter dennes prioriteringer. Årsaken er at all ungdom mellom 16 og 19 år nå får lovfestet rett til videregående utdanning og at også retten til fagopplæring, i motsetning til tidligere, er blitt festet til fylkeskommunen. Nemnder og sekretariater opplever dette som et tap av autonomi i forhold til fylkeskommunen.

Arbeidsgiverne har i Reform '94 hittil ikke fått stadfestet retten til å velge ut sine lærlinger i de gjeldende forskrifter, og bestemmelsen om prøvetid er tatt ut av den nye loven.

Y-nemndenes sekretariater får i Reform 94 kvantitativt utvidete oppgaver idet de nå også skal formidle lærlinger til bedriftene. I alle de 4 undersøkte sekretariatene har man beregnet tilleggsbehovet for stillinger på grunnlag av antallet lærlinger som må formidles dersom man i fylket som helhet (både privat og offentlig sektor) skal klare å oppfylle sin andel av reformens målsetning om at 1/3 av hvert kull fra grunnskolen skal skaffes lærlingplass. 3 av de 4 undersøkte sekretariatene

har enten ikke fått tilsagn om nye stillinger i det hele tatt eller de har bare fått tilsagn som dekker en brøkdel av behovet. Det fjerde sekretariatet har nettopp vært gjennom en sterk ekspansjonsperiode og man mener her å klare seg med det nåværende antallet stillinger.

Fordi fylkeskommunen blir pålagt ansvaret for at både videregående utdanning og fagopplæring i arbeidslivet kommer rettighetshaverne, dvs. ungdom i alderen 16 - 19 år, til gode, får det på den ene siden den et klart behov for samordning av antallet skoleplasser i forskjellige fagretninger og arbeidslivets behov. På den annen side vil fylket også måtte samordne ressursene mellom antallet skoleplasser på VK II - nivået og tallet på lærlingplasser. Dette behovet oppstår dersom det ikke lykkes å skaffe nok lærlingplasser og/eller dersom det oppstår uoverensstemmelser (mismatch) mellom tilbudet og elevenes etterspørsel etter lærlingplasser. I prinsippet krever rammebetingelsene for Reform '94 et nært og forpliktende samarbeid mellom y-nemndenes sekretariater og fylkesskoleadministrasjonen. Den logiske konsekvensen av dette blir for den administrative ledelsen i fylkene en organisatorisk integrasjon av sekretariatene i skoleadministrasjonen. I forhold til dagens situasjon vil dette føre til at y-nemnder og sekretariater mister en del av sin autonomi i det de i en slik struktur også vil kunne trekkes inn i skoleadministrasjonens oppgaver. På intervju tidspunktet (januar/februar 1994) arbeidet fremdeles Y-nemndene og sekretariatene etter den tidligere loven om fagopplæring, dvs. som organer med en relativ autonomi i forhold til skoleadministrasjonen. Men i alle fylkene var bestrebelser i gang for å integrere sekretariatene i fylkenes skoleadministrasjon.

Det man framfor alt frykter i Y-nemnder og sekretariater, er tapet av den relative budsjettautonomien. Når fagopplæringens budsjett inngår som en del av statens overføringer til fylket, ser de undersøkte nemnder og sekretariater en stor fare for at fagopplæringsmidler blir omprioritert til fordel for skoleplasser. For det første vil det kunne oppstå konkurranse mellom midler til lærlingplasser og til skoleplasser i VK II i videregående skole. Riktig nok konkluderer fylkesskolesjefkollegiets møte i Tromsø 26.1.1994 med at: "Den enkelte fylkeskommune vil ikke - selv om den vil måtte ha et ønske om det - ha råd til å bygge ut et stort antall VK II-tilbud i skole (Notat, Dokument nr. 40230002). Men på den annen side forventer skolesjefene at bestemmelsene om Y-nemndas sekretariat skal forsvinne i fase 2. av kommunelovtilpasningen. Ønsket om en overordnet utdanningssjef for opplæring i skole og bedrift, Voksenopplæringen, samarbeidet med Arbeidsmarkedsetaten og Oppfølgingstjenesten blir også ytret i

samme dokument. Fagopplæringsorganene frykter framfor alt at skolemyndighetene skal falle for fristelsen til å fylle opp VK II-klasser med ungdom som har fått lærlingplass for å dekke undervisningsutgiftene gjennom de inntrukne lærlingtilskuddene.

Og for det andre frykter fagopplæringsorganene økonomiske innstramninger for prøvenemndene. Disse har til nå vært finansiert gjennom øremerkede statstilskudd. Det er dyrere å avholde den praktiske delen av fagprøven enn å avholde eksamener. Med den nåværende situasjonen på arbeidsmarkedet og i arbeidslivet er det blitt vanskeligere for medlemmene av prøvenemndene å få fri fra sin ordinære jobb. I motsetning til tidligere må det i dag i nesten alle tilfeller betales full lønnskompensasjon. Utgiftene til prøvenemndene har i to av de undersøkte fylkene økt betydelig de siste to årene. Dersom det i Reform '94 lykkes å øke antallet lærlinger i overensstemmelse med målsetningen, vil dette medføre behov for betydelige økninger i bevilgningene til prøvenemndene.

Bortfallet av arbeidsgivers rett til å velge ut lærlinger og av prøvetiden for lærlinger har i y-nemnder og sekretariater ført til en viss frykt for at arbeidsgiverne skal boykotte reformen. I Næringslivets Ukeavis nr. 3 og 4 1994 har det vært boykottoppfordringer, og i samme organs nr. 27 d.å. oppfordrer NHO i Rogaland til boykott av ordningen inntil utvalgsretten er blitt tatt inn i forskriftene. Diskusjonen i dette organet er sannsynligvis ennå ikke avsluttet. Denne siden av reformen kan også få konsekvenser for sekretariatenes personalbehov. For å opprettholde tilliten fra næringslivet regner sekretariatene med å måtte drive med en slags for-formidling av lærlinger til bedriftene. Dette regner de også med å få grønt lys for fra fylkesadministrasjonen, da de nye inntaksforskriftene ikke forbyr det. Forskriftene pålegger imidlertid sekretariatene innen hvert fag å kvotere elever fra VK I til lærlingplass og VK II ut fra karakterer og kjønn. Dersom mange bedrifter avslår å ta inn de lærlingene sekretariatet i første omgang foreslår, må kvoteringslistene omarbeides helt til alle parter er tilfredse og dette krever personalressurser.

Tidligere har det på fylkesplanet ofte vært en viss motsetning mellom skoleadministrasjonen og fagopplæringsorganer. Disse motsetningene kommer tydelig til uttrykk både i Blegenutvalgets innstilling (NOU 1991: 4) og i de fylkeskommunale skolesjefenes innstillinger til Blegenutvalget: "Fagopplæringen i arbeidslivet makter ikke å dekke opp sin del av opplæringsansvaret på en forsvarlig måte" (innstilling fra fylke X). Man krever derfor fra

skoleadministrasjonens side at videregående skole skal overta alt opplæringsansvar. Dette har flere grunner. En av grunnene til dette er at medlemmene av Y-nemndene ikke har vært folkevalgte, men oppnevnt av partene i arbeidslivet. De har derfor manglet den demokratiske legitimiteten fylkestinget og dets organer selv mener å ha. En annen grunn er at mange skolesjefer mener de ansvarlige organer i fagopplæringen ikke har gjort jobben sin godt nok. Svingningene i antallet lærlingplasser har fra år til år vært store, og arbeidsgiverne har tatt inn svært få lærlinger i de årsklassene hvor lærling- og skoleplass har dannet alternative utdanningstilbud til ungdommen (i alderen 16 - 18 år)(NOU 1991: 4).

Dersom skolemyndighetene i det enkelte fylket nå skulle ønske å redusere omfanget av fagopplæringen, mener man i sekretariater og nemnder i alle fylkene at de med reform '94 har fått de praktiske mulighetene til dette.

Av den administrative ledelsen i fylkene (rådmenn, personalsjefer) blir imidlertid ønsket om en sterk satsing på fagopplæring i fremtiden uttrykt. Og dette kan ikke gjennomføres uten den kunnskapen som finnes i Y-nemndene og deres sekretariater. Y-nemndenes fortsatte eksistens er dessuten sikret gjennom ILO-konvensjon nr. 142. I privat sektor er bransjeorganisasjoner og fagforbund sterke medspillere for fagopplæringens fylkesorganer. Men i kommunal sektor mangler både arbeidsgiverorganisasjonen og forbundene kunnskap om og interesse av fagopplæring. Flere forbund i helse- og pleiesektoren betrakter dessuten nye pleie- og omsorgsfag som en uønsket konkurranse om jobber og medlemmer (jfr. Norsk Skoleblad nr. 33 1990 og Vernepleieren nr. 8 1990).

I kommunal sektor trengs det derfor i høy grad støtte fra fylkets sakkyndige organ innen fagopplæringen, Y-nemnd og sekretariat, for at små og mellomstore kommuner skal klare å organisere noen form for fagopplæring. Imidlertid føler disse organene seg så sterkt bundet av knappe ressurser at de ikke ønsker å ta på seg et større ansvar for fagopplæring i kommunene enn de har i dag. Det er særlig bemanningssituasjonen i forhold til den forventede økningen i formidlingsoppgavene som gir utslag. Ansvar for fagopplæringen i kommunene blir derfor vist tilbake til arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene i denne sektoren. Y-nemndene og sekretariatene innser behovet for støtte til kommunene, men må av hensyn til sin egen ressursituasjon fraskrive seg ansvaret for å gjøre noe med saken.

Fylkenes administrative ledelse er heller ikke beredt til å ta økonomisk ansvar for at småkommunene skal øke sin fagopplæring. Den viktigste grunnen til dette er at fylkene de siste årene enten har økt omfanget av egen fagopplæring til grensen av hva de oppfatter som økonomisk forsvarlig eller at de har planlagt vesentlige økninger. Av de undersøkte fylkene har 2 de siste årene økt sin fagopplæring betydelig og 2 har planlagt slike økninger.

4. 2 Forberedelser for reformen på fylkesnivået

På fylkesnivået er det i alt vesentlig Y-nemndenes sekretariater som har stått for konkrete forberedelser av Reform '94. Deres arbeid rettet mot kommunene kan inndeles i tre typer: A) Informasjon og påvirkning, B) undersøkelser av behovet for faglært arbeidskraft og C) organisering og/eller utvikling av konsepter for organisering av fagopplæring i kommunal sektor.

A) Informasjon og påvirkning

Informasjon til kommunene har vært vektlagt forskjellig fra fylke til fylke. I fylke 1 har man bevilget en engasjementstilling til Y-nemndens sekretariat med oppgaven å informere kommunene om fagopplæring og overtale dem til å ta inn lærlinger. Stillingsinnehaveren rapporterer positiv respons, men at det til intervjudidspunktet (jan./febr. 1994) hadde vært et alvorlig hinder at planene for barne- og ungdomsfaget og omsorgsfaget ikke forelå. Kommunene, som i høy grad mangler tradisjoner for fagopplæring, trenger nå god tid for å informere seg, planlegge eventuell fagopplæring og, ikke minst for å rydde rom for lærlingplasser i sine budsjetter. For kommunene i dette fylket (i Nord-Norge) er det et sterkt argument at ungdommen må tilbys utdanning for at man skal beholde den i regionen.

Dessuten har man i fylkets 7 regioner opprettet **regionale kompetanseutvalg**. Representert i disse er fylkesadministrasjonen, a-etaten, skolene og partene i arbeidslivet. Formålet er bedre koordinering og styrking av kompetanseoppbyggingen i fylket som et ledd i fylkets næringsutvikling. Y-nemnden er representert gjennom partene i arbeidslivet.

For tiden løper det også et opplæringsprogram om fagopplæring rettet mot skolerådgiverne i dette fylket.

Også i fylke 2 har Y-nemndssekretariatet for forberedelsen av Reform'94 også fått tilført en engasjementstilling. Oppgaven har her vært videre enn i fylke 1 idet den omfatter oppsøkende virksomhet ikke bare overfor kommunene men til alle

arbeidsgivere som til nå ikke har drevet fagopplæring. Stillingsinnehaveren rapporterer også i dette fylket om positiv respons, men at de budsjettmessige problemene med å få opprettet lærlingplasser alltid blir sterkt fremhevet av kommunene.

I fylke 3 er ressurssituasjonen for Y-nemndens sekretariat så prekær, at det ikke har hatt anledning til å informere direkte til bedrifter og kommuner. Det har derfor rettet informasjonsvirksomheten mot partene i arbeidslivet og etablert 4 arbeidsgrupper for beslektede bransjer og fag. Gruppenes oppgave er å utvikle måltall for opplæringskapasitet og behov for faglært arbeidskraft i de respektive fagene. Kommunenes sentralforbund (heretter KS) er representert i den ene gruppen hvor det bl. a. arbeides med de nye helse- og sosialfagene. Denne har utviklet et måltall for hvor mange lærlinger hver kommune må ta inn årlig, dersom fylket som helhet skal klare å oppfylle sin andel av målsetningen for reform '94. Tallet er 1 lærling per 1000 innbyggere i kommunen per år. KS i fylket har overtatt både informasjonsarbeidet overfor kommunene og dessuten forpliktet seg til å overtale fylkets kommuner til virkelig å ta inn det dette antallet lærlinger.

Fylke 4 har i forhold til innbyggertallet den mest omfattende fagopplæringen i landet. Som forberedelse for reformen sender sekretariatet ut 1 mann 1 dag per uke til bedrifter som ikke driver fagopplæring. Overfor kommunal sektor var det i intervjuutidsrommet (febr. 1994) ikke blitt gjennomført noen spesiell informasjonsinnsats og hadde heller ingen slike planer. Prinsipielt mener nemnden og sekretariatet at KS har et spesielt ansvar for å forberede reformen i kommunal sektor da arbeidstakerorganisasjonene er fragmenterte og delvis befinner seg i konflikt med hverandre.

B) Behovsundersøkelser og modellberegninger

I 3 av de undersøkte fylkene var det blitt gjennomført både behovsundersøkelser blant arbeidsgiverne og modellberegninger for hvor mange lærlinger næringsliv, kommunal og fylkeskommunal sektor må stille til disposisjon dersom 1/3 av 16-årskullet 1994 skal få lærlingplass i 1996. I det fjerde fylket hadde man bare gjennomført modellberegninger. Behovsundersøkelsene har vært av forskjellig karakter. To av dem har funnet sted som spørreskjemaundersøkelser rettet direkte mot arbeidsgiverne, og en av dem har rettet seg mot bransjeorganisasjoner, og hvor disse er svake, direkte mot arbeidsgiverne.

Modellberegningene tar utgangspunkt i den forventede størrelsen enten på 16-års kullet 1994 eller på det forventede antall som vil gjennomføre VK I våren 1996. I De sistnevnte beregningene tar høyde for både drop-out underveis og for at et antall eldre elever tilsvarende 25% av et årskull vil fullføre VK I våren 1996. Det beregnede antallet elever blir i alle tilfellene dividert med 3 hvorved det totale behovet for lærlingplasser i fylket fremkommer. Deretter blir de fordelt på sektorer og bransjer i forhold til antallet ansatte. Modellberegningene tjener som utgangspunkt for å identifisere bransjer hvor det trengs ekstra informasjon og overtalelse for å få økt lærlinginntaket.

Både behovsundersøkelsene og modellberegningene er beheftet med usikkerheter. Behovet vil kunne forandres som resultat av økonomiske konjunkturer. Den forpliktelsen firmaene i fylke 1 har inngått overfor Y-nemnden gjelder bare for uendrete eller forbedrete økonomiske eksistensbetingelser. Og behovet for lærlinger vil ikke nødvendigvis bli dekket gjennom avgangskullene fra VK I, men gjennom økt satsing på eldre § 20 kandidater. Arbeidsgivernes preferanse for eldre lærlinger er et kjent fenomen. En fersk undersøkelse i fylke 4 viser at andelen yngre lærlinger her har sunket betydelig i 1993. Dessuten har § 20 kandidater den fordel at arbeidsgiverne selv kan bestemme hvem de vil ta inn. De nye inntaksforskriftene for Reform '94 har fra arbeidsgiverside blitt tolket som om fylkets organer skal fordele lærlingene mellom bedriftene uten at arbeidsgiverne får innflytelse på dette.

Også modellberegningene inneholder betydelige usikkerheter. Dette gjelder både ungdommens utdanningsatferd og bransjenes réelle opplæringskapasitet. Vil trenden i retning almennfaglig utdanning forsterke seg i de kommende år, eller vil økonomisk oppgang gi ufaglærte nye sjanser på arbeidsmarkedet. Vil drop-outen øke som følge av konsentrasjonen av almennfag i grunnkurset? Firmastørrelsen og kompetansesammensetningen i bransjene er også faktorer som vil ha betydelig innvirkning på bransjenes utdanningskapasitet.

For fylke 1 har sekretariatet kalkulert med at det fra høsten 1996 totalt må stilles ca. 1000 lærlingplasser til disposisjon. Dets behovsundersøkelser i privat sektor (ca. 15 000 arbeidsgivere) har vist at denne kan og delvis har forpliktet seg til å ta inn ca. 900 lærlinger. Forpliktelsen gjelder på betingelse av at bedriftenes økonomiske situasjon i 1996 tillater dette.

Da de nye fagene for sosial- og omsorgssektoren ikke forelå utformet i

undersøkelsestidsrommet, deltok ikke kommunene i dette fylket i sekretariatets spørreskjemaundersøkelse. Men med det nåværende utdanningsvolumet i fylket og enkelte kommuner, per 31.12.1994 60 løpende lærekontrakter, er man i sekretariatet sikker på å få til den nødvendige økningen i kommunal sektor uten de nye omsorgsfagene. Privat sektor vil kunne ta inn så mange lærlinger at man kan senke kravene til fylket og kommunene.

Denne undersøkelsen tar utgangspunkt i bedriftenes behov for arbeidskraft. Fra høsten 1994 skal den sammen med modellberegningene danne grunnlag for grunnkurstilbudet i videregående skole i fylket. Den detaljerte fremgangsmåten for å fordele skoletilbudet på VK I - trinnet høsten 1995 foreligger ennå ikke. Selv om det i prinsippet er arbeidslivets behov som skal danne grunnlaget for utdanningskapasiteten i grunnkurs og VK I, blir avveiningen mot elevenes ønsker likevel et problem. Høsten 1994 mestret man, i landet som helhet, dette problemet ganske godt, da det her gjaldt fordeling av elever på 13 grunnkurs. Oversikter fra flere fylker viser at elevene i mellom 90 og 100% av tilfellene fikk oppfylt sitt 1. ønske. Det vil bli atskillig mer akutt ved fordelingen av elever på de ca. 70 mer yrkesrettede VK I kursene høsten 1995.

Det ble høsten 1993 også gjennomført en undersøkelse av elevenes utdanningsønsker. Denne skal imidlertid ikke tjene som grunnlag for et kompromiss mellom arbeidslivets behov for faglært arbeidskraft og elevenes ønsker, men for plasseringen av i første rekke grunnkurstilbudet ved de videregående skolene i dette geografisk utstrakte fylket. I prinsippet ønsker man å plassere utdanningsplassene i videregående skole i nærheten av allerede eksisterende fagmiljøer (fagskoler, høyskoler og bedrifter).

I fylke 2 er samarbeidsklimaet mellom skoleadministrasjonen og fagopplæringens organer etter de berørte parters uttalelser godt. Y-nemndens sekretariat hadde her ikke gjennomført noen behovsundersøkelse blant arbeidsgiverne på intervjuetidspunktet. Derimot hadde man innledet et samarbeid med inntakskontoret for videregående skole for på grunnlag av elevenes utdanningsønsker høsten 1993 å beregne det nødvendige antallet lærlingplasser for høsten 1996. Forskjellen til fremgangsmåten i fylke 1 er høyst interessant. Mens man i fylke 1 tar utgangspunkt i arbeidsgivernes uttrykte behov for faglært arbeidskraft og satser på å bruke lovens bestemmelser om elevenes rett til 1., 2., eller 3. valg av utdanning for å fremskaffe denne, har man i fylke 2 valgt nærmest omvendt fremgangsmåte. Her tar man utgangspunkt i gjennomsnittstall for

elevenes ønsker de senere årene og prøver å overtale arbeidsgiverne til å imøtekomme disse. Den første fremgangsmåten kanaliserte arbeidsgivernes kompetansebehov inn i videregående skole på en langt mer direkte måte enn hva som hittil har vært praktisert, mens den andre tar sikte på å overtale arbeidsgiverne til å etterkomme ungdommens utdanningsønsker. På intervju tidspunktet forelå det i dette fylket ingen tall fra de sistnevnte beregningene.

Derimot hadde man også i dette fylket foretatt modellberegninger over det nødvendige antallet lærlinger for å oppfylle Reform '94s intensjon. I følge disse må offentlig sektor i fylket stille 200 og privat sektor 700 lærlingplasser per år. Med offentlig sektor menes stat (Veivesenet, NSB, Forsvaret, etc.), fylkeskommunen og kommunene. Per i dag ligger sektoren svært langt under det beregnede tallet. Til sammen hadde offentlig sektor 31.12.1993 ca. 30 løpende lærlingkontrakter. Uten de nye pleie- og omsorgsfagene mener man i Y-nemnd og sekretariat at hverken offentlig sektor eller fylket (inkludert privat sektor) som helhet vil klare å stille det nødvendige antall lærlingplasser til disposisjon.

I fylke 3 hadde sekretariatet på intervju tidspunktet (februar 1994) bare gjennomført modellberegninger for hvor mange lærlingplasser det blir nødvendig å etablere for å oppfylle reform '94s målsetninger. For fylket som helhet trengs tilsammen mellom 1 000 og 1 050 nye lærlingplasser per år. Av disse må kommunal og fylkeskommunal sektor tilby mellom 200 og 250. Per 31.12.1993 var det i kommunene tilsammen ca. 90 løpende lærlingkontrakter og i fylkeskommunen 8 løpende kontrakter. Selv om KS i dette fylket har påtatt seg et omfattende ansvar for å sikre lærlingplasser, betrakter man i sekretariatet likevel kommunenesektoren som den mest usikre. Derfor får denne sektoren også bare status som buffersektor i sekretariatets beregninger, dvs. man prøver å få privat sektor til å overoppfylle sine kvoter og la kommunesektoren dekke restbehovet. Behovsundersøkelsene blir i dette fylket gjennomført av de 4 nevnte arbeidsgruppene som er ansvarlige for forskjellige bransjer og består av representanter for partene i arbeidslivet og Y-nemndens sekretariat.

Uten de nye fagene i kommunenes omsorgssektor betraktes det som umulig at kommunene skal kunne stille til disposisjon den andelen av lærlingplassene som er beregnet for dem.

I fylke 4 har Y-nemndens sekretariat gjennomført både behovsundersøkelser og

modellberegninger. Totalt regnes det her med et behov for 2 200 lærlingplasser. Herav må fylkeskommunen stille 110 og kommunal sektor 440 per år. Per 31.12. 1993 hadde fylkeskommunen i alt 30 løpende lærlingkontrakter og kommunal sektor ca. 240. Uten de nye omsorgsfagene i kommunesektoren anses det ikke som mulig å nå måltallet for kommunal sektor, og dermed heller ikke for fylket som helhet.

Sekretariatet har i dette fylket også utviklet en prognosemodell for behovet for grunnkursplasser i videregående skole. Denne baserer bl. a. på bransjeforeningers og opplæringskontorers prognoser for rekrutteringsbehov og vurdering av opplæringspotensialet i tilsluttede bedrifter. Modellen er organisert etter grunnkursstype slik at sektorenes eller bransjenes bidrag ikke fremkommer. For de nye omsorgsfagene har man imidlertid **ut fra et antatt opplæringspotensiale i kommunene** stipulert antallet grunnkursplasser til 300. Om dette også er et behov for kommunene, kunne man da denne undersøkelsen ble gjennomført si lite om, bl. a. fordi opplæringsplanene for de aktuelle fagene ennå ikke forelå (februar 1994).

Kommunal og fylkeskommunal sektor må i alle de fire undersøkte fylkene øke lærlinginntaket betydelig for å at deres andel av den tallmessige målsetningen for Reform '94 skal bli oppfylt. Men sektorene har forskjellig avstand til målet i hvert fylke.

Tabell 2. Nødvendig økning i lærlinginntaket per år i de undersøkte kommuner og fylkeskommuner i % av gjennomsnittsinntak 1992 og -93 (Tallene er slått sammen fylkesvis).

	Fylke 1	Fylke 2	Fylke 3	Fylke 4
Nødvendig årlig økning av lærling- inntaket i %	133*	1333	417	245**

* Grunnet en sterk satsing på lærlinger i havbruksfag i dette

fylket blir kommunesektoren forskånet for krav om store økninger. Privat sektor klarer nesten hele økningen alene.

****** I dette fylket finnes landets største kommunale lærlingbedrift, derav det lave tallet.

Mens kommunal og fylkeskommunal sektor i et av fylkene grunnet spesielt gunstige omstendigheter i privat sektor bare trenger å øke inntaket med 133%, må sektoren i et annet fylke ta inn mer enn 13 ganger så mange lærlinger per år som i 1993.

I følge KS beregninger må sektoren for landet som helhet fra høsten 1996 femdoble sitt lærlinginntak (KS 1993, Fagopplæring - en utfordring for kommunene). Per 30. 6. 1994 hadde kommunal og fylkeskommunal sektor til sammen 1499 løpende lærekontrakter (KUF 1994). Deler man dette på to årskull, slik det vil bli når reformen blir virksom, betyr dette 750 nye lærlingkontrakter per år. Er målet 5 000 lærlingkontrakter per år, synes sektoren i følge departementet å være enda lenger unna målet enn KSs brosjyre gir uttrykk for.²¹

I tre av fylkene har sekretariatene tatt utgangspunkt i næringslivets rekrutteringsbehov og opplæringsmuligheter for å beregne behovet for grunnkursplasser høsten '94. Denne informasjonen legger et viktig premiss for fylkesskolemyndighetenes beslutninger om ressurstildeling til skoler og kurs.

For privat sektor har sekretariatene enten gjennomført direkte spørreskjemaundersøkelser eller latt bransjer og opplæringskontorer gjennomføre undersøkelser. Man kan gå ut fra at disse undersøkelsene gir så gode prognoser om det antallet lærlingplasser privat sektor vil opprette, som det med de gitte økonomiske o. a. usikkerheter er mulig å gi. For kommunal og fylkeskommunal sektor er situasjonen annerledes. Overfor fylkeskommunene har Y-nemndene prøvd å agere direkte på grunnlag av modellberegninger av hvor mange lærlinger disse må ta inn for å oppfylle sin andel av reformens tallmessige målsetning. Til

²¹I det nåværende regelverket for fagopplæring er imidlertid læretiden bare i sjeldne tilfeller så lang som 2 år. Det er derfor mulig at størstedelen av lærlingkontraktene i sektoren er fra inneværende år. Ingen av departementene var per september 1994 i stand til å gi oss nøyaktige tall over dette. Dessuten er det alltid en viss treghet i rutinene for melding om kontrakter til y-sekretariatene.

tross for sin nærhet til fylkesstyre og fylkesadministrasjon har det imidlertid ikke i noen av fylkene lyktes Y-nemd og sekretariat å få bindende løfter om det nødvendige antallet lærlingplasser.

I kommunal sektor har det heller ikke vært mulig for sekretariatene å foreta noen pålitelige beregninger av opplæringskapasitet eller rekrutteringsbehov. Dette skyldes i høy grad at de to viktigste fagene for kommunesektoren, omsorgsarbeid og barne- og ungdomsarbeid, har hatt en lang og konfliktfylt etableringsfase. I intervjuetidsrommet (februar 1994) var de ennå ikke godkjent. Det hadde derfor liten hensikt å undersøke kommunenes behov for disse fagene. Like liten hensikt hadde det hatt å informere rådgivere og elever i ungdomsskolen om fagene. Denne informasjonen vil altså måtte komme i løpet av grunnkurset i helse- og sosialfag. Men her vil fagene konkurrere med de andre etablerte fag og yrker (f.eks. hjelpepleier) om elevenes oppmerksomhet og motivasjon. Selv om det før høsten 1996 lykkes å overtale kommunene til å etablere et betydelig antall lærlingplasser i de omtalte fagene, er det derfor høyst usikkert om det vil lykkes å overtale det nødvendige antallet elever til å utdanne seg i dem. I et slikt tilfelle kan det skje at kommunene, i den grad de virkelig trenger mer personal, vil ansette andre personer med annen relevant utdanning i de frigjorte hjemlene. Eller fylket kan bli henvist til å utøve strukturell vold mot det nødvendige antall elever ved å opprette det ønskede antallet plasser i fagene på VK I-trinnet og tvinge elever som ikke kommer inn på andre kurs, inn i disse plassene. Det synes derfor klart at det i løpet av det grunnkurset som starter høsten '94, trengs en betydelig informasjonsinnsats fra de interesserte parter for å få fagene etablert i rådgivernes, lærernes og elevenes bevissthet slik det blir tilstrekkelig frivillig søkning til dem.

For kommunene har sekretariatene i alle de fire fylkene gjennomført modellberegninger for hvor mange lærlinger de må ta inn for å oppfylle sin andel av reformens målsetning om lærlingplasser til 1/3 av hvert årskull. I det ene fylket har det som nevnt lyktes å forplikte KS til å påvirke kommunene til å ta inn en lærling per 1000 innbyggere. Til forskjell fra privat sektor foreligger det imidlertid svært få bindende tilsagn fra kommunene om å etablere "sin andel" av lærlingplassene.

Både Y-nemnder og sekretariater hadde en klar oppfatning av at kommunene ikke ville ha noen sjanse til å øke lærlinginntaket tilstrekkelig uten de nye omsorgsfagene. Fagene var i undersøkelsestidsrommet ikke godkjent. Mer problematisk fant man det imidlertid at ingen aktører hadde påtatt seg ansvaret

for å forklare kommunene hva de nye fagene kan brukes til og hvordan de kan brukes i samspill med andre typer utdanning i kommunenes omsorgssektor.

Reformens siktemål om lærlingplasser til 1/3 av hvert ungdomskull i 1996 betyr for landet som helhet en formidabel økning av antallet lærlingplasser i forhold til 1993-nivået. Det er derfor ikke å undres over at hovedproblemstillingen både for fagopplæringens organer og andre viktige aktører ikke er hvilke bransjer og sektorer som har behov for hvor mye faglært arbeidskraft, men hvor det er mulig å få plassert hvor mange lærlinger. Behov kan være både manifeste og latente, og i sistnevnte tilfelle kan det ta lang tid å oppdage dem. Videre er behov også ofte relatert til kostnader: Dersom det koster for mye å tilfredsstille dem, blir de omdefinert. Forskjellene i problemstillinger kan imidlertid også relateres til forskjellige grunnleggende syn på fagopplæringen. Er den en samfunnsinstitusjon med oppgaven å utdanne en del av landets ungdom fram til en viss sertifisert kompetanse og modenhet, eller er den en ren serviceinnretning overfor næringslivet? I førstnevnte tilfelle kan man avlede en forpliktelse for alle landets arbeidsgivere til å "stille sin andel" av de nødvendige lærlingplassene, mens man i det sistnevnte tilfellet kan overlate til den enkelte arbeidsgiver å lære opp etter sitt selvdefinerte behov. Spørsmålet om fordeling av kostnadene for opplæringen vil etter alminnelig utbredte rettferdighetsoppfatninger også måtte avgjøres forskjellig i forhold til hva fagopplæringen betraktes som. Dersom man betrakter den som en samfunnsinstitusjon, vil det offentlige måtte ta størstedelen av kostnadene. Utgjør den en service overfor næringslivet, vil det dette måtte bære det vesentlige av kostnadene selv. Med de omleggingene av fagopplæringen som følger med Reform 94: Lovfesting av opplæringsretten, en kraftig økning av lærlingtilskuddet og innføring av nye fag for fellesskapets egne institusjoner (fortrinnsvise kommunene), blir det tatt et langt skritt i retning av å gjøre fagopplæringen til en samfunnsinstitusjon.

C) Organisatoriske betraktninger og forberedelser

I Y-nemnder og sekretariater hadde man da denne undersøkelsen ble gjennomført, ikke kommet lenger enn til å gjøre seg tanker om hvordan fagopplæringen i og for kommunene må organiseres dersom det skal bli mulig å øke den i vesentlig grad. Flertallet av kommunene i alle fylkene hadde ingen erfaring i å organisere fagopplæring. Bare større kommuner har en teknisk etat med en oppgavestruktur og en faglig kompetanse, som gjør det mulig å oppfylle opplæringsplanene under rettledning av personer med foreskrevet kompetanse. Opplæringsring var bare tatt i bruk i en av de undersøkte kommunene (samarbeid med privat sektor) og det

finnes bare i étt fylke 2 opplæringskontorer med flere enn én kommune som medlem (de to største kommunene hadde opplæringskontorer for egne lærlinger). Derimot finnes det regionale opplæringskontorer for tradisjonelle håndverksfag som det står kommunene fritt å være medlemmer av. Disse vil kunne støtte kommunene med fagopplæringen i de fagene som trengs i teknisk etat, men ikke i de nye omsorgsfagene. Her er det kommunene selv som må organisere opplæringen og per dato foreligger det ingen tilbud om organisatorisk støtte fra noe kompetent hold. I y-nemnder og sekretariater er man av den mening at organisatorisk støtte er en absolutt forutsetning for at små og mellomstore kommuner i det hele tatt skal klare å utdanne fagarbeidere både i omsorgsfagene og andre fag.

Fylke 1 hadde i undersøkelsestidsrommet 16 opplæringskontorer. Disse er organisert bransjevis og regionalt, men étt av dem er flerfaglig. Det fantes ingen kommunale opplæringskontorer eller -ringer. Som tidligere nevnt har man her opprettet en engasjementsstilling med oppgaven å informere og påvirke kommunene i fylket til å øke sitt engasjement i fagopplæringen. Så lenge de nye omsorgsfagene ikke var godkjent, var det ikke mulig å skaffe seg noen oversikt over kommunenes behov for dem. Men sekretariatet hadde hatt mange forespørsler. Man ser det som nødvendig å rette det videre informasjonsarbeidet fra sekretariatet mot KS og eventuelt KO (Kommunal Opplæring = partsstyrt opplæringsorgan for kommunesektoren) slik at disse kan overta ansvaret for videre informering av kommunene. Hittil har KS i fylket spilt en svært passiv rolle i fagopplæringsspørsmål og i forberedelsene til Reform '94.

Intervjupartnerne betrakter det ikke som et realistisk alternativ at fylket skal overta arbeidsgiveransvaret for lærlinger i småfirmaer. Dette har ikke vært foreslått av noen instanser, men utgjør et spørsmål som ble reist av FAFO i intervjuene. For det første vil fylket strekke seg så langt som mulig for å etablere egne lærlingplasser og for det andre har også småfirmaer anledning til å delta i opplæringskontorer og -ringer. I Y-nemndens sekretariat betrakter man det imidlertid som en mulighet å forskuttere utbetalingen av lærlingtilskuddet til småfirmaer (1 - 3 ansatte) for å skape en økonomisk buffer til å ta inn lærlinger innen rammen av opplæringskontor. Et slikt tilbud mener man vil kunne bidra til en viss økning av lærlinginntaket blant fylkets minste firmaer.

Y-nemndens representanter fra privat sektor ønsker i dette fylket ikke egne opplæringskontor for kommunene, men at kommunene for alle fag som finnes i

privat sektor skal delta i de opplæringskontorene som allerede er etablert. Hovedargumentet for dette er at kommunal sektor mangler den nødvendige kompetansen i disse fagene. Kommunale opplæringskontorer kan derfor føre til en nivåsenking i fagene. Bare for de fag som kommunene er eller vil bli énebrukere av, vil man gå inn for regionale kommunale opplæringskontorer.

Også i fylke 2 er man i Y-nemnd og sekretariat av den mening at kommunene ikke vil klare å opprette nok lærlingplasser uten de nye omsorgsfagene. Men godkjenning av disse er bare en nødvendig og ikke en tilstrekkelig betingelse. I tillegg trenger kommunene hjelp til den praktiske organiseringen av lærlinginntaket og selve opplæringen. Som i de andre fylkene mangler mange kommuner fullstendig erfaring med fagopplæring og mange har bare erfaring innenfor teknisk etat.

Ennå er imidlertid intet avgjort med hensyn til opprettelsen av et opplæringskontor for offentlige institusjoner (kommuner, fylkeskommune og statlige etater). Aller helst ønsker nemnd og sekretariat å opprette et felles opplæringskontor for kommunene, fylket og statlige organer (Forsvaret og Veivesenet). Fylket er aréalmessig lite og har et godt utbygd veinett slik at en regionalisering av opplæringskontorer i det hele tatt blir betraktet som unødvendig. Det synes imidlertid vanskelig å få med de statlige organene. Intervjupartnerne antar forklaringen er at disse for 70% av lærlingene får utgiftene til fagopplæring fullstendig refundert fra Arbeidsmarkedsetaten slik at medlemskap i et opplæringskontor bare ville representere en unødvendig tilleggsutgift for dem.

Det konseptet som var kommet lengst i gjennomtenkning og planlegging var opprettelsen av et felles opplæringskontor for fylket og kommunene som en avdeling av Y-nemndens sekretariat. I sekretariatet forestilte man seg et kontor med fast bemanning og et rådgivende fagstyre med representanter for fylket og kommunene. Et opplæringskontor ble på den ene siden betraktet som en helt nødvendig forutsetning for å øke kommunenes lærlinginntak i vesentlig grad. Gjennom å plassere dette i Y-nemndens sekretariat ville man kunne knytte kvalitetssikringen av opplæringen tett til det fagmiljøet som eksisterer i sekretariatet.

Andre former for interkommunalt samarbeid i fagopplæringen blir helt avskrevet: "De kommunene dette ville bli aktuelt for, er ikke engang i stand til å organisere

sin egen fagopplæring" (intervju februar 1994). Større kommuner med erfaring fra fagopplæring ønsker i følge intervjupartnerne ikke å delta i opplæringskontorer. For det første ønsker de å ha fullstendig kontroll med egne lærlinger og for det andre ønsker de å beholde hele lærlingtilskuddet. Disse interessene utelukker en overføring av kompetanse for organisering av lærlinginntak og opplæring fra større til mindre kommuner. De sistnevnte vil derfor være fullstendig henvist til støtte fra fagmiljøene på fylkesplanet.

Som i fylke 1 mener Y-nemnd og sekretariat i dette fylket at fylkets overtakelse av arbeidsgiver- og opplæringsansvar for lærlinger i private firmaer med 1 - 3 ansatte/eiere ville kunne bidra til å øke lærlinginntaket. Incentivene er at firmaene unngår økonomisk risiko, slipper "papirarbeidet" med lærlingens ansettelse og opplæring og beholder lærlingtilskuddet i dets fulle omfang. Men fylkesadministrasjonen er imot å overta det økonomiske ansvaret for lærlinger i firmaer som må betegnes som en økonomisk høyrisikogruppe.

I fylke 3 arbeides det aktivt for å opprette et opplæringskontor for fylket selv. Foreløpig er det ikke planlagt å opprette noe kommunalt opplæringskontor, men i Y-nemnd og sekretariat betrakter man opplæringskontorer for kommunesektoren som en absolutt forutsetning for at mindre kommuner skal ta inn lærlinger. Fylkets utstrekning og geografi vil i tilfelle kreve flere opplæringskontorer. Også i dette fylket er interessekonstellasjonen slik at større kommuner ønsker kontroll over egen fagopplæring. Derfor vil opplæringskontorene etter intervjupartnernes vurdering først og fremst rekruttere de mindre kommunene som medlemmer. Selvorganisert interkommunal fagopplæring blir også i dette fylket av ovennevnte grunner betraktet som en praktisk umulighet: De kommunene som kunne ha en interesse av dette, mangler den nødvendige organisatoriske og faglige kompetansen.

Overtakelse av arbeidsgiver- og opplæringsansvar for lærlinger i minstefirmaer ved fylket blir betraktet som potensielt virksomt for å øke lærlinginntaket, men avvist under henvisning til fylkeskommunens økonomi.

I fylke 4 finnes det allerede 3 flerfaglige opplæringskontorer som er åpne for både offentlig og privat sektor. Opprettelsen av opplæringskontorer blir her av Y-nemnd og sekretariat primært betraktet som en oppgave for arbeidsgiverne i sektoren. Dersom fagopplæringens fylkesorgan skulle påta seg denne oppgaven,

frykter man i sekretariatet en for tett kopling mellom opplæringskontorene og de organer som har til oppgave å kvalitetskontrollere dem: Y-nemnd og sekretariat.

Fylkesadministrasjonen er imidlertid i gang med å opprette et eget opplæringskontor. Dette skal i følge plan plasseres i fylkets administrasjonsavdeling og også få ansvaret for utplassering av helsepersonell i praktisk opplæring.

Fylkesansvar for lærlinger i småfirmaer blir avvist med henvisning til at det i fylket finnes et godt dekkende nett av opplæringskontorer.

Interkommunal organisering av fagopplæring blir avvist med lignende argumenter som i de andre fylkene. De kommunene som driver fagopplæring, gjør dette ofte ut fra hensynet til de lokale arbeidsmarkedene. De ønsker derfor full kontroll over egne lærlinger. Interkommunale opplæringsringer eller deltakelse i opplæringskontorer har de således liten interesse av. Derved forsvinner sjansene for overføring av kompetanse om organisering av fagopplæring mellom "sterke" og "svake" kommuner. Uten at Y-nemnden og dens sekretariat får ressurser til å støtte kommunal sektor, og da særlig mindre og mellomstore kommuner, med etablering og gjennomføring av fagopplæring, betrakter de nevnte organer det som en umulighet at disse kommunene skal klare å øke omfanget av sin fagopplæring i vesentlig grad.

4. 3 Oppsummering

Fordi Y-nemndene og deres sekretariater er forankret på fylkesplanet og disse er de sentrale aktører i den praktiske organiseringen av fagopplæringen og derfor også i forberedelsen av Reform '94, blir det en betydelig variasjon i forberedelsestiltak fra fylke til fylke. Dette medfører at arbeidslivet generelt, men spesielt kommunene med sin begrensede erfaring med fagopplæring og derfor relativt høye avhengighet av rådgivning og andre støttetiltak, får betydelige variasjoner i sine rammebetingelser fra fylke til fylke.

Mens man i étt av fylkene allerede har ansatt én person med oppgaven å informere fylkets kommuner om fagopplæringen og overtale dem til å satse, har man i et annet fylke overlatt dette til arbeidsgiverorganisasjonen i sektoren (KS). Det er følgelig en betydelig forskjell i ressurs situasjonen for fagopplæringen fra fylke til fylke. Dette gjelder også den forventede personalsituasjonen. I to av fylkene har Y-nemndenes sekretariater ingen bekymringer når det gjelder

tilstrekkelig personal for å klare de økende formidlingsoppgavene mellom elever/skoler og næringslivet, mens de i de to andre fylkene mener å få store problemer med nye stillinger. Og derfor mener de å ikke kunne sette inn ressurser av betydning for å støtte kommunene i fylket.

Men også når det gjelder mer ressursuavhengige tiltak er det en betydelig variasjon mellom fylkene. Nettopp på grunn av de knappe ressursene har man i ett av fylkene måtte begrense innsatsen til å påvirke arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene i fylket. Og det har her lyktes å få KS til å overta ansvaret for å overtale kommunene i fylket til å ta inn flere lærlinger.

Bare i ett av fylkene var det i undersøkelsestidsrommet konkrete planer om å organisere et opplæringskontor fra fylkets side. I de andre fylkene innså man på den ene siden at dette er en nødvendighet, men mente på den andre siden at dette var en oppgave for partene i arbeidslivet eller at kommunene kunne benytte de allerede eksisterende opplæringskontorene i fylket.

Denne løsningen egner seg imidlertid bare for de fagene det allerede eksisterer opplæringskontorer for, dvs. hovedsaklig de håndverksfagene kommunene kan ha behov for i teknisk etat. Når det gjelder omsorgsfaget og barne- og ungdomsfaget, som etter intensjoner og forventninger skal bli de største fagene i kommunesektoren, er de eksisterende opplæringskontorene ikke egnet. Det må her bygges opp nye opplæringskontorer med den nødvendige kompetanse.

I tre av fylkene har Y-nemnd og sekretariat tatt utgangspunkt i arbeidslivets behov og opplæringskapasitet for å gi skoleadministrasjonen råd når det gjelder opprettelse av plasser i grunnkurs og i videregående kurs I. Dette har de også gjort for å forplikte arbeidsgiverne til virkelig å stille lærlingplasser til disposisjon. Her kan imidlertid hensynet til ungdommens utdanningsønsker bli problematisk. I hvilken grad skal de fritt få velge videregående utdanning og i hvilken grad skal man ta hensyn til arbeidsgivernes behov? Representerer arbeidsgivernes behov slik det er registrert gjennom spørreskjemaundersøkelser, intervjuer og beregninger, det mest realistiske bildet av den fremtidige etterspørselen etter faglært arbeidskraft i fylket? Hvis ja, taler mye for å utøve en viss **tvang** overfor de unge slik at de ender med en utdanning som gir dem de best mulige jobbsjanser i nærheten av familie og bosted. Arbeidsgiverne vil dessuten i dette tilfellet ha størst egeninteresse av å utdanne lærlinger.

Men på den annen side er arbeidsmarkedet for flere fag ikke bundet til fylkesgrensene, ungdommen er mobil og fagbrev representerer ofte bare første trinn i en utdanning som avsluttes i høyskolesystemet. Legges det vekt på slike resonnementer, vil man kanskje velge fremgangsmåten til det fjerde fylket. Her ble det tatt utgangspunktet i ungdomsskoleelevenes søkning til videregående skole de to siste år. Og med disse tallene som grunnlag bruker sekretariatet en engasjementstilling til å overtale arbeidsgiverne til å stille det nødvendige antallet lærlingplasser til disposisjon. Denne fremgangsmåten åpner imidlertid for en sterkere konkurranse mellom fagene under Lov om fagopplæring og andre fag i videregående skole og for avvik fra LO og NHOs intensjonserklæring om at 1/3 av hvert ungdomskull skal få tilbud om en lærlingplass. Dersom økende andeler av ungdommen ønsker almennfaglig utdanning i videregående skole, vil den få et slikt tilbud. For 1994 fordelte søkningen til yrkesfaglig og almennfaglig utdanning 50/50 (KUF-Departementet 1994). Kostnadmessig vil det kunne være en fristelse for fylkene å etablere et overtilbud av skoleplasser i almennfag, da disse er langt billigere enn i yrkesfag. På sikt kan dette føre til fagarbeidermangel. At det vil virke til en ytterligere inflatering av verdien av videregående almennfaglig utdanning er imidlertid overveiende sannsynlig. Et utdanningstilbud i videregående skole som baserer seg utelukkende på elevenes ønsker, vil derfor etter all sannsynlighet også øke presset mot høyere utdanning i de kommende år.

5. FAGOPPLÆRING I FYLKETS REGI

5.1 Innledning

De undersøkte fylkene hadde tidligere drevet svært lite fagopplæring, og omfanget var i undersøkelsestidsrommet også relativt lite. Dette skyldes for det første fylkenes oppgaver i den totale forvaltnings- og infrastrukturen, men også fagtilbudet under Lov om fagopplæring. Sykehusdrift, næringsutvikling, miljøvern og videregående utdanning krever hovedsaklig høyere utdannet arbeidskraft, arbeidskraft med annen godkjent utdanning eller arbeidskraft med en utdanning som ikke finnes under Lov om fagopplæring. Et eksempel på slik utdanning er hjelpepleierne, og eksempler på manglende fag under Lov om fagopplæring er grunnleggende saksbehandling og kontorassistent (kontorfunksjoner). Kontorfaget er imidlertid nå til godkjenning. Begge de to sistnevnte fagene er fag under fagopplæringen i Tyskland. Fylkenes opplæringspotensiale innen fagopplæringen har derfor hittil i hovedsak vært innskrenket til vedlikeholdsfag i sykehus- og skolesektoren og kokk/institusjon for sykehuskjøkken.

Men like klart er det at fylkene hittil heller ikke systematisk og fullt ut har utnyttet det opplæringspotensialet de har. Når fylkene for tiden har planer om opptrapping av fagopplæringen, har dette hovedsaklig to grunner: For å overtale kommunene og privat sektor til å øke lærlinginntaket, må de selv ha en holdbar praksis å vise til, og, uten at de øker sin egen opplæringsaktivitet vil i følge modellberegningene kommunal og fylkeskommunal sektor samlet sett ikke klare å etablere sin andel av de nødvendige lærlingplassene for reform '94. Det har i alle de fire undersøkte fylkene lyktes fagopplæringsens organer å få gjennomslag for denne argumentasjonen i fylkesadministrasjonen.

5. 2 Nåværende og nødvendig omfang av fylkenes fagopplæring

Det er stor variasjon når det gjelder omfanget og den faglige sammensetningen av fylkenes fagopplæring. Dette skyldes både lokale tradisjoner, motsetninger mellom fag (i et fylke nekter de restaurantutdannete kokkene ved sykehusene å utdanne institusjonskokker) og Y-nemndenes aktivitetsnivå overfor fylkestyre og fylkesadministrasjon. Selvsagt spiller også fylkenes folkemengde og antall ansatte en viss rolle. Tabell 1 i kapittel 4 viste at den samlede kommunale og fylkeskommunale sektor uavhengig av antallet ansatte og fylkets befolkning må øke sin fagopplæring med mellom 133% og 1333% for å nå det antallet lærlinger de har forpliktet seg til å utdanne for å oppfylle Reform '94s målsetning.

Fylkeskommunene selv befinner seg i et strategisk dilemma i forhold til å drive fagopplæring. På den ene siden vil det p. g. a. fylkets overordnede ansvar for å innfri ungdommens rett til videregående utdanning utgå betydelige signaleffekter fra omfanget av dets egen fagopplæring til kommunene og det private næringslivet. Men på den andre siden har fylket svært få oppgaver hvor det er behov for arbeidskraft med fagbrev. Vedlikehold av egne bygninger og matlaging i sykehussektoren utgjør de to viktigste oppgaveområdene for fagopplæring i fylkeskommunal regi. I to av fylkene foregikk all fylkeskommunal fagopplæring i fylkets sykehus, og mellom 20 og 74% av lærlingene ble utdannet som institusjonskokker. Selv med dette opplæringstempoet, vil de tilsvarende stillingene i fylkeskommunene og sykehus raskt bli fylt med kvalifisert personal. Dersom man øker opplæringsvolumet, vil behovet for faglært arbeidskraft bli dekket enda raskere. Når det er skjedd, vil man enten måtte søke aksept for at opplæringen ikke skal føre til ansettelse i fylkeskommunen eller for å bruke midlene til å drive fagopplæring i samarbeid med andre arbeidsgivere som har behov for faglært arbeidskraft. Det er per i dag et åpent spørsmål hvilken av disse strategiene vil gi den mest positive signaleffekten utad og føre til det størst mulige

omfanget av fagopplæring innen fylket som helhet. Betydelige deler av fagbevegelsen, som er representert i Y-nemndene, er imot opplæring som ikke fører til ansettelse etter avlagt fagprøve selvom Lov om Fagopplæring i arbeidslivet nå klart foreskriver at ansettelsesforholdet skal opphøre ved avlagt fagprøve. På den annen side fører krisen på arbeidsmarkedet over tid til at ungdommen blir stadig mer strategisk i valg av utdanning: De søker utdanning hvor det er best jobbsjanser. Dersom det blir almennt kjent at fagopplæring i fylkeskommunen gir dårlige jobbmuligheter, kan det hende at ungdommen unnlater å benytte dette utdanningstilbudet.

I et slikt tilfelle kan det på sikt bli nødvendig med en omlegging av fylkeskommunens bruk av midler til fagopplæring. En fleksibel støtte til sektorer eller små firmaer og/eller kommuner som av økonomiske eller organisatoriske årsaker ikke deltar i fagopplæringen, vil kunne føre til en bedre tilpasning av utdanningskapasiteten til behovet for faglært arbeidskraft i arbeidslivet som helhet, enn opprettholdelsen av et høyt antall egne lærlingplasser.

Under Lov om fagopplæring i arbeidslivet er det også blitt etablert et renholdsfag. Dette ville også kunne være relevant for kommuner og fylkeskommuner som opplæringsfag da begge instanser disponerer over store arealer med behov for forskjellige typer renhold. Imidlertid er overalt det meste av renholdet av kostnadsgrunner satt bort til rengjøringsbyråer. Fagarbeiderstatus for renholdspersonal vil etter all sannsynlighet føre til en fordyring av denne tjenesten. Med de nåværende økonomiske rammebetingelser ønsker fylkeskommunene ikke å betale for dyrere renhold.

Typisk for 3 av de fire fylkene er budsjettunderskudd, ansettelsesstopp og frykt for at statstilskuddene for reformen ikke skal dekke de utgiftene den virkelig medfører. Antallet lærlinger ligger i de samme fylkeskommunene foreløpig langt under hva de må utdanne for å dekke den andelen Y-nemndenes sekreatriater har beregnet for dem for at måltallet for reformen skal nås.

Den følgende tabellen inneholder en oversikt over omfanget av de undersøkte fylkeskommunenes fagopplæring på undersøkelsestidspunktet sammenlignet med deres måltall etter at reform '94 er trådt i kraft.

Tabell 3. Løpende lærlingkontrakter og måltall for 4 utvalgte fylkeskommuner

Fylker	Antall kontrakter i februar '94	Måltall for reform '94	Behov for økning i %
Fylke 1	24	—	—
Fylke 2	10	60	600
Fylke 3	8	40	500
Fylke 4	30	110	367

Fylke 1 er det fylket hvor det i følge beregningene fra Y-nemndens sekretariat var mulig å nå måltallet for reformen nesten uten økninger i kommunal og fylkeskommunal sektors fagopplæring i det hele tatt. Det er derfor ingen konkrete planer om å øke fagopplæringen i fylkeskommunen foreløpig. Fylkesrådmannen vil imidlertid gå inn for en liten økning over eget budsjett.

I de tre andre fylkene er situasjonen vanskeligere. Selv med måltall for reformen og et sterkt ønske om å oppfylle disse fra den administrative ledelsens side, ser man store problemer med å få oppslutning om å øke utgiftene til fagopplæring over egen budsjettpost. Situasjonen i fylke 4 kan tjene som eksempel de dilemmaer fylkene 2, 3, og 4 befinner seg i. På den ene siden har man måltall for det antallet lærlinger man må utdanne for å oppfylle reformens målsetning og også en offisiell målsetning om å nå måltallene. Men på den andre siden hadde fylke 4 i 1993 et budsjettunderskudd på ca. 100 mill. kroner. Utgiftene til egen fagopplæring beløp seg til kr. 3,5 mill. Det blir betraktet som umulig å få til noen økning i denne budsjettposten når alle andre budsjettposter i fylkeskommunen må reduseres i til dels betydelig grad. Alternativet blir å bruke deler av personalbudsjettet. Personalbudsjettet utgjør samtidig den posten man har planlagt å spare inn mest på. Personalreduksjonen skal etter avtale med de berørte fagforbund finne sted ved naturlig avgang. Innsparingene vil således finne sted over lengre tid og bruk av innsparte midler til fagopplæring vil tvinge fylkeskommunene til å foreta reduksjoner i andre budsjettposter. I den administrative ledelsen betrakter man det som et åpent spørsmål om det er mulig å få politisk tilslutning til å bruke innsparte personalmidler til fagopplæring. Uten en slik tilslutning vil det ikke bli mulig for fylkene å oppfylle de beregnede måltallene og andre sektorer vil måtte

utdanne tilsvarende flere lærlinger, eller man vil måtte etablere tilsvarende flere VK II kurs i videregående skole.

Et annet problem vil melde seg på fylkesplanet som følge av den godkjente læreplanen for omsorgsfaget. I denne er nemlig læretid i sosiale institusjoner foreskrevet. De fleste av de godkjente institusjonene er imidlertid vanligvis fylkesinstitusjoner: barnehjem, hjem for rusmiddelomsorg, tidligere HVPU-institusjoner, etc.. Dersom alle omsorgsarbeiderne som utdannes i kommunene, også må sluses gjennom disse institusjonstypene, vil det lett kunne oppstå flaskehalser. Men i alle tilfeller vil det måtte innledes et forpliktende samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner for at denne delen av læreplanen skal bli oppfylt (Sos. dep. 1994).

Omsorgsarbeideren vil også konkurrere med andeler av hjelpe, verne- og sykepleierne om praksisplasser i sykehjem og flere andre typer institusjoner innen helsetjenesten. I følge Sosialdepartementet (intervju i 1994) er det allerede knapt med slike praksisplasser²². Derfor synes en eller annen form for koordinering av den praktiske opplæringen av sykepleiere, vernepleiere, hjelpepleiere og omsorgsarbeidere på fylkesplanet å bli nødvendig. Det planlagte opplæringskontoret for fylket i fylke 4 har tatt mål av seg til også å forestå en slik koordinering.

5.3 Oppsummering

Stiller man opp den avstanden fylkeskommunene fremdeles har frem til å oppnå sine måltall for lærlingplasser i Reform 94 mot deres oppgavestruktur, blir det klart at de har tatt seg kraftig vann over hodet. Ser man bort fra de spesielle forholdene i fylke 2, hvor sykehuskokkene nektet å utdanne institusjonskokker, så står dette faget i de andre fylkene for mellom 61 og 74% av alle lærlingplassene. En økning av antallet lærlinger i dette faget med flere hundre prosent er av plassmessige og organisatoriske årsaker ikke mulig. Samtidig er potensialet for å utdanne andre typer fagarbeidere for lite og renholdsoppgavene i stort omfang satt bort til private firmaer. Konflikten mellom EØS bestemmelsene og Tinn kommune utelukker også at fylket kan kreve fagopplæring av firmaer med

²²Disse må ikke forveksles med Arbeidsmarkedsetatens praksisplasser for arbeidstrening av ungdom. Med praksisplasser menes her plasser for gjennomføring av den praktiske opplæringen av syke- og hjelpepleiere og - nå også omsorgsarbeidere.

fylkeskommunale entrepriser.

Dersom fylkeskommunene likevel prøver å nå sine måltall, vil det innen kort tid oppstå store misforhold mellom opplæringsvolum og ansettelsesmuligheter. Dette vil igjen over tid kunne virke negativt på søknaden til fylkeskommunale opplæringsplasser. Om fylkeskommunene ønsker å bruke en viss andel av egne budsjettmidler til å fremme fagopplæringen i fylket, taler mye for at de kan oppnå større effekter ved en annen bruk av midlene enn til egne lærlingplasser i det planlagte omfang. Til slike tiltak hører opplæringskontorer for små og middelstore kommuner og eventuelt spesielle servicetiltak for små privatfirmaer.

Koordinering av bruken av plasser for praktisk opplæring av forskjellige typer helsepersonell, synes, gitt knappheten av slike plasser, å bli helt nødvendig for å unngå flaskehalser og individuell ventetid i opplæringen. Fordelingen av kostnadene for den praktiske opplæringen av omsorgsarbeideren mellom kommuner og fylke kan på denne bakgrunnen bli problematisk: Kommunene har hovedinteressen av lærlingen, men er avhengige av fylkesinstitusjoner for å få han/henne ferdig utdannet.

6. FAGOPPLÆRING I KOMMUNENE

6.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi ta for oss erfaringene fra kommuneundersøkelsen. Målsetningen med denne undersøkelsen var dels å finne ut hvilket potensiale som finnes for å praktisere lærlingordningen på dette nivået av offentlig sektor og videre undersøke hvilke faktorer som eventuelt virker begrensende på inntaket av lærlinger. Som tidligere nevnt har de fleste norske kommuner liten eller ingen tradisjon innen fagopplæringen.

Mange faktorer kan sikkert bidra til å forklare hvorfor satsingen har vært svak i denne sektoren og hva som eventuelt kan endre denne situasjonen. I det følgende vil vi trekke frem de forhold som ble avdekket gjennom våre intervjuer i kommunene.

6.2 Informasjonsmangel

Mange kommuner, særlig de små, er lite kjent med fagopplæringen. For det første

har de fleste kommuner ingen egne lærlinger, for det andre har de ansvarlige myndigheter i kommunen²³ i liten grad viet problemstillingen noen tanke, og for det tredje er selve termen "fagopplæring" ukjent for mange: De er tilbøyelige til å tro at det dreier seg om yrkesrettet opplæring overhode og ikke den spesielle formen for opplæring som krever opplæring i arbeidssituasjonen i tillegg til utdanning i skolen. Lov om fagopplæring i arbeidslivet er ukjent for mange av lederne i kommunen. Denne manglende kunnskapen til fagopplæringen som opplæringsform, og særlig dens anvendbarhet i offentlig sektor, henger sikkert sammen med at ordningen har vært sett på som spesielt tilpasset privat sektor (i første rekke håndverks- og industrifag) og derfor ikke har "angått" offentlige ledere. De yrkesfagene på videregående nivå som er rettet mot offentlig sektor, har i hovedsak vært lagt inn under Lov om videregående opplæring (LVO) (f.eks. hjelpepleie, apotektekniker, tannhelsesekretær), ikke Lov om fagopplæring i arbeidslivet (LFA). Det er interessant å merke seg at de kommunale ledere som kjenner endel til ordningen og som ofte er de mest positive, har en yrkesbakgrunn fra det private næringsliv hvor de har blitt kjent med fagopplæringen. Det gjelder særlig ledere for teknisk etat.

En ytterligere grunn til at fagopplæringen ikke har stått lenger fremme i kommunale lederes bevissthet, henger sammen med at den har vært og fremdeles er en del av den videregående skolen. Videregående opplæring oppfattes som fylkeskommunenes ansvar, ikke kommunenes. Dermed har kommunene kunnet utdefinere å skulle spille noen aktiv rolle innen denne opplæringsformen.

Den manglende kunnskapen til fagopplæringen som opplæringsform fikk store konsekvenser for gjennomføringen av denne undersøkelsen. Når intervjupartnerne ikke engang kjenner til selve ordningen, er det lite hensiktsmessig å stille spørsmål om hvordan de har tenkt å øke omfanget av fagopplæring, hvordan de har planlagt å gjennomføre fagopplæring i sin kommune, om de kan tenke seg å samarbeide med privat sektor, etc. Slik denne informasjonsmangelen i mange kommuner virket som en barriere for en del av våre spørsmål, slik vil den også virke i forhold til statlige og fylkeskommunale myndigheters henstillinger om å starte opp fagopplæring. Det er lite realistisk å forvente at kommunene sett under ett vil ta et større ansvar her før deres informasjon om saksfeltet er økt betraktelig. Det kan godt tenkes at mye informasjon er gitt allerede, men den har tydeligvis

²³ Som vi i denne undersøkelsen har utpekt til å være hhv. øverste administrative leder (dvs. rådmann) og leder for to kommunale etater (teknisk sjef og helse- og sosialsjef).

ikke nådd frem i tilstrekkelig grad. Kommunenes Sentralforbund har bl.a. sendt ut en brosjyre til alle kommuner der det informeres om lærlingordningen anvendt i kommunal sektor. Den var det svært få av lederne i vår undersøkelse som hadde merket seg.

Norsk Kommuneforbund (NKF) har tatt mål av seg til å organisere arbeidstakerne i de nye fagene i kommunal sektor. Blant de intervjuede tillitsmennene for NKF var det 50 % (11) som visste om at disse fagene var underveis. På den annen side var lederne av helse- og sosialetatene svært godt informert. 20 av 22 (Over 90%) visste at fagene var underveis. Det kan derfor synes som om fagene i mange kommuner vil få svak støtte i det eksisterende tillitsmannsapparatet, dersom ikke NKF sørger for bedre informasjon til sitt tillitsmannsapparat.

Yrkesopplæringsnemdene og deres sekretariater synes å være den viktigste informasjonskanalen for kommunene på dette området. Det er dette organet som oftest nevnes som informant og pådriver, noe som også er i tråd med dets oppgaver. Men også disse organene er best kjent i kommuner som allerede har erfaring med fagopplæring. Det synes likevel hensiktsmessig å kanalisere noen av tiltakene for å øke omfanget i fagopplæringen til yrkesopplæringsnemdene: De utgjør den instans sentrale aktører i kommuneforvaltningen forbinder med fagopplæring, dersom de i det hele tatt forbinder noen som helst instans med fagopplæring. Dessuten er de plassert innen det samme administrative nivået som har ansvaret for iverksettingen av Reform -94, nemlig fylkeskommunen. (Jfr. kap. 4 om institusjonelle forhold og kap. 7 om samspillet mellom fylkeskommune og kommune.) Som regionale enheter kan nemdene også lettere se arbeidsmarked og utdanningstilbud i en sammenheng; her kan kommunene bli et for lavt nivå, staten et for høyt.

6.3 Kommunenes administrative og faglige ressurser

En av de viktigste forutsetningene for at kommuner, i likhet med private bedrifter, skal kunne sette fagopplæring på dagsordenen, er at de har administrative og faglige ressurser tilgjengelig. Med administrative ressurser tenker vi på det administrative apparat som må etableres rundt fagopplæringen, f.eks. personer som legger til rette for at arbeidsplassen kan fungere som en opplæringsbedrift. Med faglige ressurser mener vi de faglige forutsetninger kommunen eller dens etater har for å drive opplæring på et bestemt fagområde, bl.a. at opplæringspersonellet selv må ha fagbrev eller annen foreskrevet kompetanse på det aktuelle området og at arbeidsområdet må tilfredsstillende visse krav til faglig

bredde og dybde.

Tilgangen på eller fraværet av administrative og faglige ressurser har gjerne en økonomisk side. Det gjelder også for fagopplæring i kommunal sektor. En vanskelig økonomisk situasjon er ofte et dårlig utgangspunkt for å sette igang tiltak som krever administrative ressurser. Men kommunenes eventuelt manglende administrative ressurser kan ikke alltid forklares med svak økonomi, ofte kan andre forhold spille en vel så stor rolle. Vi har derfor valgt å ikke drøfte den kommunale økonomiske situasjonen i et eget avsnitt, men heller trekke den inn i dette avsnittet der det er nærliggende.

Undersøkelsen viser klart at det er de store og folkerike kommunene som har lengst tradisjoner og mest erfaring med fagopplæring. Endel større kommuner har drevet systematisk fagopplæring i mange år.²⁴ Flere grunner kan gis for at de store kommunene her har kommet lengst og for at de små på sin side er kommet kortest.

Her må det sies at det trolig ikke er størrelse i seg selv som er forklaringen, men at det dreier seg om bykommuner eller store kommuner med en større by eller tettsted og dermed kommuner med en stor befolkning. Store kommuner har gjerne store og spesialiserte etater som tillater bruk av faglige spesialister. Dette gjør det også praktisk mulig å drive med fagopplæring. Små kommuner peker på den annen side på at deres staber ofte er for små til at tilfredsstillende opplæring kan gis.

Den delen av kommunal sektor som hittil har vært mest aktuell for fagopplæring, er uteseksjonen i teknisk etat. Her utføres vedlikehold av kommunale bygninger, anlegg, veier, etc. og, i begrenset omfang, anleggsarbeid. Det er her et visst behov for sertifisert håndverksarbeid som har gitt, og fremdeles gir, grunnlag for bruk av faglært arbeidskraft, særlig i større kommuner. I mange små kommuner har dette arbeidet alltid blitt satt ut til lokale håndverksfirmaer. På sin egen lønningsliste har kommunene foretrukket fingerferdige all-roundere med eller uten fagbrev. Disse har måttet være fleksible og utføre alt forefallende arbeid det ikke kreves sertifisering for.

²⁴ Fra andre undersøkelser vet vi at landets to største byer står for nesten halvparten av alle lærlingeplassene i norske kommuner. Se Kommunal Rapport 2.94, s. 10.

Men selv i de tilfeller der små kommuner har egen elektriker eller rørlegger, har vedkommende sjelden en 100% stilling innen sitt fagområde. Elektrikeren er ofte ansatt som vaktmester og utfører kanskje elektrikerarbeid i bare 20% av arbeidstiden. Resten av arbeidstiden er avsatt til annet håndverks- eller vedlikeholdsarbeid som han ikke har formell kompetanse, dvs. fagbrev i.

Privatiseringen av kommunale aktiviteter de senere årene har også undergravd grunnlaget for fagopplæring i komunal sektor. Arbeidsoppgaver (f.eks. rørlegger- og elektrikerarbeid) settes stadig oftere ut til private firmaer gjennom anbudsordninger, slik at kommunen selv på mange områder der fagopplæring kunne vært gitt, ikke lenger har egne fagfolk. Dessuten fører stramme budsjetter til at bygg- og anleggsaktiviteten i kommunal regi er svært begrenset. Kommunenes egenaktivitet her dreier seg i dag mest om vedlikeholdsoppgaver. Den oppdragsmessige situasjonen i mange kommunene der dermed ikke den beste som utgangspunkt for å drive fagopplæring.

Den utstrakte bruken av private firmaer kan imidlertid ha ført til en viss økning av fagopplæringsaktiviteten i privat sektor. Når det gjelder små kommuner med små tettsteder, kan en tale om et **næringsøkonomisk samspill** mellom kommunenes tekniske etater og private håndverksfirmaer: Dersom man overfører oppdrag og eventuelt opplæringskapasitet til den ene parten, vil den andre miste tilsvarende oppdrag og grunnlag for opplæringsaktivitet. For opplæringskvalitet kan det argumenteres for at det er gunstigst at den finner sted i privat sektor. Her finner man faglige tradisjoner, opplæringskontorer og arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner med sterk interesse av og høy aktivitet for å sikre kvaliteten i fagopplæringen. I små kommuner kan man derfor sette et spørsmålstegn ved verdien av å øke omfanget av fagopplæringen i håndverksfag. Noen få kommuner i undersøkelsen setter nå inntak av lærlinger som betingelse for tildeling av oppdrag til private firmaer: Uten lærlinger, ingen oppdrag. Men dette er i følge EØS retningslinjer en diskriminerende praksis som må opphøre.

Situasjonen i mange små kommuner er følgelig at de ikke kan tilby **tilstrekkelig allsidige arbeidsområder** innen de enkelte fagfelt til at tilfredsstillende opplæring i tråd med læreplanene kan gis. Dersom disse kommunene skal kunne spille en mer aktiv rolle i utvidelsen av fagopplæringen, synes det helt nødvendig med et formalisert samarbeid enten mellom offentlig og privat sektor, mellom kommuner eller mellom kommuner og fylkeskommuner. Vi kommer senere tilbake til dette

poenget (interessen for samarbeid, hvordan gripe det an mm.).

Små kommuner har i dag ofte en trang økonomi. Administrasjonen er også lite differensiert, slik at det ikke finnes noen personaladministrasjon.

Personalfunksjonen ivaretas enten av etatslederne eller av rådmann/kontorsjef. Av utvalget av kommuner i vår undersøkelse fremgår det at de færreste har forestående planer om å ansette flere fagarbeidere innen det tekniske området, selv om behovet for flere faglærte folk nok kan være tilstede. Ønsker man likevel å ta inn en lærling, er det gjerne fordi man har konkrete planer om å ansette en person med en bestemt fagbakgrunn (f.eks. en feier) og dermed ønsker å forestå opplæringen av denne personen selv, forutsatt at man har egne fagfolk med relevant kompetanse, dvs. fagbrev, til å forestå opplæringen. Når opplæringen av denne fagpersonen er gjennomført og nyrekrutteringen sikret, er det ikke aktuelt å forestå ytterligere opplæring av flere lærlinger. Innenfor det tekniske området synes det derfor som om små kommuner vil ha vanskelig for å bygge opp stabile fag- og opplæringsmiljøer uten samarbeid med andre, enten private bedrifter eller andre kommuner eller fylkeskommunen.

For at kommunene skal skulle kunne påta seg et mer langsiktig opplæringsansvar for lærlinger, og ikke bare tilby lærlingplass i enkeltstående tilfeller, kreves økonomiske og administrative ressurser til å påta seg et mer **permanent opplæringsansvar** utover eget rekrutteringsbehov (i den grad man har et slikt behov). Vi har i annen sammenheng (kap. 2) tatt for oss de økonomiske støtteordninger som følger med inntak av lærlinger og som bidrar til å kompensere endel for de utgiftene kommuner og fylkeskommuner har. I denne sammenheng vil vi påpeke at den praktiske opplæringen på arbeidsplassene også krever **administrative ressurser** dersom læreplanene skal bli oppfylt. Små kommuner mangler ofte personal både til å planlegge og sikre gjennomføring av fagopplæringen. Større kommuner har naturlig nok en større og kanskje mer profesjonell personaladministrasjon som har ressurser til langsiktig og systematisk analyse og sikring av kommunens kompetansebehov. For at kommunene skal kunne satse på fagopplæringen som en opplæringsform, trengs et stabilt og kvalifisert opplæringsapparat. Et slikt apparat har større kommuner gjerne tilgjengelig allerede; innføring eller utvidelser av fagopplæringen blir her en mer overkommelig oppgave. Der et slikt apparat mangler, synes det nødvendig med mye mer tilrettelegging fra andre myndighetsnivåers side, f.eks. fylkeskommunen ved yrkesopplæringsnemdene eller KS.

De store kommunene som driver fagopplæring i et visst og stabilt omfang, dvs. tar inn et visst antall lærlinger pr. år uavhengig av eget rekrutteringsbehov, peker nettopp på nødvendigheten av å ha hatt et stort og velfungerende administrativt opplæringsapparat som med relativt små problemer har kan innarbeide fagopplæring i sin øvrige virksomhet. De kan mao. lettere organisere oppfylgingen av fagplanene gjennom en fordeling av fagpersonell på lærlinger og lærlinger på oppgaver. Opplæring av lærlinger tar tid, slik at det er nødvendig å redusere omfanget av de opplæringsansvarliges øvrige arbeid så lenge de har ansvaret for lærlinger. I noen kommuner har man i stedet for å redusere de opplæringsansvarliges oppgaver, gitt dem et opplæringstilskudd.

Små kommuner kan overkomme de administrative problemene ved fagopplæring gjennom å inngå ulike former for samarbeid, enten med privat sektor i egen kommune eller med andre nærliggende kommuner. Men også i dette tilfellet gjelder det trolig at ekstra personalressurser må stilles til rådighet fordi et slikt samarbeid ofte forutsetter større administrative og planleggende ressurser enn det mange små kommuner rår over i dag. Mange kommuner, og kanskje særlig de små, har jo nettopp gått den motsatte vei, særlig innen teknisk sektor: Å skjære mest mulig ned på både den administrative og utførende delen ved bl.a. å sette oppgaver ut på anbud til andre private eller offentlige virksomheter.

Mange små kommuner uttrykker en positiv holdning til å inngå samarbeidsordninger med andre nærliggende kommuner for eventuelt å etablere et administrativt apparat som kan organisere fagopplæring. Særlig positive er de kommunene som lever i et slags "skjebnefellesskap" der man på mange områder innen den kommunale aktiviteten har vært vant til å samarbeide for å oppnå ønskede mål. Det kan f.eks. være tilfellet med øykommuner. Men som vi har vært inne på i kapittel 4 om fylkesnivåets rolle i fagopplæringen, kan det være problematisk å forvente at små kommuner hverken hver for seg eller gjennom samarbeid rår over de nødvendige administrative og faglige ressurser for organisering og drift av fagopplæring. Mange små kommuner synes mer positive til et **fylkeskommunalt** samarbeid, antakelig fordi de vet at fylkeskommunen rår over ekspertisen på området, bl.a. i yrkesopplæringsnemdene, men også i de videregående skoleverket.

De små kommuner i vårt undersøkelsesutvalg som synes å ha den mest offensive holdningen til en fremtidig satsing på lærlingordningen, er dem som allerede har en viss erfaring med ordningen og særlig der hvor f.eks. et opplæringskontor eller

en opplæringsring i forbindelse med én eller flere lærlingkontrakter er etablert, ofte i samarbeid med private bedrifter. Her har man allerede etablert en **administrativ infrastruktur** som gjør det lettere for kommunen å påta seg ytterligere forpliktelser på dette området. Men som vi nevnte i kapittel 4, er disse organene ikke relevante i forhold til de nye omsorgsfagene. De har alle en faglig ekspertise rettet mot de tradisjonelle håndverksfagene, dvs. nettopp innenfor de fagene som **ikke** vil utgjøre noe stort potensiale for fremtidig fagopplæring i kommunene.

6.4 Fagopplæring som kommunal rekrutteringspolitikk

Fagopplæringen er, som vi tidligere har pekt på, en opplæringsform som baserer seg på at arbeidsgiverparten tar på seg et frivillig opplæringsansvar. Dette gjelder også for kommunal sektor. En viktig strategisk faktor blir dermed om arbeidsgiveren, i vårt tilfelle kommunene, ser sine interesser tjent med å påta seg et slikt ansvar. Vår undersøkelse tyder på at kommunenes interesser på dette området i stor grad er formet av den **arbeidsmarkedssituasjonen** de befinner seg i. Med arbeidsmarkedssituasjon tenker vi på hvilken situasjon kommunen er i med hensyn til å rekruttere arbeidskraft. Undersøkellesmaterialet utkrystaliserer to typer kommuner ut fra arbeidsmarkedssituasjonen: A) de kommunene som har lett for å skaffe arbeidskraft og B) de kommunene som, i det minste på lengre sikt, ser et rekrutteringsproblem.

A) I denne gruppen faller kommuner i sentrale, tettbygde strøk som opplever en tilvekst i befolkningen gjennom tilflytting, bl.a. fra nærliggende kommuner. Disse kommunene har i liten grad problemer med å rekruttere ansatte, men de kan ha et ønske om å oppkvalifisere gupper av ansatte, og særlig de ufaglærte, i tråd med endrede krav til de kommunale tjenestene. For disse kommunene vil fagopplæringen til å begynne med fungere som et opplæringstilbud til **dem som allerede er ansatt**. Kommuneledelsen holdning er her at de har en forpliktelse til å tilby grupper av ufaglærte ansatte en formalkompetanse, særlig når det nå foreligger nye og etter kommunenes syn nyttige utdanningstilbud på videregående nivå innen helse- og sosialfagene. I disse kommunene synes det som om interessen for fagopplæring er underordnet interessen for kvalifisering av egne ansatte. De egne ansatte vil ha prioritet og få tilbud om å avlegge fagprøve etter § 20 i Lov om fagopplæring i arbeidslivet. Først når denne "køen" er avviklet, vil eventuelt kommunens utdanningssøkende ungdom komme i betraktning. Det må nevnes at ikke alle ufaglærte i kommunene er aktuelle for slik fagprøve. Noen har ikke opparbeidet tilstrekkelig variert praksis til å kunne avlegge en § 20-prøve; andre

ansatte har ikke ønske om, f.eks. ut fra alder eller andre forhold, å gjennomføre ytterligere utdanning, noe det heller ikke synes som om kommunene ønsker å pålegge dem. I mange tilfeller har kommuneledelsen inngått avtaler med de ansattes organisasjoner om at kommunenes egne ansatte, særlig de på laveste nivå, skal ha førsteprioritet ved opplæringstilbud.

Også på andre måter kan kommunens egne ansattes interesser komme i motstrid med eventuelle lærlinger. I mange kommuner har ledelsen og de ansatte i fellesskap laget intensjonsavtaler om at deltidsstillinger i størst mulig grad skal omgjøres til heltidsstillinger, eller i det minste 50-75% stillinger. Dette vil man oppnå ved ikke å besette stillinger som blir ledige, men heller bruke disse hjemlene til oppjustering av deltidsstillinger. I en slik situasjon kan det være vanskelig for kommuneledelsen og de ansattes organisasjoner å argumenter for at man eventuelt heller bør benytte ledige stillingshjemler til å ansette lærlinger. I én kommune i étt av de undersøkte fylkene hadde man nettopp hatt en spontan arbeidskonflikt over dette spørsmålet. Kommunens ledelse og de lokale tillitsmenn var blitt enige om å avsette to ubrukte stillingshjemler til fagopplæring. Dette førte til en spontan aksjon til støtte for allerede ansatte som ønsket en oppjustering av egen stillingsbrøk. Ledelsen i mange av kommunene fremhevet nettopp ubrukte stillingshjemler som sin konkrete økonomiske mulighet for å sette i gang eller øke omfanget av fagopplæringen. Etter hvert som slike beslutninger blir fattet, er det ikke usannsynlig at det vil oppstå flere konflikter mellom lærlingplasser og deltidsansattes ønsker om heltidsjobb eller utvidet stilling. De vil da inntil videre kunne virke som en effektiv barriere mot økt fagopplæring i kommunal sektor.

Flere av kommunene i denne gruppen har den holdning at de bare vil bidra til opplæring i den grad kommunen selv kommer til å nyte godt av opplæringen. Man har ingen umiddelbare planer om å fungere som utdanningsinstitusjon for unge som ikke kommer til å få en arbeidsmessig tilknytning til kommunen. Dersom kommunen finner at man har behov for nye medarbeidere med spesielle kvalifikasjoner, vil man vurdere å stille lærlingplass til rådighet for å bidra til denne opplæringen. Problemet i dag er imidlertid at det i svært mange kommuner råder enten stillingsstopp (man tar ikke inn nye ansatte når noen slutter) eller liten eller ingen turnover blant de ansatte, særlig på de laveste nivåene. Dermed har disse kommunene i liten grad behov for nye ansatte. Tilbudet om lærlingplass vil kunne komme til å lide under denne situasjonen.

B) Den andre typen kommuner er de perifere utkantkommunene, evt. de perifere

innlandskommunene, som opplever en utgående flyttestrøm, særlig blant utdanningssøkende ungdom. Mange av disse kommunene ser at de på lengre sikt kan få **problemer med å rekruttere nok arbeidskraft**, særlig innenfor helse- og omsorgssektoren. Når ungdomskullene utover i de neste ti-årene synker eller blir værende på et lavt nivå (NOU 1988: 28, s. 30), samtidig som antallet eldre øker, vil man kunne oppleve en mangel på arbeidskraft innenfor viktige arbeidsområder.²⁵ Dersom de skal sikre tilgjengelig arbeidskraft til de voksende kommunale oppgavene, særlig innen omsorg, trengs en satsing på ungdommen i dag. Disse kommunene (dvs. kommuneledelsen) er villige til å satse på **de unge fremfor de ansatte**. Her vil de unge få prioritet. I tillegg vil mange foreldre ønske at deres unge skal få et videregående tilbud på hjemstedet fremfor å dra ut av kommunen i svært ung alder. Imidlertid hadde ingen av disse kommunene så mye som en eneste lærling i undersøkelsestidsrommet (se vedlegg 2). Altså vil de, når de prøver å sette gang fagopplæring, støte an mot de kunnskapsmessige og organisatoriske barriærer som er beskrevet ovenfor.

Særlig i de undersøkte kommunene i Nord-Norge har prioriteringen av ungdom ikke bare et rekrutteringsperspektiv, men også et befolkningspolitisk perspektiv: Å gi ungdommen et utdanningstilbud, blir betraktet som et middel til å sikre bosettingen i kommunen.

Utdanningsforskning tyder på at ungdom i dag legger mindre vekt enn tidligere på å få arbeid på hjemstedet; ungdom er i dag mer tilbøyelige til å flytte hjemmefra dersom de på denne måten kan realiseres sine utdannings- og yrkesønsker (Heggen, 1994). Kommunene må derfor anstrenge seg hardere enn tidligere dersom et rekrutteringspotensiale til viktige kommunale oppgaver skal sikres.

I begge typer av kommuner blir fagopplæringen brukt eller planlagt brukt strategisk, ikke så mye for å sikre ungdom et opplæringstilbud for egen del, men mest for å sikre kommunen den nødvendige arbeidskraft og kompetanse.

6.5 Fagopplæringen som forebyggende sosialpolitikk

Selv om endel kommuner, både store og små, har et arbeidsmarkedsstrategisk

²⁵ Vi viser f.eks. til Statistisk Sentralbyrås undersøkelse som viser at behovet for arbeidskraft innen helse- og sosialvesen vil øke med 57% frem mot år 2010. Se Aftenposten 10.3.94.

perspektiv på fagopplæringen, finnes det andre kommuner som ser på opplæringstilbud til unge, og fagopplæringen spesielt, som **forebyggende sosialpolitikk**. Fagopplæringen betraktes her som et tilbud til dem som ikke er så skolesterke og som i en situasjon med høy arbeidsløshet vil ha store problemer med å skaffe seg ordinært arbeid uten at yrkesrettet videregående opplæring er gjennomført. Tankegangen her er at dersom ikke kommunen selv bidrar til at denne gruppen unge får et tilpasset opplæringstilbud, vil den uansett senere få regningen gjennom et økt sosialbudsjett. Valget står mellom å gi et tilpasset, kompetansegivende opplæringstilbud eller en økning i unge sosialhjelpsmottakere.

Foreløpig er det få kommuner som tenker i disse baner. Det dreier seg i første rekke om de største bykommunene. Årsaken kan være at det er disse kommunene som opplever "ungdomsproblemer" av noe omfang. Mens små kommuner gjerne opplever at "problemungdommen" drar ut av kommunen og inn til de større bykommunene (og dermed eksporterer problemene), får de store bykommunene et stadig større problem med mistilpassede unge. Her har det tvunget seg frem en alternativ tenkning om bruken av kommunale midler: Opplæringstilbud bør ikke bare ses i en umiddelbar rekrutteringssammenheng, men også som et tilbud til utsatte grupper i kommunen.

En konsekvens av dette er da også at man er villig til å satse på lærlingplasser i et omfang som langt overgår kommunens eget arbeidskraftbehov og man dessuten er villige til å etablere en stabil og profesjonell administrasjon i tilknytning til dette tilbudet. Det er da eventuelt også i disse kommunene man i de nærmeste år vil komme til å se en satsing på læringordningen i en størrelse som monner og som kan bidra til at intensjonene i Reform -94 i hvert fall i en viss grad oppfylles.

6. 6 Oppsummering: hvor er potensialet for fagopplæring i kommunene?

Den - riktig nok beskjedne - fagopplæring som hittil har foregått i kommunal regi, har hovedsakelig dreid seg om håndverksfag, f.eks. i tilknytning til teknisk etat eller den kommunale vaktmestertjenesten, men også andre fag som sjåfør, bilmekaniker, institusjonskokk, feier har vært aktuelle. Som tidligere nevnt synes det imidlertid som om potensialet for fagopplæring innenfor mange av disse områdene er relativt begrenset, for det første fordi kommunene ikke har planer om å utvide virksomheten på disse områdene, men snarere reduserer aktiviteten, for det andre fordi aktiviteten innenfor de enkelte fagområdene ofte er så begrenset at det er vanskelig å etablere fullverdige fagområder som tilfredsstillende fagplanene og for det tredje fordi fagfolkene i mange kommuner mangler fagbrev

og derfor formelt ikke er kvalifiserte til å forestå opplæring. Dersom målsetningen om å styrke fagopplæringen i kommunal og fylkeskommunal sektor skal nås, synes det derfor nødvendig at satsingen kommer på **andre** fagområder enn de nevnte, i hver fall i de mindre kommunene. Bare de største kommunene har fremdeles en stor teknisk sektor som kan tilby et variert opplæringsprogramm.

Denne innsikten er da også i tråd med de opplysninger vi har fått gjennom vår intervju-runde i en rekke norske kommuner. I de kommuner som har planer om å utvide lærlingeordningen, er det i første rekke det nye **omsorgsfaget** som trekkes frem. Dette faget var relativt godt kjent i de fleste kommunene, særlig blant lederne av helse- og sosialetatene. Man har avventet fagets godkjenning og lagt - mer eller mindre forpliktende planer for hvordan faget kan passes inn i kommunenes helse- og sosialfaglige arbeid. Men i andre deler av kommuneledelsen var imidlertid faget ofte ukjent. For alle kommunenes del er det derfor naturlig nok vanskelig å få noen oversikt over hvor stort potensialet for omsorgsfaget er i nær fremtid.

Også andre fag enn omsorgsfaget kan være aktuelle for kommunal sektor, f.eks. barne- og ungdomsarbeiderfaget og renholds-faget. Disse fagene var i undersøkelsesperioden ennå ikke formelt godkjent, men det var sterk interesse for barne- og omsorgsarbeiderfaget, særlig i forbindelse med utbygningen av skolefritidsordningene. Renholds-faget var det større skepsis til, da man frykter at en profesjonalisering av dette bare vil føre til en fordyring av renholdet uten at nytten blir målbart større.

Flere større kommuner har siden slutten av 1980-årene drevet **forsøksordninger** innenfor omsorgsfaget, noe som tyder på at interessen her er stor. Også innenfor barne- og ungdomsarbeiderfaget har det vært drevet en viss forsøksvirksomhet. Endel av denne forsøksvirksomheten har vært støttet av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Diskusjonen av resultatene fra forsøkene i en rekke fagblader har bidratt til å gjøre disse fagene relativt godt kjent.

Hvorvidt omsorgsarbeider- og barne- og ungdomsarbeiderfagene kommer til å få et stort omfang i kommunene, kan være vanskelig å si på nåværende tidspunkt. Begge fagene har vært igjennom en lang behandlingsprosess før endelig godkjenning. Vi vil ikke her gå inn på hele denne prosessen, men trekke frem enkelte momenter i den som kan ha betydning for vurderingen av fagenes videre skjebne i den kommunale arbeidsdelingen. Intervjupartnere på alle plan (som

overhodet er informert om fagopplæring) er enige i at disse to fagene utgjør det største potensialet for vekst i fagopplæringen i kommunal sektor.

Ikke overraskende er det mange kommuner som ikke har rukket å gjøre seg opp en klart oppfatning av behovet for de nye fagene. Inntil nylig har det vært stor uenighet mellom de ulike interessegrupper som har deltatt i beslutningsprosessen om fagenes utformning. Omsorgsarbeiderfaget har f.eks. i flere utkast til fagplaner vært foreslått som del av et større fag, der barne- og ungdomsarbeiderfaget utgjør den andre delen. Målgruppen for dette større faget ville blitt atskillig bredere enn slik den faktiske utformingen nå er blitt. Endel kommuner har trodd at det var det bredere faget som var "på trappene" og har gjort sine overveielser i forhold til dette.

En rekke små kommuner har vurdert det brede faget som mer hensiktsmessig enn to smale fordi kommunen da ville få tilgang til mer fleksibel arbeidskraft som kunne endre arbeidsoppgaver i tråd med endringer i tjenestebehovet i kommunene. For små kommuner kan det være uhensiktsmessig med for mange spesialiserte faggrupper innen helse- og sosialomsorgen. Erfaringen i mange kommuner er vel at spesialiseringen allerede er kommet langt nok. Nå er man mer opptatt av hvordan faggruppene kan jobbe sammen og eventuelt overlappe hverandre.

Videre har det vært uenighet om pleiedelen i omsorgsfaget. Enkelte parter har ønsket at pleie av syke (f.eks. stell av føtter, assistanse ved sårbehandling) ikke skulle inngå i faget og forbeholdes eksisterende faggrupper (sykepleiere, hjelpepleiere). Faget skulle ifølge dette synet mer rette seg mot arbeidsoppgaver som i dag utføres av bl.a. hjemmehjelpere og husmorvikarer. Mange kommuner har imidlertid signalisert, både i vår undersøkelse og i tidligere undersøkelser i forbindelse med utarbeidingen av fagplanene for de nye fagene, at de ønsker et fag som også omfatter en viss pleiedel, men under veiledning av sykepleier. Den nå endelig vedtatte fagplanen omfatter en pleiedel.

For enkelte yrkesgrupper kan imidlertid denne fagutviklingen være provoserende. Omsorgsfaget vil i en viss grad bevege seg inn på arbeidsområder som i dag er forbeholdt hjelpepleierne. Enkelte beslutningsfattere²⁶ ser det dessuten som klart

²⁶ Bl.a. Norsk Kommuneforbund, bekreftet i intervju 12.4.94.

ønskelig at de to yrkesgruppene, hjelpepleiere og omsorgsarbeidere, med tiden smelter sammen. Denne prosessen vil naturlig nok ikke forløpe uten kontroverser.

Vil så kommunene gjøre bruk av de nye faggruppene? For det første forutsetter det at kommunene blir kjent med innholdet i de to fagene og ikke minst grenseoppgangen til andre faggrupper, som f.eks. hjelpepleierne. Slik situasjonen i kommunene var i undersøkelsestidsrommet (okt. 1993 - april 1994), rådet det stor usikkerhet om hva de nye fagene vil kunne tilby av kompetanse i forhold til eksisterende faggrupper. For det annet forutsetter det at kommunene har analysert den fremtidige strukturen i tjenestebehovet og dermed det egne kompetansebehovet og ut fra dette kan vurdere om de nye fagene kan innpasses i dette behovet. En slik analyse var det imidlertid bare en av kommunene som hadde.

En fellesnevner i kommunenes egen vurdering av fremtidig tjenestebehov er styrkingen av de hjemmebaserte tjenestene, særlig rettet mot grupper som eldre og fysisk og psyksisk funksjonshemmede. Mye tyder på at tjenestebehovet her i større grad retter seg mot omsorgsoppgaver enn medisinske tjenester. Med på den ene siden veksten i antall eldre over 80 år (de som er mest hjelpetrengende, men ikke nødvendigvis pleietrengende) og målsetningen om at eldre skal kunne bo hjemme så lenge de ønsker (Søbye, 1993) og på den annen side gjennomføringen av HVPU-reformen (overføring av klienter til egne boliger i hjemkommunene) vil dette behovet bare øke. Denne utviklingen vil med stor sannsynlighet resultere i en økt etterspørsel etter fagpersonale som er spesielt trent i denne typen oppgaver (Kommunal Rapport 3. 94, s. 12).

Enkelte kommuner i undersøkelsen hevder riktignok at de planlegger å benytte hjelpepleiere til denne typen oppgaver heller enn å satse på nye faggrupper, bl.a. fordi de mener å kjenne innholdet i denne kompetansen. De vil dermed heller satse på å tilby ufaglært helsepersonell en hjelpepleierutdannelse enn utdannelse som omsorgsarbeider. Veksten i antallet utdannede hjelpepleiere de siste år, som faktisk har resultert i et overskudd av personale med denne fagutdannelsen i forhold til eksisterende behov (Aftenposten 10.3.94), kan vel også bidra til at denne yrkesgruppen er villig til å omdefinere sine tradisjonelle arbeidsoppgaver som i hovedsak mer har vært mer rettet mot institusjonsomsorg og sykepleie.

Ut fra våre undersøkelser i et utvalg norske kommuner tyder altså mye på at spesielt omsorgsfaget gradvis vil kunne få et stort omfang i kommunene. For

barne- og ungdomsarbeiderfagets del har ikke undersøkelsen gitt et like klart resultat. Dette kan delvis ha sammenheng med at det her dreier seg om et mindre og ofte "lettere" tjenesteområde for kommunene; mindre i den forstand at det er færre ansatt innenfor dette området enn innenfor helse- og sosialområdet, og lettere i den forstand at det kanskje oppfattes som et mindre problemfylt område ("klientene" er som oftest vanlige barn og unge uten spesielle behov). De kommunale skolefritidsordningene befinner seg for tiden i sterk vekst - innen 1996 skal det foreligge et tilbud til alle barn i de tre første klassetrinnene - og dette kan føre til en sterk økning i etterspørselen etter barne- og ungdomsarbeideren. Fritidsordningene utgjør også et område som til nå ikke er blitt erobret av noen enkelt profesjon og hvor regjeringen ennå ikke har gitt forskrifter som binder kommunenes personalbruk. Og i barnehagene utgjør barne- og ungdomsarbeiderne ingen trussel mot førskolelærerne, da de her betraktes som en assisterende profesjon.

I flere av kommunene er det de kommunalt eide é-verkene som står for den eneste form for fagopplæring (se vedlegg 2). Dette har sin forklaring i at det sterkt profesjonaliserte miljøet i é-verkene hvor man også har klart definerte hierarkier basert på teknisk kompetanse. É-verkene har lenge utdannet sine egne fagarbeidere uavhengig av andre kommunale beslutningstakere. Men i følge undersøkelser i noen utvalgte é-verk (Karlsen 1994), er behovet for elverksmontører synkende. Dette skyldes hovedsaklig at utbygningen av vannkraft og overføringslinjer nå er i ferd med å stagnere, og at bransjen som følge av den nye energiloven (1991) er i ferd med å rasjonalisere sin vedlikeholdsfunksjon. Etter all sannsynlighet vil derfor volumet av fagopplæring i é-verkene i de kommende år bli betydelig redusert. Bruken av é-verkenes kompetanse for å organisere kommunal fagopplæring i f.eks. et opplæringskontor er sannsynligvis også problematisk. For det første er den faglige kompetansen bundet til elverksmontørfaget, og for det andre er é-verkene som følge av den nye energiloven i ferd med å etablere seg som kommunale aksjeselskaper. Hittil i år er det 50 i tallet.²⁷ Organisatorisk blir derfor tilknytningen til kommunalforvaltningen enda løsere enn tidligere.

²⁷Opplysning fra Norges Vassdrags- og elektrisitetsverk i september 1994).

7. KONLUSJONER OG PERSPEKTIVER

Både videregående utdanning og fagopplæringen har til nå vært administrert av organer på fylkeskommunalt plan. Yrkesopplæringsnemndene er blitt konstituert fylkesvis med fagopplæringen i det enkelte fylke som ansvarsområde. Deres sekretariater har administrativt vært underlagt fylkeskommunen. Tidligere undersøkelser (Karlsen 1991 og 1993) har vist at nemndenes og sekretariatenes praksis fra fylke til fylke har variert betydelig. Dette gjaldt både informasjon til arbeidsgiverne, kontroll med opplæringsbedriftene, samarbeid med skolene og fylkesskolestyret/-administrasjonen, bruk av massemedia og praksis når det gjelder godkjenning av opplæringskontorer og -ringer. Med en viss rett kan man hevde at fagopplæringens relevante organer på fylkesplanet til nå har dannet mer eller mindre unike handlings- og kontrollsystemer. I disse systemene inngår arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner, Y-nemndene, deres sekretariater, bedrifter, prøvenemnder, yrkesutvalg etter § 7 under Lov om fagopplæring, videregående skole, skoleadministrasjonen, fylkets administrative ledelse og lærlingskolene. Kommunikasjons- og samarbeidsmønstre er veletablerte og varierer betydelig fra fylke til fylke.

Mens organisasjonene i privat sektor og private bedrifter har spilt en aktiv rolle i fagopplæringssystemene på fylkesplanet, har kommunene og organisasjonene i denne sektoren vært svært passive. Bedt om å rangere forskjellige sektorer etter deres betydning for fagopplæringens omfang, gir sekretariatslederne i de fire undersøkte fylkene den følgende rekkefølge:

1. Håndverk
2. Industri
3. Privat tjenesteyting
4. Kommuner og fylkeskommuner
5. Statlige organer på fylkesplanet*

*Disse har et betydelig lavere antall ansatte enn kommunene og fylkeskommunene, men Forsvaret, Veivesenet og NSB har etter informantenes mening gode tradisjoner for fagopplæring.

Rangeringen bekrefter kommunal og fylkeskommunal sektors perifere stilling i fagopplæringssystemet.

Erfaringsmessig tar det relativt lang tid å etablere nye kommunikasjons- og samhandlingsmønstre. I 2 av fylkene har Y-sekretariatene igangsatt spesielle tiltak for å informere og motivere kommunene til å delta mer aktivt i fagopplæringen. De andre fylkene har også intensivert sin informasjonsvirksomhet, men har ikke iverksatt tiltak spesielt rettet mot kommunene.

De kommunerettede tiltakene består i det ene fylket i ansettelsen av en medarbeider med oppgaven å informere og overtale kommunene til å ta inn lærlinger. Tiltaket løper fra årsskiftet, men av de 6 kommunene hvor det ble gjennomført intervjuer i februar og mars dette år, hadde ingen intervjupartner hatt kontakt med denne medarbeideren. Heller ikke hadde de mottatt noen informasjon om fagopplæring som de hadde lagt spesielt merke til. Dette kan selvsagt skyldes utvalget av kommuner i denne undersøkelsen. Og det kan skyldes at den ansatte medarbeideren i en startfase har lagt vekt på utvikling av informasjonsmateriale eller formidling av generell informasjon om fagopplæringen. Men det kan også skyldes en kommunespesifikk selektiv måte å registrere virkeligheten på: Fagopplæring er så fremmed i kommunal bedriftskultur, at i hvert fall skriftelig informasjon om den ikke blir registrert. For dette taler også det faktum at ingen av intervjupartnerne i dette fylket hadde registrert KS informasjonsbrosjyre "Fagopplæring - en utfordring for kommunene".

I det andre fylket har man innledet et samarbeide med KS, hvor KS har tatt på seg informasjonsarbeidet overfor kommunene og å overtale dem til et årlig lærlinginntak på 1 lærling per 1000 innbyggere. Dette er kjent i alle de kommunene hvor intervjuer ble gjennomført. Foreløpig synes altså denne informasjonskanalen å være mer effektiv enn bruken av spesialkonsulenter fra fylkets side. Men så har også KS i lang tid vært en svært relevant aktør for kommunene. Som mangeårig forhandlingfører på arbeidsgiversiden ved tariff-forhandlingene i kommunal sektor trenger ikke KS anstrenge seg spesielt for å skaffe seg hverken gehør eller autoritet overfor kommunene. Imidlertid tyder uvitenheten om KS fagopplæringsbrosjyre i kommunene på at kommunikasjonsformen betyr svært mye for gehøret. Sannsynligvis er en mer direkte og forbindtlig kommunikasjonsform enn informasjonsbrosjyrer nødvendig for å få kommunene til å registrere budskapet. Og selv da er det ingen selvfølge at de følger oppfordringen om å øke sitt lærlinginntak eller i det hele tatt begynne å

ta inn lærlinger.

På dette stadiet i prosessen fram mot Reform '94 kan det se ut som om tiltakene rettet mot arbeidsgiverorganisasjonen KS har vært mer effektive enn tiltakene rettet direkte mot kommunene.²⁸ Begge tiltakstypene krever imidlertid økte personalressurser i Y-nemndenes sekretariater. I det ene fylket bruker man en hel engasjementstilling for å bearbeide kommunene direkte, mens man i det andre fylket bruker andeler av en engasjementstilling på å informere og samarbeide med partene i arbeidslivet om å utvikle konsepter for å støtte kommunene ved gjennomføringen av fagopplæring. Skal slike aktiviteter fra sekretariatenes side bli permanente, krever de også tilførsel av permanente personalressurser. Under de nåværende økonomiske rammebetingelser er imidlertid fylkene lite villige til å bevilge de nødvendige ressursene. På bakgrunn av at man i det ene av de undersøkte fylkene har bevilget 16 nye stillinger til Oppfølgingstjenesten, kan det synes noe underlig at det er så vanskelig å få styrket personalressursene i sekretariatene. Når omfanget av lærlingformidlingen øker våren 1996, vil sekretariatene måtte trekke inn de personalressursene de i dag bruker for å bearbeide kommunene. Da må følgelig en eller annen form for organisasjon av den kommunale fagopplæringen være på plass.

Opprettelsen av et opplæringskontor for kommunal og fylkeskommunal sektor er det enkelttiltaket som for det første fører til minst belastning på de fylkeskommunale ressurser, og for det andre løser problemet med en organisasjon for gjennomføringen av kommunal fagopplæring. I alle fire fylkene var Y-

²⁸Sosialdepartementet har dette året også satt i gang et forsøksprosjekt for å få i gang utdanning av omsorgsarbeidere i 3 kommuner i henholdsvis Akershus og Hedmark fylke. Det retter seg primært mot ufaglærte som arbeider med utplasserte etter HVPU-reformen. Disse får teoretisk opplæring i videregående skole og praktisk veiledning på jobben og vil avlegge fagprøven etter § 20 i Lov om fagopplæring. I hver kommune deltar 4 - 6 ufaglærte og fristillingen av dem for teoretisk opplæring blir finansiert av departementet. Kommunene bidrar med tilrettelegging av turnus slik at de kan delta og permisjon for deltakelse i teoriundervisningen. Spesielt bemerkelsesverdig i dette prosjektet er at en fagperson med tre års høyskoleutdanning blir knyttet til hver opplæringsring og parallelt får veilederopplæring ved en høyskole (prosjektbeskrivelse Sosialdepartementet 1994). Slik blir veilederkapasitet som flaskehals fjernet før reformen trer i kraft og evtl. motstand mot det nye faget forebygget. Om modellen medfører for høye kostnader til å kunne generaliseres er imidlertid et åpent spørsmål.

nemndene og sekretariatene av den mening at små kommuner ikke har forutsetninger for å organisere sin egen fagopplæring. Vår undersøkelse tyder på at dette gjelder generelt for kommuner med under 10 000 innbyggere (se vedlegg 2). Uten støtte utenfra blir det her ingen fagopplæring. På den annen side vil et opplæringskontor legge beslag på en del av lærlingtilskuddene. Og blir medlemskapet i opplæringskontoret frivillig, vil de større kommunene som allerede utdanner lærlinger, ikke bli medlemmer. Dess bedre kommunene allerede har organisert sin egen fagopplæring, dess mindre er ønsket om å delta i opplæringskontorer og -ringer. Slik blir det færre lærlinger å fordele opplæringskontorets driftsutgifter på, og deltakelsen/medlemsskapet kan bli svært dyrt. I en tidligere undersøkelse (Karlsen 1993) ble det funnet en variasjon i opplæringskontorets andel av lærlingtilskuddet fra 30 til 60%. Men i disse tilfellene utgjorde lærlingtilskuddet kr. 16 800 per år. I reform '94 vil de i alt utgjøre kr. 26 500 per lærling og år. I tillegg blir det utbetalt kr. 7 500 per lærling og år etter at lærlingene har avsluttet sin opplæring med fagbrev. Imidlertid er lærlingtariffene i kommunal sektor relativt høye. For 1994 oppgir KS lærlingtariffene til å ligge mellom kr. 106 270 for første opplæringsåret og kr. 113 458 for det 4. året. Dette skyldes at det er elverksmontørenes interessekamp som har fått gjennomslag ved fastsetting av tariffene for kommunale lærlinger.

Mye er imidlertid fremdeles uklart når det gjelder tariffene for de nye kommunale fagarbeiderne. Vil de få nye tariffer avstemt etter inntekten til hjemmehjelpere eller hjelpepleiere eller vil de få beholde de nåværende tariffene? Og hvilke opplæringsår vil legge til grunn? Vil verdiskapingsdelen og opplæringsdelen bli fordelt etter nøkkelen 50 - 50% slik det ser ut til å bli for de fleste andre fagene? Dersom dette blir tilfellet og tariffene forblir uendret, så vil kommunenes netto lønnskostnader per lærling beløpe seg til mellom ca. kr. 38 000 og kr. 45 000. I tillegg kommer sosiale kostnader, utgifter til arbeidsplass og opplæring og evtl. utgifter til medlemskap i et opplæringskontor. Kostnadene vil da bli fordelt over 2 år.

Dersom man skal opprette et opplæringskontor for kommuner og fylkeskommuner, blir det spørsmål om hvilke oppgaver dette skal ha og hvilke fag det skal omfatte. Disse spørsmålene henger til dels sammen. Et enkelt opplæringskontor vil selv med rikelige personalressurser ikke kunne forestå den nødvendige kvalitetssikringen av alle de fag kommunene driver og kan drive opplæring i. Dette gjelder særlig håndverksfagene. En aktuell oppgave for et kommunalt/fylkeskommunalt opplæringskontor vil derfor bli formidlingen av

håndverkslæringer til håndverkets egne opplæringskontorer, skrive kontrakter med disse på vegne av kommunene og overføre driftstilskuddene til dem.

Blant fagene under Lov om fagopplæring har kommuner og fylkeskommuner først og fremst kompetanse når det gjelder kokk/institusjon og de nye helse- og sosialfagene. Sykehjem, aldershjem, skolefritidsordninger og hjemmehjelp skaper behov for og danner grunnlaget for utdanning av fagarbeidere innen disse fagene. Det synes derfor naturlig å konsentrere kommunale og fylkeskommunale opplæringskontorer om nettopp de nevnte fagene.

For å motivere kommunene til å utdanne omsorgsarbeidere, som vil kunne bli en stor arbeidstakergruppe i kommunal sektor, er imidlertid organisatorisk støtte i form av opplæringskontorer ikke tilstrekkelig. Dette vil bare kunne virke til å senke terskelen for å utdanne personell man allerede mener å ha behov for. En langt viktigere oppgave er det å overbevise kommunene om at de **har behov** for omsorgsarbeideren. Og denne oppgaven er det hittil ingen som har påtatt seg for landet som helhet. Den omfatter intet mindre enn utviklingen av alternative konsepter for innholdet og organiseringen av kommunenes hjemmebaserte tjenester i fremtiden. Først når kommunene har fattet beslutninger om innhold og organisering av disse tjenestene, vil de kunne avlede behovet for omsorgsarbeidere. Inntil så er skjedd, vil "oppgraderingen av de ansattes kompetanse" i verste fall bare innebære en konsesjon til enkelte ansattes ønsker om formell kompetanse: Det vil føre til økte lønnsutgifter uten at hverken kommunens administrative ledelse eller klientene kan registrere økt nytte eller bedre tjenester.

I KS brosjyre blir det gitt en oversikt over hvilke områder den nye omsorgsarbeideren er "aktuell" på og henstilt til fylkeskommuner og fylkeskommuner om å avklare sine muligheter for økt innsats som lærebedrifter. Men omsorgsarbeiderens spesifikke kompetanse i **forhold til allerede brukte profesjoner** som hjelpepleiere og sykepleiere blir ikke nevnt. KS brosjyre har en "forpliktelsestilnærming" til fagopplæringen: Kommunal og fylkeskommunal sektor **må ta sin andel av byrdene med reform '94**. Det kan bli vanskelig å få gjennomslag for dette på anstrengte kommunalbudsjetter.

Heller ikke Y-nemndene eller de involverte departementer har påtatt seg arbeidet med å utvikle konsepter for bruken av den nye omsorgsarbeideren. Selv om de kommunale sosialetatene viste en viss interesse for den og man i det overveiende

flertall av kommunene visste at et dette faget var underveis, var det av de nevnte grunner stor usikkerhet om hvilken gevinst det vil bety for de aktuelle tjenestene.

Når det gjelder barne- og ungdomsarbeideren er forholdet langt mindre problematisk. Mangelen på førskolelærere gjør at man betrakter dette faget som et alternativ til førskolelærere, også når man ikke klarer å besette avdelingslederstillingene i barnehagene med førskolelærere. Dessuten er skolefritidsordningene i rask utbygning. Her betraktes barne- og ungdomsarbeideren som en alternativ "profesjon" til lærere og førskolelærere. Regjeringen har heller ikke bestemt personalbruken i skolefritidsordningene. Barne- og ungdomsarbeideren vil dessuten bli billigere enn lærere og førskolelærere. Til sist betraktes faget som en mulighet til å profesjonalisere personalet i ungdomsklubber hvor det i dag arbeider mange uten pedagogisk utdanning og uten oppsyn fra pedagoger.

Kommunene bruker per i dag en varierende blanding av forskjellige utdanningstyper i sin helse- og omsorgssektor: Sykepleiere, hjelpepleiere, vernepleiere, ufaglærte hjemmehjelpere, førskolelærere, aspiranter i barnehager, ufaglærte barnehagearbeidere, etc. Denne bruken representerer ofte en tilpasning til ulike hensyn som økonomi, tilgang på utdannet arbeidskraft, geografisk avstand mellom pleiepersonal og pleietrengende og sysselsetting av kommunens kvinnelige innbyggere. Slik kan en hevde at hver kommune har en spesifikk "økologi" i sin personalstruktur. De trenger derfor gode grunner til å forlate en personalpolitikk som har tilfredsstilt disse kryssende hensynene og som de har vært relativt tilfreds med. Uten klare og overbevisende konsepter for organisering av de forskjellige kommunale omsorgstjenestene og for arbeidsdelingen mellom de eksisterende profesjoner og de nye fagene har kommunene få grunner til å satse på dem. I fagopplæringens organer på fylkesplanet etterlyser man derfor aktører som tar ansvaret for å utvikle nye organisasjonskonsepter.

Men i forhold til sin personalpolitikk er kommunene heller ikke suverene aktører. Flere fagforbund har her hevdvunne interesser. Den nye omsorgsarbeideren har allerede ført til protester og sterk lobbyvirksomhet fra hjelpepleierforbundet sentralt for å forhindre at faget fikk en pleiedel. Når den konkrete opplæringen av omsorgsarbeidere starter, kan man sannsynligvis forvente lokale konflikter. Dette skjedde i forskjellig grad ved prøveordningene med utdanning av barnehageassistent både i Oslo og Bergen. Det fremkom både trusler om opplæringsnekt og krav om opplæringstillegg til lønnen. I Oslo ble motstanden

brutt ved at barnehageassistentene ble definert som en gruppe entydig underordnet førskolelærerne, i Bergen fikk tilsynsførerne (førskolelærere) i barnehagene et lite lønnstilskudd (Berg 1992), men i følge intervjuer var det den daglige kontakten mellom lærlingene og barnehagepersonalet som førte til at motstanden mot prosjektet ebbet ut.

Hverken i kommunene eller fylkene i undersøkelsen hadde man på intervjuetidspunktet merket noen forpostfektninger i forhold til den nye omsorgsarbeideren. Dette skyldtes på den ene siden mangel på informasjon og forestillinger om hvilken kompetanse omsorgsarbeiderne skal utstyres med og hvilke oppgaver de kan brukes til. Hvor faget var kjent, hadde man ofte oppfatningen at det utgjorde et tilbud om videreutdanning til hjemmehjelperne, som i sin konsekvens ikke ville berøre den eksisterende arbeidsdelingen mellom sykepleiere, hjelpepleiere og hjemmehjelpere. En slik oppfatning er også i tråd med funn i tidligere undersøkelser av kommuners personalpolitikk: Utdanningstilbudet blir primært betraktet som et tilbud til de ansatte som ønsker det og står for tur (Gullichsen 1992). Man er derfor i utgangspunktet positivt innstilt til de kurs kommunen tilbyr, og betrakter dem som en mulighet til å "oppgradere de ansattes kompetanse". Nå foreligger imidlertid omsorgsarbeiderfaget i godkjent form og med en pleiedel. Når hjelpepleierne lokalt oppdager at det nye faget kan bety konkurranse om jobbene i pleiesektoren, kan man ikke utelukke en viss fare for arbeidskonflikter. Dette understreker igjen behovet for konsepter for organisering av kommunenes pleietjenester. Konsepter som inneholder bindende forslag til en arbeidsdeling mellom hjelpepleiere og omsorgsarbeidere innen kommunens forskjellige pleietjenester, vil kunne danne et viktig bidrag til å forhindre arbeidskonflikter om det nye faget.

De senere år har kommunale opplæringsaktiviteter til en viss grad vært influert av Arbeidsmarkedsetatens tilskuddsordninger. Den høye arbeidsledigheten har ført til behov for arbeidstreningstiltak som a-etaten har styrt mot kommunene. Kommunenes incentiv har vært å få personer uten krav på dagpenger ut av sine sosialbudsjetter og inn på arbeidsmarkedsetatens. Mange mener også at kommunene har benyttet tilskuddene fra a-etaten til innsparinger på eget lønnsbudsjett: Subsidierte arbeidsplasser fortrenger normale, tariffbetalte arbeidsplasser. Det dreier seg om forskjellige tilskuddsordninger rettet mot forskjellige målgrupper. Praksisplassene er hovedsaklig tidsbegrensede tiltak rettet mot ungdom under 20 år. De utgjør et av statens viktigste virkemidler for å innfri ungdomsgarantien. I følge intervjupartnerne utgår det ingen fortrenkningseffekt

fra denne gruppen hverken når det gjelder lærlingplasser eller arbeidsplasser. Ufaglært ungdom under 20 år, som utgjør størstedelen av gruppen, er bare i svært sjeldne tilfeller aktuell for ansettelse i kommunene. Men praksisplassene innebærer et krav om opplæring fra kommunenes side. Dette krever både tilrettelegging og en viss grad av organisering; en ressursbruk som kommunene ikke mener å få noe spesielt igjen for. Dersom kommunene nå også skal forpliktes til å starte eller øke omfanget av fagopplæring, kan det, spesielt i små kommuner med knappe administrative ressurser, oppstå en viss konkurranse mellom praksisplassene og fagopplæringen.

I den perioden med arbeidsledighet vi fremdeles befinner oss i, har en rekke tiltakstyper vært i bruk: Arbeid for trygd, Utvidet arbeid for trygd, Utdanningsvikariat og Skap kommunale arbeidsplasser. Felles for disse er at de, med unntak av utdanningsvikariatene, retter seg mot offentlig eller allmennyttig virksomhet. I det offentlige er det i hovedsak kommunene som har oppgaver som i art og omfang tillater arbeidstrening og til en viss grad opplæring. Fra 1993 blir disse tiltakene gradvis avløst av tiltakene "Kompetanse, arbeidstrening og jobbskaping for arbeidsledige (KAJA)" og "Vikarplass for arbeidsledige".

Både SKAP-tiltaket og utdanningsvikariatene har i kommunene i noen grad vært brukt til å gjennomføre forskjellige former for opplæring. Hyppigst ble her hjelpepleierutdanning nevnt, men det har også forekommet kursing for fagprøven etter § 20 i Lov om fagopplæring. I noen grad har tiltakene lagt beslag på administrative ressurser. Av de nye tiltakene kan KAJA ikke brukes til å finansiere fagopplæring. Det krever både ivaretagelse av arbeidsgiver- og opplæringsansvar og drift av en styringsgruppe som skal sikre at det ikke oppstår fortrenings effekter. Slik legger KAJA beslag på ikke ubetydelige administrative ressurser som ellers kunne ha vært brukt for andre formål som f.eks. fagopplæring. Og det er nettopp slike ressurser særlig små kommuner mangler.

Vikarplass for arbeidsledige blir mer positivt bedømt. Målgruppen er videre enn i KAJA-tiltaket slik at det kan ansettes bedre kvalifisert personal, og i § 8 åpnes det eksplisitt for at ordningen kan brukes hvis fast ansatte tar permisjon for å bli prosjektleder i tiltak for arbeidsledige. Dersom kommunene benytter denne ordningen for å skaffe seg ressurser til å gjennomføre arbeidsmarkedstiltak, vil dette lette presset på de ressurser som trengs for å gjennomføre fagopplæring. Slik ressurs situasjonen i mange kommuner imidlertid er, ville det være en avgjort fordel om ordningen også åpnet for ansettelse av vikarer for personal med

oppgaven å bygge opp og organisere kommunens fagopplæring.

8. FORSLAG TIL TILTAK FOR Å ØKE OMFANGET AV FAGOPPLÆRING I KOMMUNAL OG FYLKESKOMMUNAL SEKTOR

Det begynner nå å bli kort tid til de første reformlærlingene må utplasseres. Og resultatet av reformen vil langt på vei være avhengig av at det virkelig lykkes å etablere lærlingplasser til ca. 1/3 av det aktuelle årskullet. Både for kommunal og fylkeskommunal sektor synes det å kunne by på betydelige problemer å nå måltallene for deres "andeler" av de nødvendige lærlingplassene.

Noen av problemene i de undersøkte sektorene er av grunnleggende art og en følge av problemer fagopplæringen generelt har slitt og fortsatt sliter med: Den er svært lite kjent blant flere av de gruppene som avgjør reformens suksess. Disse gruppene er skolerådgivere, elever i videregående skole, rådmenn og NKF-tillitsmenn i kommunene. Derfor hadde man i det ene fylket satt i gang kurs med skolerådgiverne som målgruppe. I to etterfølgende undersøkelser utført av FAFO/MMI i 1993 og 1994 svarer bare litt over 6% av 16 - 19 åringene at de ville begynne i lære i morgen, dersom dette var mulig. Dette reiser spørsmålet om ungdommen selv frivillig kommer til å søke på VK II eller på lærlingplass, og hvordan fylkesmyndighetene vil reagere på lav søknadsfrekvens til lærlingplass. Dersom myndighetene virkelig ønsker at 1/3 av hvert årskull skal søke lærlingplass, synes det tvingende nødvendig å sette i gang en eller annen form for informasjonskampanje om fagopplæringen både i ungdomsskolen og blant årets grunnkurselever i videregående skole. Informasjonskampanjen burde også omfatte rådgiverne i begge skoletyper. Y-nemndenes sekretariater er de instanser som innehar den nødvendige kompetanse for å gjennomføre slike informasjonstiltak (kurs, konferanser, skoletimer).

Kunnskap om fagopplæring var også lite utbredt i små og mellomstore kommuner, både blant NKF-tillitsvalgte, ledere av teknisk etat, rådmenn/kontorsjefer og blant de folkevalgte utdanningspolitikere. Dette gjaldt både fagopplæring generelt og de nye kommunefagene spesielt. Best informert var kommunene i fylke 3 hvor det hadde lyktes Y-nemnd og sekretariat å få KS med på et forpliktende samarbeid. Informasjonsproblemet overfor kommunene synes derfor best å kunne løses av KS og NKF. Men skriftelig kommunikasjon er ikke

tilstrekkelig: Det vil bli nødvendig med en blanding av kurs, konferanser og direkte forhandlinger.

For å redusere dens sperrende virkning på inntak av nye lærlinger, burde den potensielle køen av ansatte som ønsker fagbrev etter § 20 i Lov om fagopplæring, så langt det lar seg gjøre, avvikles før høsten 1996. En undersøkelse fra 1991 (Karlsen 1991) viste dessuten at ansatte med eget fagbrev er mer positive til fagopplæring enn ansatte uten. Kommunal- og arbeidsdepartementet kan her gjennom små og midlertidige forandringer i Vikarplassordningen og evtl. i bruken av KAJA-midler styre disse i retning av å støtte opp om fagopplæringen overgangsfasen fram til 1996. Dersom man åpner for at Vikarordningen tillater at de fristilte organiserer fagopplæring og at KAJA midler i noen grad kan brukes til § 20-kandidater, kan man oppnå:

1. Avvikling av en viss andel avopplæringskøen blant de ansatte før høst 1996
2. Etablering av et mer fagopplæringsvennlig bedriftsklima før de første reformlærlingene tas inn
3. Fjerning av flaskehalser når det gjelder fagfolk med opplæringsrett i forkant av lærlinginntaket etter reformens regler

Små og mellomstore kommuner (inntil 10 000 innbyggerer) mangler dessuten kompetanse når det gjelder organiseringen av fagopplæring. Uten støtte av opplæringskontorer med denne kompetansen, vil de i hvert fall i nærmeste fremtid ikke klare å drive egen fagopplæring. På den ene siden vil de i noen grad utdanne ungdom i håndverksfag. Her finnes det i alle fylkene etablerte opplæringskontorer i privat sektor. Disse også er best egnet til å ivareta kvaliteten av opplæringen i håndverksfagene. Små og mellomstore kommuner er imidlertid ikke i stand til å samarbeide med de eksisterende opplæringskontorer.

På den annen side trenger små og mellomstore kommuner også opplæringskontorer i de nye kommunefagene. Oppgavene til opplæringskontorer for kommunesektoren - enten de etableres regionalt eller fylkesvis - vil av nevnte grunner måtte være av en noe annen karakter enn kontorene i privat sektor: De ville for håndverksfag måtte formidle kommunale lærlinger til private bedrifter eller opplæringskontorer i privat sektor i den grad læreplanene gjør dette nødvendig. For kommunefagene ville de måtte fungere som en

serviceinstitusjon på linje med kontorene i privat sektor (organisering av opplæringen, overtakelse av lærekontrakt, kontroll av opplæringskvalitet, etc.). I privat sektor er det bedriftene som er medlemmer i et opplæringskontor og etableringen følger gjerne et initiativ fra bransjene. Parallelt synes det derfor å være et ansvar for KS å sørge for etableringen av opplæringskontorer i kommunal sektor.

For de nye pleie- og omsorgsfagene trengs det konsepter for hvordan de skal/kan brukes i samspill med andre arbeidstakergrupper i kommunene. For myndighetene/KS/Y-nemndene oppstår det her et strategisk valg: Skal man foreslå en teigdeling av omsorgsarbeidet mellom de nye og de allerede etablerte arbeidstakergruppene for å hindre konflikter, eller skal man bare informere om hva de nye fagarbeiderne kan brukes til og overlate kampen om arbeidet til interessekonstellasjonene i den enkelte kommune? Videreførende resonnementer til dette spørsmålet er av politisk natur.

Skulle det by på problemer å skaffe nok lærlingplasser ved hjelp av de allerede planlagte tiltak, synes det å eksistere et visst tilleggspotensiale i små firmaer med 1 - 3 ansatte. I denne undersøkelsen fremkom forskudtering av lærlingtilskuddet til disse firmaene som et praktisk handlingsalternativ for å sette dem i stand til å betale lønn til lærling og medlemskap i et opplæringskontor. For å være forberdet på det verste når det gjelder antall lærlingplasser høsten 1996, burde potensialet i små firmaer og organiseringen av opplæringen i dem bli testet i étt fylke i løpet av 1995.

På fylkesplanet viste undersøkelsen at det er en stor mismatch mellom fagene under Lov om fagopplæring og de fylkeskommunale oppgavene. De fylkeskommunale oppgavene gir foreløpig ikke rom for fagopplæring i særlig større omfang enn per i dag. Dersom ikke nye fag kommer til, som f.eks. saksbehandling, miljøfagarbeider, kontorfagarbeider, vil fylkene med sikkerhet ikke klare å nå sine måltall for lærlingplasser. Ser man bort fra fylke 2, hvor konflikter sperret for utdanning av institusjonskokker, og hvor derfor bare 20% av lærlingene var i dette faget, utgjorde institusjonskokker mellom 61 og 74% av lærlingene i de andre fylkeskommunene. De er alle svært langt unna sine måltall (se tabell 3) og har i 1993 økt sitt engasjement betydelig. Dette har skjedd ut fra behovet om å kunne vise til egen praksis ved forsøkene på å overtale kommuner og privat sektor til å øke sin fagopplæring. Måltallene for fylkeskommunene synes med den gitte strukturen i oppgaver og de gitte fag under Lov om fagopplæring å

være urealistisk høye. Dette understrekes også av det faktum at ledelsen i tre av fylkeskommunene mener de også økonomisk har nådd smertegrensen for fagopplæring. **Måltallene for fylkeskommunene bør derfor justeres nedover til et realistisk nivå og overskuddsressurser pløyes inn i andre typer tiltak.**

Knappheten av praktiske opplæringsplasser for forskjellige typer helsepersonell vil øke når opplæringen av omsorgsarbeideren starter. Dette vil kreve en sterkere koordinering av bruken av slike plasser innen hvert fylke og fremtvinge et nærmere samarbeid mellom fylker og kommuner. **Et opplæringskontor for fylket med oppgaven å administrere fylkets egne lærlinger og koordinering av bruken av praktiske opplæringsplasser - også med hensyn til kommunenes behov - synes å være det naturlige organisatoriske svaret på denne situasjonen. I stedet for å satse på fagopplæring i det planlagte omfang, kan fylkene mer hensiktsmessig bruke ressurser på å koordinere bruken av plasser for praktisk opplæring i sine forskjellige institusjoner.**

Dersom Norsk Kommuneforbund (NKF) ønsker å spille noen rolle ved etableringen av de nye fagene, er en grundig informasjon til deres tillitsvalgte i kommunene en nødvendighet. **De tillitsvalgte trenger dessuten å bli forberedt på hvordan de skal bidra til å løse fremtidige ressurskonflikter mellom fagopplæring og deltidsansattes ønsker om høyere stillingsbrøk. Ellers vil denne konflikten lett kunne danne en flaskehals for fagopplæringen.**

De godkjente institusjonene for omsorgsarbeidernes sosiale opplæring er for det første overveiende fylkesinstitusjoner og for det andre er det få av dem. Dersom denne listen ikke blir utvidet eller andre typer praksis blir godkjent som opplæring i sosial omsorg, synes flaskehalser i opplæringen forprogrammert. **KUF-departementet burde derfor i samarbeid med fagopplæringens organer undersøke muligheten for en utvidelse av listen over institusjoner og aktiviteter som tilfredsstiller kravene til opplæring i sosial omsorg. En nærliggende utvidelse synes veiledet hjemmetilsyn for HVPU-klienter å representere.**

Vedlegg I. Statistisk Sentralbyrås næringskoder for kommunene

Næringsstrukturen kan da betegnes ved hjelp av i alt 13 næringskoder. Kriteriene for disse næringskodene er:

L - Landbruk

De vareproduserende næringer sysselsetter flere enn de tjenesteytende næringer. Jord- og skogbruk sysselsetter mer enn 2/3 av de sysselsatte i de vareproduserende næringer.

LF - Landbruk, fiske og fangst

De vareproduserende næringer sysselsetter flere enn de tjenesteytende næringer. Jord- og skogbruk sysselsetter mindre enn 2/3 av de sysselsatte i de vareproduserende næringer, men flere enn fiske og fangst. Industri er minste vareproduserende næring.

FL - Fiske og fangst, landbruk

De vareproduserende næringer sysselsetter flere enn de tjenesteytende næringer. Fiske og fangst sysselsetter mindre enn 2/3 av de sysselsatte i de vareproduserende næringer, men flere enn jord- og skogbruk. Industri er minste vareproduserende næring.

F - Fiske og fangst

De vareproduserende næringer sysselsetter flere enn de tjenesteytende næringer. Fiske og fangst sysselsetter mer enn 2/3 av de sysselsatte i de vareproduserende næringer.

LI - Landbruk, industri

De vareproduserende næringer sysselsetter flere enn de tjenesteytende næringer. Jord- og skogbruk sysselsetter mindre enn 2/3 av de sysselsatte i de vareproduserende næringer, men flere enn industri. Fiske og fangst er minste vareproduserende næring.

FI - Fiske og fangst, industri

De vareproduserende næringer sysselsetter flere enn de tjenesteytende næringer. Fiske og fangst sysselsetter mindre enn 2/3 av de sysselsatte i de vareproduserende næringer, men flere enn industri. Jord- og skogbruk er minste vareproduserende næring.

IL - Industri, landbruk

De vareproduserende næringer sysselsetter flere enn de tjenesteytende næringer. Industri sysselsetter mindre enn 2/3 av de sysselsatte i de vareproduserende næringer, men flere enn jord- og skogbruk. Fiske og fangst er minste vareproduserende næring.

IF - Industri, fiske og fangst

De vareproduserende næringer sysselsetter flere enn de tjenesteytende næringer. Industri sysselsetter mindre enn 2/3 av de sysselsatte i de vareproduserende næringer, men flere enn fiske og fangst. Jord- og skogbruk er minste vareproduserende næring.

I - Industri

De vareproduserende næringer sysselsetter flere enn de tjenesteytende næringer. Industri sysselsetter mer enn 2/3 av de sysselsatte i de vareproduserende næringer.

TL - Tjenesteytende, landbruk

De tjenesteytende næringer sysselsetter flere enn de vareproduserende næringer, men høyst dobbelt så mange. Industri sysselsetter mindre enn halvparten av de sysselsatte i de vareproduserende næringer, og jord- og skogbruk sysselsetter flere enn fiske fangst.

Vedlegg II. Oversikt over antallet lærlinger i undersøkelsen fordelt på fylkeskommuner og kommuner ordnet fylkesvis etter næringsstruktur, folketall og størrelse på største tettsted

FYLKE					
FYLKE 1	løpende 32.12.93	nye 93	næring	tettst.	befolkn.
Fylkeskomm	19	10			239 856
K1	7	4	TT	31 036	37 382
K2	13	4	TI	9 438	13 411
K3	0	0	IA	1 341	4 838
K4	0	0	FI	319	515
K5	0	0	FL	229	2 209
K6	0	0	TF	278	1 622
FYLKE 2					
Fylkeskomm	10	2			283 373
K1	0	0	TI	38 518	46 607
K2	0	0	LI	3 379	7 137
K3	0	0	IL	1 487	3 424
K4	0	0	TL	-	1 483
K5	0	0	TL	1 729	4 784

K6	0.	0	TT	1 038	4 108
----	----	---	----	-------	-------

FYLKE 3

Fylkeskomm.	8	5			252 872
K1	35*	12	TT	132 301	139 660
K2	0	0	IA#	525	4 284
K3	2**	0	LA#	1 009	3 572
K4	0	0	IF	603	4 168
K5	1***	0	TL	1 478	4 289
K6	0	0	TI	4 027	12 659

* É-verk 12 lærlinger

A = nytt i klassifiseringen, produksjon av vannkraft større enn primærnæringer eller industri.

** É-verk 1 lærling

*** I ring med privat bedrift

FYLKE 4

Fylkeskomm.	32	9			414 038
K1	0	0	LI	819	3 988
K2	2*	0	I	5 913	8 236
K3	3**	2	TI	7 937	12 941

K4	1***	0	TF	—	4 189
K5	0	0	LA	-	334
K6	182 -	55	TT	192 747	215 967

*É-verk 1 lærling

** É-verk 2 Lærlinger

*** É-verk 3 lærlinger

LITTERATUR

Aftenposten 10.3.94

Arbeiderbladet 7.1.94

Arbeiderbladet 18.4.94

Bundesbildungsministerium 1991ref. TKK

Engelsen, B.U. (1994), "Lærlingeordningen - et kritisk punkt i Reform -94", i Norsk Pedagogisk Tidsskrift nr. 1

Engen, T.O. (1991), Fagopplæring i arbeidslivet. Egenart, status og satsingsområder, Østlandsforskning/Oplandske Bokforlag

Halvorsen, T. & O.J.Olsen (red.) (1992), Det kvalifiserte samfunn?, Oslo

Heggen, K. (1994), "Ungdom og endra kvalifisering", i Norsk Pedagogisk Tidsskrift nr. 1

Innstilling fra et partssammensatt utvalg som har vurdert spørsmålet om hvordan staten kan øke antallet lærlingplasser, avgitt til Administrasjonsdepartementet desember 1992

Karlsen, T. (1991), Fagopplæring i arbeidslivet, FAFO-rapport nr. 115, Oslo

Karlsen, T. (1992), "Fagopplæringas elendighet. Ungdomsledighet og feilaktig skolepolitikk", i Plan og Arbeid nr. 1/2

Kommunal Rapport (1994), nr. 3

Langlo, J. (1992), "Yrkesutdanningens organisasjonsformer, med

eksemplene Sverige, Tyskland og Japan", i Halvorsen & Olsen (red.)

Midlertidig opplæringsråd for helse- og sosialfag: Innstilling om opplæringsmodeller og sluttkompetanse for helse- og sosialfag, Oslo, febr. 1992

Mjelde, L. & A.-L.Høstmark Tarrou, (red.) (1992), Arbeidsdeling i en brytningstid. Yrkespedagogiske utfordringer i skole og arbeidsliv, Oslo

Monsen, L. (1994), "Ungdomstid og skoletid", i Norsk Pedagogisk Tidsskrift nr. 1 og som vedlegg 2 i NOU 1991:4

Norsk Skoleblad (1990), nr. 33

NOU 1988: 28 Med viten og vilje (Hernes-utvalget)

NOU 1991: 4 Veien videre til studie- og yrkeskompetanse for alle (Blegen-utvalget)

NOU 1994: 8 Kompetanseutvikling i arbeidet for psykisk utviklingshemmede

Næringslivets Ukeavis (1994) nr. 3 & 4 (utgitt av NHO)

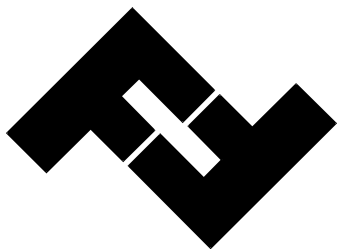
Olsen, O.J. (1993), "Kvalitet i yrkesutdanningen? Utviklingsbetingelser for en erfaringsbasert yrkespedagogikk", i Norsk Pedagogisk Tidsskrift nr. 6

Rådet for fagopplæring i arbeidslivet (RFA), Årsmelding 1991

Skolefokus (1994), nr. 8 (utgiver Lærerforbundet)

Søbye, E. (1993), "Institusjonsbasert eller hjemmebasert eldreomsorg?", i Aldring og Eldre nr. 4

Vernepleieren (1990), nr. 8



FAFO-notat 1994
ISSN 0804-5135

FAFO
Postboks 2947 Tøyen
0608 Oslo
Tlf 22 67 60 00
Faks 22 67 60 22

Bestillingsnr 840